



## Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission des Kantonsrates Public Corporate Governance (PCG): Umset- zung (22.14.07)	Philipp Egger Politische Planung und Controlling
Termin	Montag, 15. Dezember 2014, 08.00 Uhr bis 16.00 Uhr	Staatskanzlei Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T 058 229 75 86
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, 2. Stock, Tafel- zimmer 200	F 058 229 39 55 philipp.egger@sg.ch www.sg.ch

St.Gallen, 8. Januar 2015

### Vorsitz

Götte Michael, Gemeindepräsident, Achstrasse 7, 9327 Tübach, Präsident

### Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Ammann Richard, Sekundarlehrer, Sonnenbühlstrasse 4, 9030 Abtwil
- Ammann Thomas, Dr. med. Facharzt FMH, Heldstrasse 17, 9205 Waldkirch
- Böhi Erwin, Geschäftsleiter, Thuraustrasse 8, 9500 Wil
- Damann Bruno, Facharzt FMH und FMD / Stadtrat, Friedbergstrasse 49, 9200 Gossau 2
- Dürr Patrick, Vizedirektor, Im Bommet 1, 9443 Widnau
- Freund Walter, Meisterlandwirt, Hårdlistrasse 77, 9453 Eichberg
- Göldi Peter, Gemeindepräsident, Sonnenhaldenstrasse 8, Postfach 93, 8737 Gommiswald
- Gschwend Meinrad, Journalist BR, Warmesberg 10, 9450 Altstätten
- Haag Agnes, Dipl. Pflegefachfrau HF, Kesselhaldenstrasse 25, 9016 St.Gallen
- Hartmann Andreas, Arzt FMH, Promenadenstrasse 52, 9400 Rorschach
- Huser Herbert, Architekt, Trogenerstrasse 60b, 9450 Altstätten
- Mächler Marc, Stellvertretender Direktor, Zuckenrieterstrasse 10, 9524 Zuzwil
- Sulzer Dario, Stadtrat, Fröbelstrasse 21, 9500 Wil
- Suter Yvonne, Vizedirektorin, Bubikerstrasse 3, 8645 Rapperswil-Jona

Von Seiten der Regierung Verwaltung

- Regierungspräsidentin Heidi Hanselmann, Vorsteherin Gesundheitsdepartement
- Regierungsrat Martin Gehrler, Vorsteher Finanzdepartement
- Regierungsrat Benedikt Würth, Vorsteher Volkswirtschaftsdepartement
- Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
- Staatssekretär Canisius Braun, Leiter Staatskanzlei
- Generalsekretär Gildo Da Ros, Volkswirtschaftsdepartement
- Generalsekretär Flavio Büsser, Finanzdepartement
- Generalsekretär Dr. Hans-Rudolf Arta, Sicherheits- und Justizdepartement
- Generalsekretär Roman Wüst, Gesundheitsdepartement
- Dr. Benedikt van Spyk, Leiter Recht und Legistik (RELEG), Staatskanzlei
- Dr. Gallus Rieger, Leiter Politische Planung und Controlling (PPC), Staatskanzlei



- Experte Prof. Dr. Benjamin Schindler, Professor für öffentliches Recht an der Universität St.Gallen
- Dr. Bruno U. Glaus, Vizepräsident des Verwaltungsrates der Spitalverbunde des Kantons St.Gallen

### **Protokoll**

Philipp Egger, Politische Planung und Controlling (PPC), Staatskanzlei

### **Entschuldigt**

- Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement

### **Unterlagen**

- Public Corporate Governance (PCG): Umsetzung (22.14.07), Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2014 (Beratungsunterlage)
- Personalgesetz (sGS 143.1)
- Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (sGS 216.0)
- Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11)
- Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2)
- Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22)
- Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5)
- Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3)
- Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1)
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1)
- Mitgliederliste der vorberatenden Kommission 22.14.07 (Stand: 25. November 2014)
- Übersicht über die departementalen Zuständigkeiten
- Folienpräsentation "Fachreferat zur Public Corporate Governance unter besonderer Berücksichtigung von Interessenkonflikten"
- Folienpräsentation "Public Corporate Governance" und "Public Corporate Governance – Position des Verwaltungsrates"



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Begrüssung und Information</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Fachreferat zur PCG durch Prof. Dr. Benjamin Schindler</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Fachreferat des Vorstehers des Finanzdepartementes</b>	<b>14</b>
3.1	Allgemeine Diskussion	16
<b>4</b>	<b>Geschäfte des Gesundheitsdepartementes</b>	<b>24</b>
4.1	Allgemeine Diskussion	28
4.2	Spezialdiskussion	32
4.2.1	II. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde	32
4.3	Allgemeine Diskussion	44
4.4	Spezialdiskussion	45
4.4.1	Nachtrag zum Gesetz über die Psychiatrieverbunde	45
4.5	Allgemeine Diskussion	46
4.6	Spezialdiskussion	46
4.6.1	Nachtrag zum Gesetz über das Zentrum für Labormedizin	46
4.7	Allgemeine Diskussion zu Beteiligungen des Gesundheitsdepartementes	48
<b>5</b>	<b>Geschäft des Volkswirtschaftsdepartementes</b>	<b>53</b>
5.1	Allgemeine Diskussion	55
5.2	Spezialdiskussion	56
5.2.1	Nachtrag zum Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos	56
<b>6</b>	<b>Geschäft des Finanzdepartementes</b>	<b>58</b>
6.1	Allgemeine Diskussion	59
6.2	Spezialdiskussion	64
6.2.1	Nachtrag zum Personalgesetz	64
<b>7</b>	<b>Geschäft des Sicherheits- und Justizdepartementes</b>	<b>64</b>
7.1	Allgemeine Diskussion	66
7.2	Spezialdiskussion	67
7.2.1	VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege	67



<b>8</b>	<b>Geschäfte des Finanzdepartementes</b>	<b>67</b>
8.1	Allgemeine Diskussion	68
8.2	Spezialdiskussion	69
8.2.1	III. Nachtrag zum Gesetz über die Gebäudeversicherung	69
<b>9</b>	<b>Allgemeines</b>	<b>69</b>
9.1	Behandlungsgegenstände zweiter Sitzungstag	70
<b>10</b>	<b>Kommunikation</b>	<b>76</b>



## 1 Begrüssung und Information

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission zur Beratung des Geschäfts «Public Corporate Governance (PCG): Umsetzung (22.14.07)». Speziell begrüsst er Regierungsrat Martin Gehrler und dessen Generalsekretär Flavio Büsser. Die Federführung für diese Vorlage liegt beim Finanzdepartement. Weiter begrüsst er Staatssekretär Canisius Braun sowie die Vertreter der Staatskanzlei, Benedikt van Spyk, Gallus Rieger und Philipp Egger, der das Protokoll führt. Als erster Gast des Tages wird Prof. Dr. Benjamin Schindler begrüsst und vorgestellt.

Im Vorfeld der Sitzung wurden dem Kommissionspräsidenten und der Verwaltung verschiedene Anträge und Fragen zur Vorlage zugetragen. Diese können beim entsprechenden Geschäft eingebracht werden. Die Vorlage ist zwar umfangreich, dennoch wurde bewusst versucht, die Kommissionsberatung auf einen Tag zu konzentrieren. Unterdessen hat das Interesse an allgemeinen Punkten, wie der Entschädigung von Kantonsvertretungen in strategischen Leitungen kantonaler Beteiligungen, eine grössere Dimension angenommen. Um dies und weitere Aspekte der Public Corporate Governance (nachfolgend PCG) seriös diskutieren zu können, wird es nötig sein, im neuen Jahr nochmals zu einer Sitzung der vorberatenden Kommission zusammen zu kommen. Welche Fragen in der zweiten Sitzung beraten werden, soll in der allgemeinen Diskussion vereinbart werden. Die heutige Sitzung soll dazu genutzt werden, die vorliegenden Gesetzesänderungen zu beraten.

Die Kommission ist nach Art. 56 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) beratungs- und beschlussfähig. Die Traktanden der Sitzung der vorberatenden Kommission (nachfolgend voKo) wurden mit den Einladungen vom 25. November 2014 und 9. Dezember 2014 zugestellt. Die Anwesenden sind mit den Traktanden einverstanden. Nach Art. 59 GeschKR dienen die Beratungen der freien Meinungsäusserung, sind aber nach Art. 67 Abs. 3 GeschKR bis nach Abschluss der parlamentarischen Beratung vertraulich. Die Beratungen richten sich nach den Verfahrensregeln des Kantonsrates. Das absolute Mehr für die Abstimmungen liegt bei Anwesenheit aller Mitglieder bei acht Stimmen.

## 2 Fachreferat zur PCG durch Prof. Dr. Benjamin Schindler

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** leitet zum Fachreferat von Prof. Dr. Benjamin Schindler über. Der Referent ist Professor für öffentliches Recht an der Universität St.Gallen. Sein Spezialgebiet ist das Verwaltungs- und Verfahrensrecht. Er wurde dem Kommissionspräsidenten empfohlen, da er vor kurzem eine öffentliche Vorlesung an der Universität St.Gallen zum Thema «Interessenkonflikt in Regierung und Verwaltung: Bewältigungsstrategien und Verfahrensrecht beim Bund und den Kantonen» gehalten hat. Für die vorliegende Thematik ist er also der richtige Mann mit dem passenden Thema. Seine Ausführungen dürften die vorberatende Kommission während des ganzen Tages immer wieder interessieren.

**Experte Schindler** bedankt sich für die Einladung und die Gelegenheit, in der vorberatenden Kommission ein Fachreferat zur PCG unter besonderer Berücksichtigung von Inte-



ressenkonflikten zu halten (vgl. Präsentation in der Beilage). Der Anlass der Einladung war das Referat, das er vor dem St.Galler Juristenverein gehalten hat. Dort ging es um Interessenkonflikte, ein Thema das auch heute von Bedeutung sein wird, und das er deshalb ins Zentrum des Referats stellt. Er schickt voraus, dass er als Jurist zur vorberatenden Kommission spricht und entsprechend vor allem auf juristische Aspekte eingehen wird und weniger auf betriebswirtschaftliche Aspekte, die für seinen Kollegen Prof. Dr. Kuno Schedler wichtig sind (Folie 1).

Als erstes wird er Ausführungen machen zur Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen. Zweitens wird er zu unzulässigen Interessenkonflikten und über deren Vermeidung sprechen. Drittens geht es um das Bundesverfassungsrecht und die bundesgerichtliche Rechtsprechung, aber auch jene des St.Galler Verwaltungsgerichts. Die Rechtsprechung setzt dem kantonalen Gesetzgeber einen gewissen Rahmen, an den er sich halten muss. Viertens wird er auf Vermeidungsstrategien eingehen, die der Gesetzgeber verfolgen kann, um bestimmte Interessenkonflikte auszuschliessen, und zum Schluss wird er auf den Brennpunkt eingehen, nämlich Doppelmandate von Mitgliedern der Kantonsregierung (Folie 2).

Er beginnt mit einem Bild des Parlamentsgebäudes der Eidgenossenschaft. Dort ist über dem West-Aufgang in der Kuppelhalle eine schwarze Tafel mit goldenen Lettern angebracht. Darauf steht: «Salus publica suprema lex esto», übersetzt bedeutet das: «Das Gemeinwohl, das öffentliche Interesse soll das oberste Gesetz sein» (Folie 3). Dass sich Parlament, Regierung und Verwaltung von diesem Grundsatz leiten lassen sollen, steht nicht nur auf dieser alten Tafel, sondern findet sich auch im heute geltenden Text der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und der St.Galler Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV): «Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen.» Eng verknüpft mit der Beachtung dieses öffentlichen Interesses – mit diesem Gebot – ist, dass unzulässige Interessenkonflikte zu vermeiden sind. Die konsequente Verfolgung des öffentlichen Interesses soll nicht durch Interessenkonflikte getrübt oder verhindert werden (Folie 4).

Was ist ein Interessenkonflikt? Interessant ist zur Beantwortung dieser Frage, dass es in der juristischen Literatur dazu keine etablierte Definition gibt (Folie 5). In der Literatur zur PCG wird denn auch meistens auf eine Definition zurückgegriffen, die in der Medizin entwickelt wurde; und zwar mit Blick auf die medizinische Behandlung von Patientinnen und Patienten und mit Blick auf die Forschung. Demnach liegt ein Interessenkonflikt in folgenden Fällen vor: «A conflict of interest is a set of conditions in which professional judgement concerning a primary interest (such as a patient's welfare or the validity of research) tends to be unduly influenced by a secondary interest (such as financial gain).» Im Vordergrund steht hier, dass ein Arzt unter Umständen durch Anreize einer Pharmafirma nicht die Medikamente verschreibt, die zum Wohl des Patienten die besten sind (Folie 6). Übertragen auf das Thema Interessenkonflikte in Staat und Verwaltung kann man dann von einem Interessenkonflikt sprechen, wenn die konsequente Verfolgung primärer Interessen, also öffentlicher Interessen, durch einen Entscheidungsträger des Staates potenziell gefährdet wird durch konfligierende Interessen, denen sich der Entscheidungsträger verpflichtet fühlt. Als nächstes werden verschiedene potenzielle Interessenkonflikte angeschaut, von denen es ein weites Spektrum gibt. Es ist nicht so, dass Interessenkonflikte



zwingend unerwünscht oder etwas Ungewöhnliches sind. Ganz im Gegenteil: Es gibt viele Bereiche – wie etwa das Raumplanungsrecht – in denen es gerade Kernaufgabe staatlicher Entscheidungsträger ist, konfligierende Interessen in Einklang zu bringen oder wertend gegeneinander abzuwägen. Allerdings gibt es ebenso eindeutige Fälle, in denen Interessenkonflikte unzulässig und deshalb zu vermeiden sind. Etwa wenn ein Amtsträger unmittelbare Eigeninteressen am Ausgang eines Geschäfts hat. Zum Beispiel wenn ein Mitglied einer Baukommission am Entscheid über das eigene Baugesuch mitwirkt, dann gilt der Grundsatz: «Niemand darf sein eigener Richter sein.» Dazwischen gibt es nun aber eine relativ grosse Grauzone. Es sind dies Fälle, in denen es nicht eindeutig ist, und in denen ein unzulässiger oder ein gewollter Interessenkonflikt besteht. Typischerweise gehören dazu Fälle, in denen sich eine amtliche Person mehrfach mit derselben Angelegenheit zu beschäftigen hat, unter Umständen in unterschiedlichen Funktionen, aber jeweils in staatlichen Funktionen. Dann ist es unklar, ob dies zulässig oder unzulässig ist. In diesen Fällen ist es Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden. Hat dieser nicht entschieden, oder ist der Entscheid umstritten, muss die Justiz entscheiden (Folie 7).

Die drei Fragen sind aus der Perspektive des Gesetzgebers – in der sich jetzt Kantonsrat und Regierung, oder bei nicht geregelten Fragen die Justiz, befinden – die folgenden:

1. Auf kantonaler Ebene stellt sich die Frage, welchen Spielraum der Gesetzgeber bei der Regelung solcher Interessenkonflikte hat. Es ist denkbar, dass sich gestützt auf die BV oder die KV ein Minimalstandard ergibt, an den sich auch der kantonale Gesetzgeber zu halten hat.
2. Die zweite Frage – eine genuin politische Frage – lautet, welche Interessenkonflikte sind erwünscht und welche sind unerwünscht? Letztere sind zu unterbinden. Ein Hilfsmittel, das einem bei dieser Entscheidung helfen kann, ist eine PCG-Strategie, worin festgelegt wird, welche Interessenkonflikte tendenziell gewollt sind und welche nicht. Wenn man sich entschieden hat, welche Interessenkonflikte man unterbinden oder zulassen will, folgt der nächste Schritt.
3. Die dritte Frage ist eine gesetzestechnische Frage danach, wie Interessenkonflikte unterbunden werden können. Dafür gibt es drei verschiedene Varianten:
  - a. Interessenkonflikte können generell und präventiv unterbunden werden, indem man zum Beispiel zwei Funktionen für unvereinbar erklärt;
  - b. Interessenkonflikte können im Einzelfall, wenn es zum Konflikt kommt, gelöst werden, indem man dem Problem durch das Statuieren einer Ausstandspflicht begegnet;
  - c. Interessenkonflikte können bewusst in Kauf genommen werden. Es kann jedoch gewünscht werden, dass sie transparent gemacht werden. Das ist beispielsweise die Variante, für die sich die Universität St.Gallen entschieden hat: Ab dem Frühjahrssemester 2015 müssen alle Professorinnen und Professoren an der Universität St.Gallen mögliche Interessenbindungen transparent machen (Folie 8).

Zuerst nun zu den Vorgaben des Verfassungsrechts (Folie 9). Was ist der starre Rahmen, an den sich der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen halten muss? Dieser ergibt sich vor allem aus Art. 29 Abs. 1 BV: «Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung.» Dieser Satz ist relativ



abstrakt und allgemein gehalten. Es ist nicht auf den ersten Blick ersichtlich, wo das Problem mit Blick auf dieses Thema liegen könnte (Folie 10). Das Bundesgericht hat aus diesem Verfassungsgrundsatz – früher aus dem Art. 4 aBV zur Rechtsgleichheit – relativ differenzierte Anforderungen abgeleitet, wann Interessenkonflikte zu vermeiden sind, und wann Entscheidungsträger in Regierung und Verwaltung bei gewissen Interessenkonflikten nicht am Entscheid mitwirken dürfen: Zuerst einmal in den Fällen, in denen Entscheidungsträger persönliche Interessen am Ausgang eines Geschäfts haben. Zum Beispiel das Mitglied der Baukommission, das nicht über das eigene Baugesuch oder jenes naher Verwandter entscheiden darf. Hier orientiert sich das Bundesgericht sehr stark an der Rechtsprechung zur richterlichen Unabhängigkeit, die wesentlich älter ist als Art. 30 BV. Also muss auch ein Verwaltungsangestellter oder ein Regierungsmitglied ähnlich wie ein Richter in den Ausstand treten, wenn er unmittelbare persönliche Eigeninteressen verfolgt. Im Gegensatz zur Beurteilung dieser Frage für die Judikative anerkennt das Bundesgericht eine spezielle Stellung von Verwaltung und Regierung. Das zeigt sich etwa daran, dass das Bundesgericht Zurückhaltung übt, wenn die mögliche Befangenheit damit zusammenhängt, dass Regierung und Verwaltung eine aktivere Rolle wahrnehmen. Während Gerichte in der Regel nur auf Beschwerde oder Verfahren hin tätig werden und eine reaktive Rolle haben, nimmt die Verwaltung eine aktivere Rolle wahr und muss unter Umständen auch von sich aus eine Untersuchung einleiten. Das alleine bewirkt noch keine Befangenheit. Dann ist es auf Regierungsebene oft so, dass Regierungsmitglieder in der Öffentlichkeit aktiver kommunizieren müssen. Die Bevölkerung erwartet von der Regierung, dass sie über laufende Geschäfte informiert, im Gegensatz zu einem Gericht. Diese Information alleine kann keinen Ausstand oder eine Befangenheit begründen.

Ein weiterer Punkt, der für die Anwesenden im Vordergrund steht: Bisher hat das Bundesgericht gesagt, wenn eine Person mehrfach mit demselben Geschäft befasst ist – und dies in amtlicher Funktion –, und wenn diese Mehrfachbefassung vom Gesetzgeber so gewollt ist, dann ist sie nicht befangen und muss nicht in den Ausstand. Dieser letzte Punkt beginnt allerdings zu erodieren. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts – des letzten und vorletzten Jahres – aber auch des Verwaltungsgerichts des Kantons St.Gallen tendiert dazu, solche Mehrfachbefassungen zunehmend einzuschränken und weniger zuzulassen. Konkret angesprochen sind hier ein Fall, der die Gemeinde Vitznau betraf, und ein Entscheid des Verwaltungsgerichts, der die Genossenschaft Olma Messen betraf, den wahrscheinlich alle kennen. In beiden Fällen waren Mitglieder des Gemeinderates, also der Gemeindeexekutive, zugleich in einer anderen Organisation tätig. Im einen Fall als Mitglied in einer Baujury und im anderen Fall als Präsident der Genossenschaft. Die Betroffenen waren also nicht aus privaten Gründen Mitglied in diesen Gremien, sondern sie waren vom Gemeinwesen entsandt worden, um dort öffentliche Interessen wahrzunehmen. Sowohl das Bundesgericht als auch das Verwaltungsgericht St.Gallen haben in diesen beiden Fällen festgestellt, dass eine unzulässige Vorbefassung vorliegt, also ein Verstoss gegen Art. 29 Abs. 1 BV, und dass die betreffenden Personen in ihrer Funktion als Mitglied der Gemeindeexekutive in den Ausstand zu treten haben. Das scheint dem Experten im Vergleich zu früher eine klare Verschärfung der Rechtsprechung zu sein. Soviel zum verfassungsrechtlichen Rahmen (Folie 11).

Zu den Vermeidungsstrategien aus Sicht des Gesetzgebers (Folie 12): Wie kann der Gesetzgeber solche Interessenkonflikte ausschliessen? Gemeint sind nicht nur solche, die



das Bundesgericht oder das Verwaltungsgericht verbieten, sondern auch darüber hinaus allenfalls unerwünschte Interessenkonflikte. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Der Erlass von Ausstandsvorschriften oder Regeln zu Unvereinbarkeiten und Nebenbeschäftigungsverboten. Bei den Ausstandsvorschriften muss eine Person im Einzelfall und in einem konkreten Sachgeschäft in den Ausstand treten. Das heisst, die Person darf am Geschäft nicht mitwirken. Das heisst, sie muss den Raum bei entsprechenden Entscheidungen verlassen. Unvereinbarkeiten und das Nebenbeschäftigungsverbot sehen vor, dass zwei Beschäftigungen nicht gleichzeitig ausgeübt werden dürfen (Folie 13). Das heisst, die Person muss entscheiden, die eine oder die andere Tätigkeit auszuüben. Das Ziel ist, bei den Ausstandsvorschriften zu reagieren, wenn bereits ein Interessenkonflikt vorliegt, und zwar typischerweise bei Interessenkonflikten, die sich nicht vorhersehen lassen oder die sehr untypisch sind. Wenn es hingegen Interessenkonflikte sind, die chronisch eintreten können und sich immer wieder stellen, dann ist die präventive Vermeidung mit Unvereinbarkeitsvorschriften das richtige Mittel. Noch ein Wort zu den Unvereinbarkeitsvorschriften: Sie dienen nicht nur der Vermeidung von Interessenkonflikten, sondern sie verfolgen auch andere Zwecke. Die personelle Gewaltenteilung und – im öffentlichen Personalrecht – auch die Erhaltung der Arbeitskraft (Folie 14). Die Rechtsgrundlage für die Ausstandspflicht bildet unmittelbar Art. 29 BV. In der Regel ist dies auch im kantonalen Verfahrensrecht geregelt, so in Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Wie sieht es aus mit den Unvereinbarkeiten? Das Bundesrecht sieht lediglich in der Justiz zwingende Unvereinbarkeiten vor. Diese muss, um der Unabhängigkeit gerecht zu werden, zwingenden Unvereinbarkeitsvorschriften unterworfen sein. Das interessiert in diesem Zusammenhang weniger. Aus der KV ergeben sich ebenfalls Unvereinbarkeiten, vor allem für die unmittelbaren Aufsichtsbehörden, ansonsten ist es weitgehend dem Organisationsrecht des Kantons überlassen, also zum Beispiel dem Gemeindegesetz oder dem Gerichtsgesetz (Folie 15). Wie sieht der Spielraum des Gesetzgebers aus? Wo unmittelbar gestützt auf die BV eine Ausstandspflicht besteht, hat der Gesetzgeber praktisch keinen Handlungsspielraum; er muss das Bundesrecht nachvollziehen. Er kann darüber hinaus weitere Ausstandsvorschriften vorsehen, was in der Regel aber eher nicht der Fall ist. Anders bei den Unvereinbarkeitsvorschriften: Abgesehen von der richterlichen Unvereinbarkeit hat der kantonale Gesetzgeber sehr viele Möglichkeiten (Folie 16).

Zum Brennpunkt der Doppelmandate von Regierungsmitgliedern (Folie 17). Wie sieht die Situation aus, wenn ein Regierungsmitglied gleichzeitig einem strategischen Leitungsorgan einer öffentlichen Körperschaft, einer Anstalt oder einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung usw. angehört? Es werden zuerst jene Gründe erläutert, die für solche Doppelmandate sprechen und es wird gefragt, warum es diese Doppelmandate überhaupt gibt. Dafür gibt es durchaus Argumente. Ein erster Punkt ist, dass es in politisch sensiblen Bereichen richtig und sinnvoll sein kann, wenn Vertreter der Politik – insbesondere Regierungsmitglieder, aber unter Umständen auch Mitglieder des Parlamentes – im Führungsgremium eines solchen Unternehmens oder einer solchen Verwaltungseinheit Einsitz nehmen, um dieses Unternehmen oder diese dezentrale Verwaltungseinheit für politische Fragen zu sensibilisieren. Es werden zwei Negativbeispiele erwähnt, bei denen die politische Sensibilisierung zu wenig stattfindet: Das ist etwa das Leitungsgremium der Schweizerischen Post oder der SBB. Dort nehmen im strategischen Leitungsgremium keine Vertreter der Politik Einsitz, was man bei gewissen Entscheidungen möglicherweise merkt und



feststellt, dass das Sensorium für politische Entscheide fehlt. Ein weiterer Punkt: Wenn Mitglieder von Regierungen in solchen strategischen Leitungsgremien Einsitz nehmen, erfahren sie aus erster Hand etwas über dieses Unternehmen und lernen dieses Unternehmen kennen. Umgekehrt erhält das strategische Leitungsorgan eines solchen Unternehmens Informationen aus erster Hand von Seiten der Politik. Das heisst, die Informationswege werden wesentlich kürzer. Das kann im Interesse eines solchen Unternehmens oder einer dezentralen Verwaltungseinheit sein. Man ist dann vorab über gewisse Grundentscheidungen, die in der Politik diskutiert werden, informiert und kann sich entsprechend darauf einstellen. Gerade wenn es sich um gewinnorientierte Unternehmen handelt, ist die strategische Leitungsebene oft aus Personen zusammengesetzt, die primär einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund haben. Umgekehrt setzt sich die Regierung vor allem aus Personen mit einem politischen Hintergrund zusammen. Deshalb kann es durchaus sinnvoll sein, wenn hier Synergien entstehen und das gegenseitige Verständnis wächst, wenn es im Unternehmen einen Anwalt der Politik hat und umgekehrt in der Regierung, durch die Einbindung im strategischen Leitungsorgan, einen Anwalt des Unternehmens. Ein letzter Punkt ist, dass über die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern in solchen dezentralen Verwaltungseinheiten oder öffentlichen Unternehmen ein gewisses Beteiligungscontrolling sichergestellt werden kann. Die Gefahr ist, dass durch die ständige Auslagerung öffentlicher Aufgaben an private oder halb-öffentliche Unternehmen oder dezentrale Verwaltungseinheiten der Überblick verloren geht und ein Kontrollverlust eintritt. Dem kann entgegengewirkt werden, wenn in diesen Gremien zumindest bei den zentralen Organisationen ein Mitglied der Regierung drin ist (Folie 18).

Nun zu den Argumenten, die gegen Doppelmandate von Regierungsmitgliedern sprechen: Es wurde bereits erwähnt, dass es hier um Ausstandsfälle geht. Gerade mit Blick auf die verschärfte Rechtsprechung entsteht natürlich zunehmend das Risiko, dass Regierungsmitglieder – sei es auf der kommunalen oder kantonalen Ebene – dann in den Ausstand treten müssen, wenn sie sich bereits früher in einer anderen Funktion mit einer Angelegenheit befasst haben. Das kann gerade die Rolle von Schlüsselpersonen in der Regierung gefährden, dass dann genau diejenige Person in den Ausstand treten muss, die eigentlich das entsprechende Dossier betreut und auch den Sachverstand hat. Das kann nicht unbedingt der Sinn der Übung sein. Dann besteht auch ein gewisser Widerspruch bei der Anbindung mittels Doppelmandat: Personell wird der Einfluss verstärkt, aber gleichzeitig wird ein Unternehmen oder eine Verwaltungseinheit ausgelagert. Hier kann ein Spannungsverhältnis entstehen. Ein weiteres kann dann entstehen, wenn die Interessen des Gemeinwesens und die Interessen des Unternehmens oder der Verwaltungseinheit nicht deckungsgleich sind. Auch wenn ein öffentliches Unternehmen grundsätzlich öffentliche Interessen verfolgen soll, können die Interessen des Unternehmens unter Umständen doch etwas andere sein, wie diejenigen des Gemeinwesens. Und hier kann es durchaus zu einem Interessenkonflikt kommen. Weiter bedingen Doppelmandate, dass eine Person zwei Hüte aufhat. So ist dann nicht immer ganz klar, wann welche Person welchen Hut aufhat und in welcher Funktion sie etwas entscheidet oder kommuniziert. Hier ist der Fall Mörgeli zu erwähnen. Regierungsrätin Aeppli aus dem Kanton Zürich ist u.a. deshalb unter starken Beschuss gekommen, weil zwischen ihrer Rolle als Universitätsrätin und derjenigen als Regierungsrätin nicht immer klar unterschieden wurde. Es war auch nicht ganz klar, welches die Rolle des Universitätsrates und welches die Rolle des Rektorats war. So etwas liesse sich grundsätzlich vermeiden, wenn sich die entsprechen-



de Person bewusst ist, wann sie welche Funktion wahrnimmt und in welcher Funktion sie kommuniziert und wann sie sich unter Umständen auch zurückhalten muss. Doppelmandate sind potenziell auch ein Reputationsrisiko für Regierungsmitglieder, sei das, wenn das Unternehmen im schlimmsten Fall in Konkurs gerät – Stichwort Kantonbank-Debakel – oder wenn zum Beispiel Nebeneinkünfte aus solchen Doppelmandaten bezogen werden und nicht klar geregelt ist, wie diese Nebeneinkünfte verwendet werden, oder es zwar klar geregelt ist, aber die Akteure sich nicht an die Spielregeln halten – Stichwort Carlo Conti, Regierungsrat Basel-Stadt, der wegen solchen Nebeneinkünften zurücktreten musste. Ein weiterer Punkt: Die Trennung von «état opérateur» und «état régulateur». Der Staat erbringt als Unternehmer gewisse Dienstleistungen und ist gleichzeitig auch als Regulator tätig. Hier ist das Beispiel Gesundheitswesen anzuführen: Der Staat erbringt beispielsweise mit dem Kantonsspital Dienstleistungen und er ist gleichzeitig auch als Regulator tätig, beispielsweise bei der Spitalplanung und bei der Tarifgestaltung. Diese Doppelfunktion des Staates als Dienstleistungserbringer und Marktteilnehmer und des Staates als Regulierer dieses Marktes kann zu Interessenkonflikten führen. Der letzte Punkt betrifft Bereiche, in denen der Staat Leistungserbringer aber auch Leistungsbesteller ist. Dort kann es auch zu Interessenkonflikten kommen, beispielsweise im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Wenn der Staat am öffentlichen Verkehr, also einem Transportunternehmen, beteiligt ist, aber gleichzeitig von diesen Transportunternehmen Leistungen einkauft, kann das ebenfalls zu Interessenkonflikten führen. Als Leistungserbringer hat er natürlich Interesse an möglichst hohen Preisen und einem möglichst hohen Einkommen, als Leistungsbesteller hat er Interesse an sehr tiefen Preisen (Folie 19).

In diesem Zusammenhang ist noch auf die Guidelines, die sogenannten Leitsätze der OECD hinzuweisen. Diese Guidelines sind nicht rechtlich verbindlich und es besteht keine völkerrechtliche Verpflichtung, an die die Schweiz gebunden wäre, sondern die OECD gibt solche Leitsätze heraus, um quasi zu signalisieren, was der optimale Stand der Wirtschaftsregulierung ist. In diesem Zusammenhang hat die OECD auch Guidelines mit Blick auf staatseigene Unternehmen herausgegeben. Diese Guidelines sind im Moment in Revision. Der revidierte Entwurf sieht tendenziell noch eine Verschärfung gegenüber der heutigen Fassung vor. Was steht dort drin? «Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können. Der Staat spielt häufig eine Doppelrolle als Marktregulierer und als Eigentümer kommerziell tätiger Unternehmen, vor allem in den erst in jüngster Zeit deregulierten und häufig teilprivatisierten Netzwerkindustrien. Wann immer dies der Fall ist, tritt der Staat als wichtiger Marktteilnehmer und Schiedsinstanz in einem auf. Eine klare administrative Trennung zwischen Eigentümer- und Marktregulierungsfunktionen ist daher eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen.» (Folie 20)

Zum Schluss wird dargestellt, wie Bund und Kantone solche Doppelmandate regulieren: Auf Bundesebene besteht eine vollständige Entflechtung, was sicher auch damit zusammenhängt, dass das Amt eines Bundesrates keine Nebentätigkeiten in diesem Umfang zulässt. Die Kantone Thurgau oder Aargau streben eine möglichst vollständige Entflechtung an, wobei es punktuelle Ausnahmen gibt. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat



sich für die Variante entschieden, in der Doppelmandate nicht vermieden, aber entschärft werden. Es nimmt nicht der sachzuständige Regierungsrat in diesen Gremien Einsitz, sondern der Finanzvorsteher. Wenn es zu einem Ausstandsfall in der Regierung kommt, führt das nicht dazu, dass das sachzuständige Regierungsmitglied in den Ausstand treten muss. Die Regelung, die der Kanton St.Gallen und auch die meisten anderen Kantone im Moment verfolgen, ist eine differenzierte Regelung nach Abwägung der vorher gezeigten Vor- und Nachteile im Einzelfall. Dabei wird jede Beteiligung einzeln angeschaut und es wird entschieden, ob ein Doppelmandat gewollt ist oder nicht (Folie 21).

Wer soll über Doppelmandate entscheiden und wie soll darüber entschieden werden? Es gibt bei diesen Doppelmandaten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – kein richtig oder falsch, kein rechtmässig oder unrechtmässig. Das heisst, der Entscheid ist primär ein politischer und kein juristischer Entscheid. Politische Entscheide sollten auch von politischen Staatsorganen gefällt werden, sie sollten jedoch nicht von denen gefällt werden, die selber direkt davon betroffen sind, also nicht unbedingt von der Regierung selber. Deshalb ist es wichtig, dass die Entscheide im Gesetz gefällt werden. Insbesondere dort, wo es einen Gründungserlass gibt. Mit Blick auf die Sitzung der vorberatenden Kommission wurden verschiedene solcher Gründungserlasse zugestellt. Es gibt allerdings nicht überall Gründungserlasse. In diesen Fällen kann man sich fragen, wo das geregelt sein soll. Eine Möglichkeit wäre eine Genehmigung durch einen nicht referendumpflichtigen Beschluss des Kantonsrates (Folie 22).

In Art. 63 der Zürcher Kantonsverfassung heisst es:

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates dürfen keine andere bezahlte Tätigkeit ausüben.

<sup>2</sup> Ausgenommen ist die vom Kantonsrat bewilligte Vertretung des Kantons in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts.

Es wäre denkbar, eine solche Regelung im Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St.Gallen (sGS 140.1; abgekürzt StVG) vorzusehen (Folie 23).

Schliesslich zum letzten Punkt: Wichtig ist nicht nur, dass die Grundsatzfrage Doppelmandat ja/nein entschieden wird, sondern dass man sich auch über die Konsequenzen bewusst ist. Konsequenzen, die es zum Beispiel hat, wenn ein Regierungsmitglied in den Ausstand treten muss. Wie oft ist das potenziell der Fall? Und wie tragisch ist das, wenn das entsprechende Mitglied in den Ausstand treten muss? Wie sind allfällige Haftungsfragen geregelt? Wie ist der Umgang mit Nebeneinkünften geregelt? Sollen Nebeneinkünfte bezogen werden? Wenn ja, wie sind sie zu deklarieren? Usw. usw. Damit schliesst Experte Schindler seine Ausführungen und bedankt sich für die Aufmerksamkeit.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** dankt Experte Schindler für die Ausführungen. Es besteht die Möglichkeit, Fragen zu seinen Ausführungen oder generelle Fragen zur dargelegten Thematik zu stellen.

**Sulzer-Wil** fragt mit Bezug auf die Entscheide des Bundesgerichtes zu zwei Fällen aus Schweizer Gemeinden, ob es vergleichbare Entscheide und eine entsprechende Erosion der Rechtsprechung mit Blick auf Doppelmandate gibt, bei denen Kantone und Kantonsregierungen betroffen sind. Er stellt fest, dass der jüngste Entscheid festhält, dass es auf



kantonaler Ebene kein Problem darstellt, anders als bei den Fällen aus den Gemeinden. Während es im Baurecht einleuchtend ist, dass eine härtere Gangart eingeschlagen wird, wäre es interessant, auf Ebene der Regierung ein Beispiel präsentiert zu bekommen.

**Experte Schindler** verneint und weist darauf hin, dass diejenigen Beispiele, bei denen sich eine Verschärfung abzeichnet, vor allem die kommunale Ebene betreffen. Zu erwähnen ist, dass in beiden Fällen gewollt war, dass das entsprechende Mitglied der Gemeindeexekutive in den Organisationen Einsitz nimmt. Es lag allerdings keine formell-gesetzliche Grundlage vor, die das Doppelmandat abgesegnet hat. Angenommen, ein Regierungsrat ist Präsident des Verwaltungsrates der Spitalverbunde oder Mitglied des Universitätsrates, so liegen dafür im Kanton St.Gallen formell-gesetzliche Grundlagen vor. Es ist vorstellbar, dass das Bundesgericht in diesen Fällen zurückhaltender wäre. Es ist aber schwierig, die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu prognostizieren. Es ist einfach generell eine Verschärfung festzustellen. Wie weit dies auf kantonaler Ebene geht, auch bei Vorliegen einer ausdrücklichen rechtlichen Grundlage, kann im Moment nicht vorausgesagt werden.

**Suter-Rapperswil-Jona** fragt nach den aufgeführten Brennpunkten. Mit Blick auf die Kompetenzverwischung bei Regierungsrätin Aeppli im Fall Mörgeli interessiert die Einschätzung des Experten bezüglich der Universität St.Gallen. Der Kantonsrat hat entschieden, ihr mehr Autonomie zu geben. Der Universitätsrat ist ein politisch zusammengesetztes Gremium und die Universität steht auch nicht in privatwirtschaftlicher Konkurrenz. Wie ist der Einsitz des Bildungschefs im Universitätsrat zu beurteilen?

**Experte Schindler** erläutert, dass dies gerade im Fall des Universitätsrates eine politische Entscheidung ist. Es gibt durchaus Gründe, die dafür sprechen: Die grundlegende Ausrichtung der Universität ist stark politisch geprägt. Es sind viele öffentliche Mittel im Einsatz und der Universitätsrat hat viele wichtige rechtsetzende Kompetenzen. Das Universitätsstatut wird durch den Universitätsrat erlassen. Es gibt keine Universitätsverordnung. Das heisst, nach dem Universitätsgesetz kommt direkt das Universitätsstatut. Der Universitätsrat nimmt zum Teil diejenigen Funktionen wahr, die die Regierung durch den Erlass von Verordnungen wahrnimmt. Daher erscheint eine gewisse Anbindung an die Politik durchaus sinnvoll. Dazu kommt, dass die Gefahr von Interessenkonflikten nicht sehr gross ist. Weil die Regierung im Bereich der Universitätspolitik wenig entscheidet, sondern der Gesetzgeber, der Bund und die internationale Ebene durch die Bologna-Vereinbarung den rechtlichen Rahmen setzen, ist das Potenzial für Interessenkonflikte nicht so gross. Dazu kommt, dass es keine privaten Mitkonkurrenten gibt. Aber auf der anderen Seite ist es richtig, dass bei der Vorgabe, dass sich die Universität primär selber verwalten und autonom sein soll, alles dafür spricht, dass man sagt, sie soll das vollständig und auf der ganzen Linie tun. Letztlich ist das eine Frage der Abwägung, was stärker gewichtet werden soll.

**Huser-Altstätten** fragt mit Blick auf das angesprochene Gesundheitswesen, das zu den zentralen Punkten gehört, die zu diskutieren sind: Wie ist der konkrete Fall der privaten Klinikgruppe zu beurteilen, die gegen den Erlass der Spitalliste rekurriert hat? Interessant wäre lediglich zu wissen, auf welche Kriterien sich das Gericht stützen wird? Der Entscheid selber bleibt abzuwarten.



**Experte Schindler** erläutert, dass es grundsätzlich so ist – ohne dass er den konkreten Fall kennt – dass vermutungsweise geltend gemacht wird, das zuständige Mitglied der Regierung hätte beim Entscheid durch die Regierung in den Ausstand treten müssen. Der Masstab dazu ist Art. 29 BV, wonach sicher zu stellen ist, dass das Mitglied der Regierung unbefangen ist. Es ist zu klären, ob das Mitglied der Regierung wegen Vorbefassung – weil es sich schon in einer anderen Funktion mit der Vorlage beschäftigt hatte – hätte in den Ausstand treten müssen. Grundsätzlich liegt ein klarer Fall vor, wonach das zuständige Mitglied der Regierung in den Ausstand treten muss, und der Entscheid ist unter diesem Aspekt anfechtbar. Auf der anderen Seite liegt eine explizite Bestimmung des Kantons vor, die das Doppelmandat so vorsieht. Das Bundesgericht tendiert in solchen Fällen dazu – bei Vorliegen eines formell-gesetzlichen Entscheids eines Kantons – zurückhaltend zu sein. Wie das Gericht entscheiden wird, kann nicht prognostiziert werden. Es muss eine Abwägungsentscheid treffen, ob es die Rechtsprechung zu Art. 29 BV konsequent durchziehen oder ob es ein Auge zudrücken will, weil der Kanton das explizit so wollte.

**Haag-St.Gallen** fragt mit Blick auf die aufgezählten wichtigen Gründe, die für ein Doppelmandat sprechen, wie diese abgedeckt werden können, wenn kein Doppelmandat vorliegt.

**Experte Schindler** erläutert am Beispiel des Universitätsrates, dass die Rückbindung an die Politik für die Universität wichtig ist. Diese muss nicht zwingend über das zuständige Mitglied der Regierung passieren. Bereits heute sind im Universitätsrat verschiedenste Vertreter der Politik, auch Kantonsräte, vertreten. Durch den Einsitz eines Parlamentsmitglieds hat man trotzdem den Einfluss der Politik. Aber die Vertretung ist nicht im gleichen Ausmass gewichtig oder repräsentativ und es bräuchte dann vielleicht mehrere Vertreter. Der Vorteil ist, dass so relativ wenige Interessenkonflikte entstehen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich bei Experte Schindler, verabschiedet ihn und leitet zum Fachreferat des Vorstehers des Finanzdepartementes über.

### 3 Fachreferat des Vorstehers des Finanzdepartementes

**Regierungsrat Gehrler** erklärt einleitend, dass bisher die Federführung für die PCG bei der Staatskanzlei lag. Vorgesehen ist, dass das Finanzdepartement künftig das Beteiligungscontrolling übernehmen wird. PCG oder verantwortungsvolle Unternehmensführung und -kontrolle in staatlichen Beteiligungen war schon wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Beratungen. Auch der St.Galler Kantonsrat hat sich schon damit befasst. So hat er Anfang 2012 das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die AHV (sGS 350.1) dahingehend geändert, dass die Regierung nicht mehr in der Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt (nachfolgend SVA) vertreten sein darf. Teil der damaligen Botschaft war die Beteiligungsstrategie, in der die Regierung in Beantwortung von zwei Postulaten<sup>1</sup> verschiedene Grundsätze staatlicher Beteiligung vorstellte. Der

---

<sup>1</sup> 43.09.19 «Beteiligungsmanagement für öffentliche Unternehmen» und  
43.09.21 «Corporate Governance im Kanton St.Gallen».



Kantonsrat nahm damals von diesen Grundsätzen Kenntnis. Die Grundsätze stiessen im Wesentlichen auf Zustimmung.

Heute geht es nun weniger um die Grundsätze als vielmehr darum, wie die Grundsätze in den Unternehmen und Institutionen, an denen der Kanton beteiligt ist, umgesetzt werden. Dazu schlägt die Regierung die Änderung verschiedener Gründungserlasse, die auch Professor Schindler erwähnte, vor. Bei einzelnen Änderungen geht es um die Wahl und um eine neue Zusammensetzung der strategischen Leitungsorgane. Bei anderen Institutionen besteht diesbezüglich kein Anpassungsbedarf. Es ist aber richtig, wenn sich die vorberatende Kommission auch zu diesen Beteiligungen äussert und darlegt, ob sie mit dem aufgezeigten Vorgehen einverstanden ist. Darüber hinaus geht es aber auch um eine Klärung des Verfahrens bei Wahlen durch die Regierung und den Kantonsrat. Der Hintergrund dazu ist der bekannte Rechtsstreit in Zusammenhang mit den Wahlen der Verwaltungskommission der SVA. Neu soll im VRP gesetzlich festgelegt sein, dass nicht mehr generell Wahlen und Abstimmungen von der gerichtlichen Prüfung ausgenommen werden, sondern lediglich Wahlen und Abstimmungen mit "vorwiegend politischem Charakter". Politischen Charakter hat die Wahl, wenn das Gesetz keine Wahl nach fachlichen Kriterien vorschreibt und bei der Wahl auf die parteipolitische Konkordanz Rücksicht genommen wird. Das heisst, es steht nicht die fachliche Zusammensetzung im Vordergrund, sondern die politische.

Gegenstand der Vorlage ist auch das Konzept der künftigen Vergütungspraxis an Mitglieder strategischer Leitungsorgane. Anders als bei den Magistratspersonen ist für die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung noch zu regeln, ob und inwieweit sie allfällige Vergütungen für die Ausübung von Mandaten abzuliefern haben. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Vorlage regelt weder die Entschädigungen noch die Ablieferungspflicht. Die Regierung ist dafür zuständig und wird dies rechtzeitig auf Beginn der neuen Amtsdauer 2016/2020 regeln. Die Vorlage zeigt jedoch auf, welche Eckwerte die Regelung vorsieht. Die Finanzkommission wurde darüber bereits informiert und sie wird auch über die weiteren Schritte informiert werden. Konkret lässt sich sagen, dass die Regierung die Vergütungen nach möglichst einheitlichen Grundsätzen festlegen will. Das Gleiche gilt für die Ablieferungspflicht. Als Grundsatz gilt, dass diejenigen Abgeltungen abzuliefern sind, die für Tätigkeiten ausgerichtet werden, die im Rahmen der Arbeitszeit ausgeübt werden.

Parallel zu den jetzt zu beratenden Gesetzesanpassungen laufen ziemlich intensive Projektarbeiten. Dabei geht es um die Festlegung der Entschädigungssätze. Dafür werden derzeit zusätzliche Erhebungen bei den Departementen durchgeführt. Und zwar nicht nur über die Entschädigung und die Handhabung der Ablieferungspraxis, sondern auch zu den damit verbundenen Aufgaben bzw. zum Zeitaufwand, der mit den Mandaten verbunden ist. Gerade der Zeitaufwand und ob dieser inner- oder ausserhalb der Arbeitszeit geleistet wird, sind für die Festlegung der Entschädigungen von grosser Bedeutung, ebenso eine gewisse Marktkonformität der Entschädigungen. Die Regierung wird die neuen Entschädigungsansätze in einer Verordnung auf die neue Amtsdauer festlegen. Darin wird sie auch die Ablieferung der Entschädigungen für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung regeln. Zudem wird sie sicherstellen, dass über diese Entschädigungen künftig transparenter berichtet wird. Heute hat die Regierung die Übersicht nicht, was in den Departementen und der Staatskanzlei läuft.



Ebenfalls nicht Gegenstand der Vorlage sind die einzelnen Eigentümer- oder Mitgliedschaftsstrategien. Die Vorlage zeigt indes anhand des Beteiligungsspiegels auf, für welche Beteiligungen bereits eine Eigentümerstrategie besteht bzw. noch erstellt werden muss, oder wo darauf verzichtet werden kann.

Bekanntlich hat die Regierung die Fraktionen in einem Hearing über die Vorlage informiert. Die Regierung hat verschiedene Anregungen aus dem Hearing aufgenommen und die Vorlage entsprechend angepasst. Nicht berücksichtigt hat sie indes die Forderung, die Doppelrolle der Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes als Mitglied der Regierung einerseits und als Präsidentin des Verwaltungsrates der Spitalverbunde und der Psychiatrieverbunde andererseits bereits auf Beginn der neuen Amtsdauer zu entflechten und nicht erst auf 1. Juni 2017. Die Regierung ist sich bewusst, dass die Vorgabe des Kantonsrates gemäss der gutgeheissenen Motionen<sup>2</sup> die Umsetzung auf 1. Juni 2016 verlangt. Wenn die Regierung nunmehr aber doch die Umsetzung erst auf 1. Juni 2017 vorschlägt, so geht es ihr dabei weder um Zwängerei noch um eine Missachtung des Auftrags des Kantonsrates. Sie sucht auch nicht gezielt die Auseinandersetzung mit dem Kantonsrat in dieser Frage. Vielmehr will die Regierung mit diesem zweifellos unpopulären Vorschlag ihre Verantwortung so gut als möglich wahrnehmen. Deshalb zeigt sie auf, welche Nachteile eine Umsetzung schon auf 1. Juni 2016 hätte. Für die Regierung stehen diese Nachteile in Zusammenhang mit der Umbruchphase und der Neukonzeption nach dem Ausscheiden der Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes aus den Verwaltungsräten. Die Regierung beurteilt diese Nachteile als gewichtig. Die Entflechtung soll aber nicht weiter hinausgezögert werden, auch wenn der Regierung eine solche Absicht immer wieder unterstellt wird. Im Gegenteil: Die Regierung schlägt ja gerade deshalb im Gesetz einen fixen Vollzugsbeginn auf 1. Juni 2017 vor.

Fazit: Man ist sich einig, der Kanton St.Gallen hat bezüglich der PCG Handlungsbedarf. Es geht darum, die definierten Grundsätze umzusetzen und in einzelnen Gründungserlassen Anpassungen vorzunehmen. Über die Ausgestaltung lässt sich letztlich immer streiten. Dennoch soll es bei der Umsetzung nicht um die Frage von Macht gehen, als vielmehr um die Best-Practice für die Beteiligungen des Kantons St.Gallen. Die Regierung hat sich mit jeder einzelnen Beteiligung im Detail auseinandergesetzt und sich um eine Best-Practice-Lösung bemüht. Regierungsrat Gehrer ersucht die vorberatende Kommission namens der Regierung, dies auch zu tun und den Anträgen der Regierung zuzustimmen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich bei Regierungsrat Gehrer und leitet zur allgemeinen Diskussion über.

### 3.1 Allgemeine Diskussion

**Sulzer-Wil** spricht im Namen der SP-GRÜ-Delegation. Es handelt sich bei dieser Vorlage um eine wichtige Vorlage. Das zeigt schon die Anzahl der an dieser Sitzung teilnehmenden Mitglieder der Regierung. Allerdings handelt es sich bei der PCG auch um eine Modeerscheinung. Das Thema wird nun auch dazu benutzt, das Engagement des Kan-

---

<sup>2</sup> 42.13.14 «Interessenkonflikte im Gesundheitswesen» und  
42.13.21 «Corporate Governance – auch bei den Psychiatrieverbunden».



tons in seinen Beteiligungen zu begründen oder auch abzulehnen. Die Entscheide und die damit verbundenen verlangten Korrekturen haben weniger mit den PCG-Grundsätzen zu tun als vielmehr mit der Verlockung, politische Korrekturen zu verlangen, die weniger sachlich begründet sind, und die dem Kanton sogar im finanziellen als auch im gesellschaftlichen Sinn Schaden zufügen könnten. Die für diese allgemeine Diskussion vorgesehene Zeit ist zu kurz bemessen und wird der Tragweite des Geschäfts nicht gerecht. Denn nebst den Nachträgen zu den Erlassen muss auch die Botschaft diskutiert werden können, insbesondere die Vor- und Nachteile zum Einsitz von Regierungsmitgliedern in strategischen Leitungen kantonaler Beteiligungen.

Zu den Spitalverbunden: Die vorgesehene Zeit und das Thema lassen erahnen, dass die Diskussion vorwiegend zum Gesundheitsdepartement geführt werden wird. Wenn das sachlich nicht begründet ist, besteht die Gefahr, dass diese Frage nur deshalb diskutiert wird, weil ein bestimmtes Mitglied der Regierung das Verwaltungsratspräsidium inne hat. Eine Sonderregelung im Gesundheitsbereich, eine «Lex Hanselmann», lehnt die SP-GRÜ-Delegation ab. Umso mehr ist zu begrüessen, dass die vorberatende Kommission eine Stellungnahme des Verwaltungsrates anhört. Das bereits zugestellte Schreiben des VR-Vizepräsidenten wird verdankt. Es gilt, die Grundsätze zu diskutieren und danach zu handeln, unabhängig davon, welcher Bereich betroffen ist. In der Vorlage der Regierung fällt auf, dass die Vor- und Nachteile zur Einsitznahme von Regierungsmitgliedern in strategischen Leitungen kantonaler Beteiligungen nicht bei allen Beteiligungen gleich gewichtet werden.

Zum öffentlichen Verkehr: Die SP-GRÜ-Delegation ist erstaunt, dass mit der Vorlage auch weitreichende strategische Entscheide im Bereich des öffentlichen Verkehrs angekündigt werden. Bei diversen Bahnen soll die Beteiligung des Kantons abgestossen werden. Obwohl die vorberatende Kommission diesbezüglich nur indirekt einen Spielraum hat, ist die SP-GRÜ-Delegation der Meinung, dass die Beteiligungen an der SOB, den Appenzeller Bahnen und an der Frauenfeld-Wil-Bahn von einer Wichtigkeit sind, die nicht so kurz mit ein paar lapidaren Sätzen abgehandelt werden kann. Es mag operativ weniger wichtig sein, dass der Kanton St.Gallen Aktionär der Bahnen ist, aber aus einer übergeordneten, strategischen Sicht ist es von grosser Bedeutung, weil der öffentliche Verkehr als Service Public wichtig ist. Es macht aus Sicht der SP-GRÜ-Delegation keinen Sinn, die Bahnaktien zum heutigen Zeitpunkt abzustossen. Die Regierung ist nicht konsequent, denn sie will die Aktien der SOB behalten, jene der Appenzeller Bahnen aber nicht. Auch die Art der Kommunikation überrascht. Anscheinend sind die betroffenen Transportunternehmen nicht vorinformiert worden, was den Verkauf der Aktien betrifft. Das irritiert. Eine weitere Frage, die im Raum steht, ist, ob der Kanton die Aktien verkaufen oder verschenken will. Aus der Vorlage geht keine Strategie hervor. Die SP-GRÜ-Delegation wird sich bezüglich der Frage der Beteiligungen an diesen Unternehmen noch mit einem Auftrag an die Regierung einbringen. Die Beteiligungen der Transportunternehmen sind nicht traktandiert und es besteht die klare Erwartung, dass bei der Behandlung des Berichts die entsprechenden Fragen gestellt werden können und die Regierung dazu Antworten gibt.

Zu den finanziellen Konsequenzen und den Entschädigungen: Leider fehlen in der Vorlage die finanziellen Konsequenzen der vorgelegten Vorschläge fast gänzlich. Die entsprechenden Zahlen wären jedoch für die Entscheidungsfindung und eine seriöse Beratung



wichtig, gerade was die finanziellen Folgen im Spitalbereich betrifft. Klärungsbedarf besteht auch bei den Entschädigungen der Mitglieder strategischer Leitungsorgane. Es ist völlig klar: Wenn in wichtigen Beteiligungen nicht mehr die Mitglieder der Regierung in den strategischen Leitungen sitzen, werden diese Entschädigungen drastisch ansteigen. Das zeigt sich beispielsweise beim Spitalverbund Appenzell oder bei der SVA. Die Folgekosten dieser Vorlage müssen in der vorberatenden Kommission zwingend thematisiert werden. Es reicht nicht, auf die entsprechende Verordnung der Regierung zu warten.

Zum Verfahren dieser vorberatenden Kommission: Es ist schwierig, zuerst die Gesetze zu beraten und allenfalls an einem zweiten Sitzungstag die Grundsatzdiskussion anhand des Berichts zu führen. Die SP-GRÜ-Delegation geht davon aus, dass die Abstimmungen über die Vorlagen erst nach geführter Diskussion, also erst nach einem zweiten Sitzungstag, durchgeführt werden.

Zusammenfassend gibt es für die SP-GRÜ-Delegation zu viele Unsicherheiten und Unklarheiten. Da ist erstens die «Lex Hanselmann», zweitens die grosse Verunsicherung über die möglichen Konsequenzen des Rückzugs des Kantons aus einem Teil des öffentlichen Verkehrs und drittens die völlig unklaren finanziellen Konsequenzen. Aus diesen Gründen wird die SP-GRÜ-Delegation beantragen, dem Kantonsrat Nichteintreten zu beantragen.

**Suter-Rapperswil-Jona** spricht im Namen der CVP-EVP-Delegation. Es handelt sich um ein wichtiges Thema, das es verdient, vom Parlament differenziert und fundiert angeschaut zu werden. Die PCG-Grundsätze und die Stossrichtung der Vorlage werden verdankt. Die Vorlage stellt eine umfassende und sicher hilfreiche Auslegeordnung dar. Begrüsst wird der eingeschlagene Weg, künftig die Einsitznahme und die Entschädigung auf der Basis objektiver Kriterien zu beurteilen. Grundsätze machen jedoch nur dann Sinn, wenn sie nicht nur definiert, sondern auch entsprechend konsequent umgesetzt werden. Hier sieht die CVP-EVP-Delegation noch Potenzial. Denn es werden Unterschiede zwischen einzelnen Departementen und Ämtern sichtbar. Vor diesem Hintergrund wird die CVP-EVP-Delegation im Rahmen der Spezialdiskussion verschiedene Aufträge und Anträge stellen mit dem Ziel, die eingeschlagene Richtung konsequent umzusetzen.

Zu den Themen Spitalverbund, Psychiatrieverbund und Zentrum für Labormedizin: Für die CVP-EVP-Delegation besteht diesbezüglich kein Diskussionsbedarf mehr. Die längst in Auftrag gegebenen Anpassungen bei diesen drei Institutionen sind nun umzusetzen. Die CVP hat bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass sie die Interessenkonflikte in diesen Bereichen für zu gross hält. Sie wird darum an der mehrfach geäusserten Haltung festhalten und bittet die Regierung darum, die unmissverständlichen Aufträge auch entsprechend umzusetzen. Es ist aus Sicht der CVP-EVP-Delegation eigentlich klar, dass das Parlament die Regeln festlegt und die Regierung diese als ausführendes Organ umsetzt, auch wenn Entscheide des Parlamentes nicht besonders behagen. Es kann nicht ganz verhehlt werden, dass sich die Geduld der CVP-EVP-Fraktion in diesem Punkt dem Ende zuneigt. Wenn sie überstrapaziert wird, ergeben sich entsprechende Gegenbewegungen. Deshalb wird der Antrag unterstützt, dass künftig eine Vertretung des Departementes, aber nicht mehr die Vorsteherin oder der Vorsteher Einsitz nimmt. Diese Regel ist spätestens am 1. Juni 2016 in Kraft zu setzen. Die CVP-EVP-Delegation wird auch Anträge un-



terstützen, die zum Ziel haben, die Wahl von Mitgliedern strategischer Leitungen kantonaler Beteiligungen einer Genehmigung durch den Kantonsrat zu unterstellen. Der dargestellte Ressourcenbedarf für die Auslagerung der Geschäftsstelle des Verwaltungsrates der Spitalverbunde und der Psychiatrieverbunde ist im Budget des Gesundheitsdepartementes zu kompensieren.

Zu den weiteren Organisationen mit kantonaler Beteiligung: Wie einleitend erwähnt, ist die Vorlage wichtig und die PCG-Grundsätze sollen flächendeckend zur Anwendung kommen und die Stossrichtung weitergeführt werden. Obschon ausgeführt wurde, dass mit der Vorlage der aktuelle Stand der Arbeiten dargestellt wird, sieht die CVP-EVP-Delegation Handlungsbedarf, insbesondere bei den Stiftungen im Kulturbereich sowie den öffentlich-rechtlichen Anstalten und interkantonalen Beteiligungen im Bereich Bau und den Stiftungen und Anstalten im Bereich Gesundheit. Es werden entsprechende Anträge in der Spezialdiskussion gestellt werden. Bei den Transportunternehmen wird die CVP-EVP-Delegation ein paar Fragen zum zeitlichen Fahrplan stellen. Bei Institutionen, die interkantonal aufgestellt sind, gilt es mit den beteiligten Kantonen das Gespräch zu suchen, ob die strategische Leitung anders organisiert werden könnte als bisher.

Zu den Wahlen: In Anknüpfung an die Ausführungen von Professor Schindler ist die CVP-EVP-Delegation der Meinung, dass die Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in strategischen Leitungsorganen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung künftig der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt werden soll. Die Überlegungen, die hinter diesem Antrag stehen, basieren auf der Kompetenz des Kantonsrates, der grundsätzlich die strategischen Leitlinien für die Steuerung und Aufsicht von kantonalen Beteiligungen festlegt. Die Einsitznahme in die obersten Leitungsorgane der Beteiligungen ist sehr wohl eine Frage von strategischer Bedeutung. Entsprechend ist das StVG anzupassen.

Zu den Entschädigungen und Ablieferungspflichten: Die CVP-EVP-Delegation ist erfreut, dass für die Entschädigungen und Ablieferungspflichten neu eine einheitliche Regelung angestrebt wird. Trotzdem erstaunt, dass der vorberatenden Kommission weder die Verordnung noch die Gruppeneinteilung oder die Höhe der Entschädigungen vorliegen. Da diese Aspekte wesentliche Bestandteile der Vorlage ausmachen, wird die Frage nach einem zweiten Sitzungstag aufgeworfen, um die Thematik besprechen zu können. Dann müssen konkrete Informationen vorliegen, die über das hinausgehen, was jetzt vorgelegt wurde.

Zusammengefasst bedankt sich die CVP-EVP-Delegation für die umfassende Auslegung und die eingeschlagene Stossrichtung. Sie ist aber der Meinung, dass diese nun flächendeckend und nach einheitlichen Kriterien umzusetzen ist.

**Mächler-Zuzwil** spricht für die FDP-Delegation. Sie ist – im Gegensatz zum Sprecher der SP-GRÜ-Delegation – der Meinung, dass schon sehr viel gesagt wurde. Es wird daran erinnert, dass die PCG-Grundsätze bereits im Jahr 2012 beraten wurden, allerdings waren damals wohl nicht alle Kommissionsmitglieder dabei. Der Vorwurf, jetzt werde ein Schnellschuss gemacht, und es werde zu wenig über die Thematik diskutiert, kann nicht im Raum stehen gelassen werden, weil er nicht korrekt ist. Der Kantonsrat hat sich die Grundsätze und die damalige Botschaft zum VII. Nachtrag zum StVG (nGS 47–79) aus-



föhrlich angeschaut und die Auslegeordnung eigentlich sehr gut aufgenommen. Es wurden zu diesem Thema Motionen gutgeheissen und die Regierung informierte am 17. September 2014 im Rahmen eines Hearings über die Vorlage; es wurde schon viel geredet. Aus Sicht der FDP-Delegation ist nun die Zeit gekommen, nicht länger nur zu reden, sondern zu handeln und umzusetzen, so dass zu Beginn der Amtsdauer 2016/2020 die Bereiche mit Handlungsbedarf umgesetzt sind. Wenn die Sache noch lange verzögert werden soll, bietet die FDP-Delegation nicht Hand dazu.

Die FDP hat sich in der Vergangenheit auf die «roten Linien» fokussiert, die nicht überschritten werden dürfen. Dies wurde bereits am Hearing gesagt. «Rote Linien» bestehen zum Beispiel dort, wo jemand eine Aufsichtsfunktion hat und gleichzeitig die Bewilligung für Tätigkeiten erteilt, die durch eine Institution erbracht werden, bei der die gleiche Person auch noch im Verwaltungsrat sitzt. Solche Konstellationen überschreiten die «roten Linien» und gehen gar nicht mehr. Aus Sicht der FDP-Delegation müssten diese Beteiligungen nicht mehr diskutiert werden. Wer den Ausführungen von Herrn Schindler gefolgt ist, wird zustimmen, dass es müssig ist, darüber noch zum fünften oder sechsten Mal zu diskutieren, nur weil gewisse Personen das nicht wahrhaben wollen; aber schlussendlich funktioniert die Demokratie nach dem Mehrheitsprinzip und die Mehrheit wird entscheiden. Wer nicht in der Mehrheit ist, muss akzeptieren, dass es so sein wird. Auch die Regierung wird die Mehrheitsverhältnisse – die bereits im Hearing klar herauskamen – akzeptieren müssen. Die FDP-Delegation ist enttäuscht, dass sich die Regierung nicht belehrbar zeigt und sich an ihrer Haltung schon fast festkrallen will. Das ist für das Spiel zwischen Parlament und Regierung und das gegenseitige Vertrauen nicht positiv. Das wurde bereits an den Pfalzgesprächen ausgeführt. Für die FDP-Delegation ist jetzt wichtig, dass gehandelt und umgesetzt wird. Der Fokus lag bisher eher auf den «roten Linien», wenn aber andere Fraktionen die flächendeckende Anwendung der Kriterien bei allen Beteiligungen diskutieren wollen, verschliesst sich die FDP-Delegation dem nicht. Im Zentrum stehen ein paar wesentliche Beteiligungen, die zu erledigen sind. Wenn weitere bereinigt werden, dann ist das nicht schlecht, aber es darf nicht vom grossen Ziel ablenken, dort wo heute unzulässige Zustände herrschen, eine zwingende Bereinigung durchzuführen.

**Huser-Altstätten** spricht für die SVP-Delegation. Die gute und wichtige Auslegeordnung wird verdankt. Die Vorlage beantwortet auch einen grossen Teil der Fragen, die am Hearing vom 17. September 2014 aufgeworfen wurden. Mit dem Beteiligungsspiegel verfügt die vorberatende Kommission jetzt auch über die Inhalte der Beteiligungen. Sie weiss jetzt, was mit der Beteiligung zusammenhängt und beispielsweise welches Stiftungskapital damit verbunden ist. Die Transparenz ist einzig im Bereich der Entschädigungen noch nicht hergestellt; darauf ist noch zurückzukommen. Materiell kann sich die SVP-Delegation den Ausführungen der beiden Vorredner anschliessen. Es wird darum gehen, sich auf die Beteiligungen mit Kernaufgaben des Kantons zu konzentrieren. So ist es aus Sicht der SVP-Delegation nicht angezeigt, dass Regierungsvertreter in kommunalen und regionalen Stiftungen vertreten sind. Ebenfalls ist es ein Anliegen, zu prüfen, Verwaltungsräte im Gesundheitswesen zusammenzulegen und dabei auch die Frage der Entschädigungen zu berücksichtigen. Grundsätzlich wird an der schon mehrfach geäusserten Position festgehalten und es wird ein Antrag angekündigt, wonach über die amtsbezogenen Besoldungen keine weiteren Entschädigungen gewährt werden sollen. Für Fälle, in



denen solche Entschädigungen bestehen bleiben, müssen diese an den Kanton zurückfliessen, ausser in Bereichen, in denen es um abendliche Tätigkeiten oder Ähnliches geht, wo ein gewisser Anteil weiterfliessen könnte. Das Thema ist wichtig und die Stossrichtungen stimmen grundsätzlich. Allerdings ist man schon lange mit dem Thema unterwegs und – wie Kollege Mächler-Zuzwil ausführte –, sind die noch offenen Fragen jetzt zu klären, so dass rechtzeitig auf Beginn der Amtsdauer 2016/2020 mit den neuen Regeln begonnen werden kann.

Ein anderes Thema, das die Politik in den Jahren 2015 und 2016 beschäftigen wird, ist die Auslagerung der Spitalimmobilien. Dieser Bereich hängt ebenfalls wesentlich mit dem Thema PCG zusammen. Auf die Fragen der vorberatenden Kommission zum Bericht 40.13.02 «Immobilienstrategie der Spitalverbände», die vor eineinhalb Jahren gestellt wurden, liegen noch keine Antworten vor. Vor diesem Hintergrund wäre eine Verknüpfung zwischen den Fragen der Besetzung der Verwaltungsräte oder deren Zusammenlegung mit der Übertragung der Spitalimmobilien nicht zulässig.

Abschliessend bedankt sich die SVP-Delegation für die Auslegeordnung und zeigt sich überzeugt, dass dies eine gute Basis ist und die Grundlage für gute Entscheide darstellt.

**Ammann-Gaiserwald** spricht für die GLP-BDP-Delegation. Die sehr detaillierten, differenzierten und sehr gut dargestellten Unterlagen werden verdankt. Es handelt sich um ein grosses und wichtiges Geschäft. Die Vorlage stellt anschaulich und übersichtlich dar, wie die PCG umgesetzt werden sollte. Die Überprüfungs- und Bereinigungskriterien der bestehenden Beteiligungsportfolios sind sehr gut nachvollziehbar. Der Bericht enthält eine klare Übersicht über die bestehenden Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien. Auch positiv zu werten sind die klaren Begründungen für die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern und für den Verzicht auf einen Einsitz im strategischen Leitungsorgan kantonaler Beteiligungen.

Es wird erwartet, dass die ablehnende Haltung gegenüber einer Verlängerung der Einsitznahme der Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes bis am 1. Juni 2017 in den Verwaltungsräten der Spital- und Psychiatrieverbände noch begründet wird. Die Regierung legt die Gründe für die Verlängerung auf zwei Seiten der Botschaft nachvollziehbar dar. Entsprechend sollten auch die Gegner ihre Haltung begründen, denn die Übergabe der Präsidien sollte harmonisch und konfliktfrei erfolgen. Die Kontinuität der Führung der Spitäler muss gewährleistet bleiben. Umso wichtiger ist es, sachliche Argumente zu kennen, die gegen eine Verlängerung sprechen.

Das Konzept einer künftig vereinheitlichten Vergütungspraxis für Mitglieder strategischer Leitungsorgane wird sehr begrüsst. Allerdings wäre eine detaillierte Aufstellung über die Art und Höhe der Entschädigungen wünschenswert gewesen. Die Präzisierungen von Regierungsrat Gehrer dazu werden zur Kenntnis genommen.

Im Rahmen der weiteren Diskussion wird die GLP-BDP-Delegation zu verschiedenen Punkten noch detaillierter Stellung nehmen.



**Freund-Eichberg** hat eine Frage zu den Vergütungen. Die Regierung hat ausgeführt, dass die Entschädigungen durch eine Verordnung neu geregelt werden sollen. Der Bericht spricht an verschiedenen Stellen von massgeblichen Mehrkosten, die durch Entflechtungen entstehen. In diesem Zusammenhang interessiert eine Auslegeordnung der Kosten, die bisher aus den Entschädigungen entstanden sind, insbesondere aus Entschädigungen an Mitglieder der Regierung.

**Suter-Rapperswil-Jona** kündigt ebenfalls Fragen in Zusammenhang mit den Entschädigungen an.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** erklärt, dass die Erlasse im Zentrum des ersten Sitzungstages stehen und er später darauf zurückkommt, wie mit diesen Fragen weiter vorgegangen wird.

**Haag-St.Gallen** zeigt sich sehr erstaunt, dass alle Delegationen auf das Geschäft eintreten wollen, obschon unklar ist, welche finanziellen Auswirkungen die Vorlage hat. Dies nicht nur in Zusammenhang mit den Entschädigungen, sondern allgemein. Normalerweise zeigt die Regierung in jeder Botschaft die Kostenfolgen auf. In dieser Vorlage fehlen diese Angaben gänzlich. Sie erwartet, dass finanzielle Klarheit besteht, bevor die vorberatende Kommission auf das Geschäft eintritt.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** präzisiert, dass die Kommission nach Art. 58 Abs. 2 GeschKR auf das Geschäft eintreten muss und anstelle der Eintretensdiskussion eine allgemeine Diskussion über die Vorlage führt. Es steht der vorberatenden Kommission allerdings frei, dem Kantonsrat Nichteintreten auf das Geschäft zu beantragen.

**Regierungsrat Gehrler** bedankt sich im Namen der Regierung für die insgesamt positive Aufnahme der Vorlage. Es ist daraus ersichtlich – und das wurde anerkannt –, dass sich die Regierung bemüht hat, sich konkret und detailliert mit jeder Beteiligung auseinander zu setzen. Er räumt ein, dass bezüglich Entschädigungen und Ablieferungspflichten noch ein Handlungsbedarf besteht, der zum Teil auch zu Mehrkosten führen wird. Allerdings nicht allein beim Kanton, sondern zum Teil auch bei den Institutionen. Es ist sehr klar, dass dies möglich ist, je nachdem wie entschieden wird. Man muss sich aber bewusst sein, dass die Gefahr von Mehrkosten eher gering ist, wenn es sich bei den Kantonsvertretungen um Mitarbeitende der Verwaltung handelt. Die Regelungen für diese Personen bestehen heute schon und es stellt sich lediglich die Frage, welche Änderungen oder Mehrkosten sich ergeben, wenn anstelle eines Mitglieds der Regierung jemand aus der Verwaltung oder eine Privatperson den Kanton in der strategischen Leitung kantonaler Beteiligungen vertritt. Am Beispiel der Kantonalbank wird ausgeführt, welche Auswirkungen ein Wechsel hätte. Die Entschädigung für das VR-Mandat beträgt rund 100'000 Franken. Die Ablieferungsregelung für die Mitglieder der Regierung sieht vor, dass alle Beträge an den Kanton fliessen, die 10 Prozent der Besoldung der Magistratspersonen übersteigen. Übernimmt eine Drittperson die Vertretung anstelle des Finanzdirektors, kostet das den Kanton 30'000 Franken, denn die Drittperson liefert dem Kanton nichts ab, weil sie das Verwaltungsratshonorar behalten kann. Es sei denn, die Ablieferung wird anders geregelt, was aber aufgrund der Erfahrung anderer Institutionen nicht anzunehmen ist.



Wird ein Mitglied der Verwaltung in den Verwaltungsrat delegiert, ist massgeblich, was in der Entschädigungsregelung steht: Ist die Ablieferungspflicht gleich wie für Mitglieder der Regierung oder gibt es keine oder wird derjenige Teil abgeliefert, der nicht für Arbeiten ausserhalb der Arbeitszeit erbracht wird? Die Entwicklung allfälliger Mehrkosten hängt von solchen Grundsätzen ab. Für die Kantonalbank hat eine Praxisänderung keine Folgen, denn sie interessiert sich nicht dafür, was ein Mitglied des Verwaltungsrates mit dem Honorar macht. Bei den Spitälern ist es genau gleich: Falls nicht mehr Regierungspräsidentin Hanselmann das Verwaltungsratspräsidium inne hat, ist die Entschädigung in der Höhe von rund 35'000 Franken anders zu regeln, abhängig von der künftigen Regelung der Ablieferungspflichten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass in einzelnen Bereichen Mehrkosten entstehen können. Diese werden aber nicht so gewaltig sein, wie hier vermutet wird. Es wird um Verständnis dafür gebeten, dass die Arbeiten noch nicht abgeschlossen werden konnten, denn es bestehen relativ grosse Unterschiede bei der Höhe der Entschädigungen, nicht zuletzt aufgrund des Zeitaufwands für die Wahrnehmung der Mandate. Die Regierung wollte der vorberatenden Kommission nicht einfach eine Liste mit Zahlen abgeben, um dann den Vorwurf zu hören, was im Detail dahinter stecke. Es wird eine saubere Auflistung erarbeitet, die auch zeigt, was hinter den Zahlen steht und welche Überlegungen zu den geltenden Entschädigungen geführt haben. Es wird um Verständnis gebeten, dass diese Arbeiten auch bis zu einer allfälligen zweiten Sitzung im Januar 2015 nicht abgeschlossen werden können. Das wird nicht möglich sein. Deshalb wurde angekündigt, die Transparenz über die Entschädigungen gegenüber der Finanzkommission im Laufe des Jahres 2015 sauber darzulegen, so dass die Regelungen auf den 1. Juni 2016 angewendet werden können. Es wird eingeräumt, dass die Regierung das Vertrauen ein bisschen strapaziert hat, wie die Reaktionen zeigen. In anderen Geschäften konnte jedoch bewiesen werden, dass in Zusammenarbeit mit der Finanzkommission eine Vorlage entwickelt werden kann, die anschliessend mehrheitsfähig ist, zum Beispiel die Besoldungsverordnung für Magistratspersonen (sGS 143.210; abgekürzt BesVMP). Das wird bestimmt auch in der vorliegenden Frage in einer transparenten und offenen Zusammenarbeit mit der Finanzkommission gelingen.

**Staatssekretär Braun** ergänzt und bittet darum, den Fokus auf die vorliegende Vorlage zu legen. Im September 2012 hat sich der Kantonsrat ein erstes Mal mit der PCG befasst und PCG-Grundsätze verabschiedet. Diese vom Kantonsrat verabschiedeten Grundsätze waren massgeblich für die Arbeiten im Vorfeld dieses Geschäfts. Es wurde in drei Teilprojekten an der Umsetzung der PCG gearbeitet: Teilprojekt 1 befasste sich mit den Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien sowie dem Beteiligungscontrolling, in Teilprojekt 2 wurde die legistische Anpassung der Gründungserlasse vorbereitet und das Teilprojekt 3 beleuchtet den Aspekt der Entschädigungsfragen. Alle Änderungen sollen auf den 1. Juni 2016 in Kraft treten können. Die Erwartungshaltung ist, dass sich der Kantonsrat auf der Basis der PCG-Grundsätze in erster Linie mit dem befasst, mit dem er sich befassen muss: Nämlich mit den legistischen Grundlagen, bei denen der Kantonsrat zuständig ist und selber die Verantwortung trägt. Für alle anderen Fragen, ausgenommen die Entschädigungen der Regierung bzw. der Magistratspersonen und die Pflege der Beteiligungen, ist der Kantonsrat nicht zwingend zuständig, wie auch Herr Schindler ausgeführt hat. Die vorberatende Kommission wird gebeten, im Sinne der Transparenz alle Fragen zu stellen, aber sich in erster Linie darauf zu fokussieren, was Gegenstand der Vorlage ist. Das sind



neun Gesetzesvorlagen, die die vorberatende Kommission beraten und entscheiden muss.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich für alle Ausführungen. Er weist darauf hin, dass die Entschädigungsthematik später beraten wird und leitet über zur Beratung der Gesetzesentwürfe.

## 4 Geschäfte des Gesundheitsdepartementes

### II. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde

#### Nachtrag zum Gesetz über die Psychiatrieverbunde

#### Nachtrag zum Gesetz über das Zentrum für Labormedizin

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** begrüsst Regierungspräsidentin Hanselmann sowie Generalsekretär Wüst und Experte Glaus. Experte Glaus, Vizepräsident des Verwaltungsrates der Spitalverbunde, wurde im Nachhinein auf Antrag der SP-GRÜ-Delegation und nach Rücksprache mit den Fraktionspräsidenten, insbesondere FDP und CVP-EVP, eingeladen. Die SP-GRÜ-Delegation hat weiter beantragt, dass ein Vertreter des Verwaltungsrates der Psychiatrieverbunde eingeladen wird. Diesem Antrag hat der Kommissionspräsident nicht stattgegeben. Einerseits aufgrund des zeitlich engen Rahmens des Sitzungstages, andererseits aufgrund der Kurzfristigkeit. Sollte es einen zweiten Sitzungstag geben, kann die Mehrheit der vorberatenden Kommission entscheiden, wen sie für den zweiten Tag einladen möchte. Experte Glaus wird nun aber auch einige allgemeine Ausführungen zu den Psychiatrieverbunden machen, da er im Vorfeld der Sitzung Kontakt mit Mitgliedern des Verwaltungsrates der Psychiatrieverbunde hatte. Kommissionspräsident Götte-Tübach entschuldigt sich für die zeitliche Verspätung und bedankt sich bei Regierungspräsidentin Hanselmann für ihre Bereitschaft, bis Mittag der Kommissionssitzung beizuwohnen. Er leitet über ins Fachreferat von Regierungspräsidentin Hanselmann.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zu einem Geschäft, welches bereits stark diskutiert wurde. Sie möchte nun nochmals kurz die Strukturen aufzeigen, anschliessend wird Experte Glaus detaillierte Ausführungen machen. Sie zeigt die Struktur der jetzigen Funktionsweise der Verwaltungsräte der Spital- und Psychiatrieverbunde auf, wie sie in der ausgeteilten Beilage abgebildet ist. Ausserdem sind Kooperationen zu sehen, mit welchen die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt werden. Das sind Ressourcen im Bereich des Knowhows, welches aufgestückelt ist in viele verschiedene Wissensgebiete. Dies macht das Ganze speziell, aber auch speziell interessant. Dieses Knowhow stellt das Gesundheitsdepartement zur Verfügung. Dies vor allem auch deshalb, da die Geschäftsstellen der Spital- und Psychiatrieverbunde in einer Geschäftsstelle vereinigt sind. So können die Ressourcen optimal genutzt werden. Es gibt Zeiteinsparungen sowie transparente, klare und schnelle Informationsflüsse. So können Entscheide schnell getroffen werden und die Politik ist mit dabei. Das funktioniert in dieser Struktur sehr gut. In Zukunft wird es eine klare Trennung geben, was auch bereits entschieden ist. Die Regierung ist jedoch klar der Ansicht, dass es,



wenn diese Trennung gemacht wird, genügend Zeit benötigt, damit eine erfolgreiche Struktur, welche bis jetzt gelebt wurde, in eine funktionierende Struktur überführt werden kann. Weiter ist eine Auflistung zu sehen, wie die Struktur jetzt ist und wie sie neu werden soll, mit einer klaren Trennung, welche die Interessenkollision, welche hier vermutet wird, unterbindet. Das heisst aber auch eine klare Trennung der Ressourcennutzung und der Vernetzung, welche aus Sicht des Gesundheitsdepartementes momentan optimal genutzt werden kann. Sie gibt das Wort weiter an Experte Glaus.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich bei Regierungspräsidentin Hanselmann und verweist darauf, dass allen Mitgliedern der vorberatenden Kommission ein Schreiben des Verwaltungsrates der Spitalverbunde an die Regierung zugestellt wurde.

**Experte Glaus** bedankt sich für die Möglichkeit, dass der Verwaltungsrat direkt Stellung beziehen darf. Er stellt sich kurz vor. Seit 2006 nimmt er die Rolle des Vizepräsidenten des Verwaltungsrates der Spitalverbunde ein. Mit dem Thema der Corporate Governance ist er insofern vertraut, als dass er als Erster in der Schweiz seine Dissertation an der Universität St.Gallen (HSG) zu diesem Thema verfasst hat. Er nimmt auch Einsitz in andere Verwaltungsräte, in welchen er teilweise mit Mandatsvertrag agiert. Er verweist auf den Brief des Verwaltungsrates an die Regierung, wobei seine Präsentation noch weiterführende Punkte umfasst. Der Verwaltungsrat ist der Meinung, dass sich die heutige Lösung sehr gut bewährt hat. Einerseits aufgrund eines komplementär zusammengesetzten Verwaltungsrates, andererseits aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Politik im Verwaltungsrat vertreten ist. Dies führt zu kurzen Entscheidungswegen und zum Zugang zum Knowhow und den Ressourcen des Gesundheitsdepartementes. Der Verwaltungsrat hat sich zu verschiedenen Lösungsmodellen Gedanken gemacht. Es geht darum, dass zwei Aspekte unter einen Hut gebracht werden. Einerseits die unternehmerische und organisatorische Autonomie, wie es in der Botschaft beschrieben ist, andererseits die politische Steuerung, die regulatorische Einflussnahme. Dies führt zur Frage, ob die Vorsitzende des zuständigen Departementes im strategischen Leitungsorgan Einsitz nehmen soll. Der Verwaltungsrat hat verschiedene Kriterien betrachtet. So wurden die Grundsätze der Corporate Governance, die organisatorisch-finanzielle Sicht sowie die Erfahrungen in anderen Kantonen betrachtet.

Im Anhang zur Botschaft befinden sich die Grundsätze zur PCG. Es ist somit klar geregelt, anhand welcher Kriterien entschieden werden soll, ob ein Vertreter oder eine Vertreterin der Regierung im strategischen Leitungsorgan Einsitz nehmen soll. Die Kriterien sind, ob grosser Interpretations- oder Ermessensspielraum besteht, ob eine hohe finanzielle Bedeutung besteht und ob die Grundversorgung betroffen ist. Das sind drei Kriterien, welche bei den Spitalverbunden sehr relevant sind. Das Kriterium, ob Regierungsvertreter anderer Gemeinwesen im strategischen Leitungsorgan vertreten sind, ist in diesem Fall nicht relevant. Wenn das betrachtet wird, ist das Bild klar. Die politischen Interpretations- oder Ermessensspielräume sind erheblich, es gibt zwar einen erhöhten Markteinfluss, es ist jedoch sehr erheblich, dass der politische Interpretations- und Ermessensspielraum in den Verwaltungsrat getragen werden kann. Das spricht für die Einsitznahme. Dass die Spitäler von grösster strategischer und finanzieller Bedeutung sind, müssen wir nach der Abstimmung am letzten Wochenende nicht mehr diskutieren, das ist glasklar vollständig erfüllt. Die Grundversorgung, die Gesundheit im Kanton St.Gallen ist ebenfalls



von höchster strategischer Bedeutung, das ist ebenfalls glasklar. Wenn es nach diesen Kriterien beurteilt wird, kommt man zum eindeutigen Schluss, dass die Kriterien erfüllt sind, was für die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des zuständigen Departementes spricht.

Das zweite Thema, welches im Brief beschrieben wird, sind die Grundsätze der PCG. Die ersten Kriterien sind diejenigen, ob jemand Einsitz nehmen soll oder nicht, die zweiten Kriterien sind die Grundsätze. Wenn diese betrachtet werden, geht es um die Gewährleistungsoptik. Die Sicherstellung einer optimalen Versorgung ist bereits heute optimal erfüllt, was ein wesentliches Kriterium ist. Bei den strategischen Vorgaben hat die Politik die Verantwortung, ihre Eignerziele einzubringen, was bei einer direkten Einsitznahme einfacher ist. Ein interessanter Punkt, welcher in der Privatwirtschaft anders definiert wird, ist das Management by Exception. Bei einer öffentlichen Beteiligung muss oder will die Politik direkten Zugriff haben, um im Einzelfall, wenn es Schwierigkeiten gibt, handeln zu können. Heute ist dies ideal gelöst, da zwischen der Verwaltungsratspräsidentin und den CEO regelmässig Einzelgespräche stattfinden. Dadurch ist sichergestellt, dass, wenn heikle Themen auf den Tisch kommen, diese auf dem Tisch sind. Transparenz ist ein wesentlicher Punkt, welcher ebenfalls ideal erfüllt ist, wenn direkt Einsitz genommen werden kann. Die interessanteren beiden Punkte folgen aber jetzt. Bei den Interessenkonflikten ist es so, dass die Spitalliste durch die Regierung verabschiedet wird. Dieser Punkt also, der meistens diskutiert wird, wird vom Verwaltungsrat als weniger kritisch beurteilt. Erstens wird die Spitalliste durch die Regierung verabschiedet, zweitens bleibt die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes aus Sicht der Politik und der Bevölkerung verantwortlich für die Spitäler. Das wird sich, unabhängig vom gewählten Modell, nicht ändern. Der letzte Punkt, die Einsitznahme von Exekutivmitgliedern, welches ebenfalls ein interessantes Thema ist, ist klar geregelt, da Regierungspräsidentin Hanselmann von Amtes wegen seit 2006 im Verwaltungsrat Einsitz hat. Hier gibt es in der Lehre einen interessanten Punkt. Ein Zitat, welches ebenfalls im Brief abgebildet wurde, aus der Bibel für die PCG, welches besagt, auch wenn man bevorzugt, dass Exekutivmitglieder grundsätzlich nicht Einsitz nehmen, sind Ausnahmen am ehesten im Gesundheitswesen denkbar. Der Grund, und das ist hier sehr schön formuliert, ist folgender: «Die Bürger verstehen nicht, wenn sie an die strategische Führungsebene des entsprechenden kantonalen Spitals verwiesen werden. Um allfällige Missstände abzuklären und gegebenenfalls zu beseitigen ist das zuständige Exekutivmitglied auf eine rasche und direkte Einflussmöglichkeit angewiesen.» So sagt sogar die Lehre, dass im Gesundheitsbereich eine direkte Einsitznahme in der strategischen Führungsebene des kantonalen Spitals von Vorteil ist. Das ist hoch interessant, wenn man sich das in Ruhe auf der Zunge zergehen lässt.

Aus Corporate Governance-Sicht, ein zweiter Aspekt der sehr wichtig ist, ist das organisatorische und finanzielle Thema. Experte Glaus kann dies eigentlich kurz abhandeln, da man das bereits aus den einleitenden Worten spürt. Heute sind die Welten sehr eng verwoben. Das Gesundheitsdepartement, der Verwaltungsrat und die Geschäftsstelle sitzen alle an einem Tisch und das betrachten wir als riesigen Vorteil für die Beschleunigung der Abläufe, für die Transparenz usw. Wenn das geändert wird, ist es klar, dann muss alles auseinandergefädelt werden. Das ist ein Aufwand, welcher dazu führt, dass Mehrkosten entstehen. Hier müssen saubere Lösungen gefunden werden. Die Konsequenzen eines Verzichts der Einsitznahme sind, dass ein Präsidium etabliert werden muss, welches



schätzungsweise ca. 60-80 Stellenprozente benötigt, damit die Verantwortung wahr genommen werden kann. Im Budget 2015 ist von 6'600 Stellen die Rede, was aufgrund von Teilzeitarbeit effektiv über 7'000 Personen sind. Es ist der grösste Arbeitgeber im Kanton. Das ist eine grosse Verantwortung. Heute ist es so, dass der Generalsekretär des Gesundheitsdepartementes das CEO-Koordinationsgremium führt. Auch hier müsste eine neue Leitung etabliert und über Lösungen nachgedacht werden. Was auch noch wichtig ist, ist die Tatsache, dass der Generalsekretär beratend an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnimmt und die Geschäftsstelle im Gesundheitsdepartement angesiedelt ist, die Dienstleistungen somit genutzt werden. Hier müssten zwei unabhängige Geschäftsstellen aufgebaut werden, und das ist somit auch ein Hinweis für die Psychiatrie, also eine Geschäftsstelle für die Spitalverbunde und eine für die Psychiatrieverbunde. Die Dienstleistungen, welche direkt aus dem Gesundheitsdepartement kommen, müssten entweder neu beschafft oder aufgebaut werden. Es müssten auch hier neue Regelungen gefunden werden. Es würde zu einer Entflechtung des Ganzen führen. Das kann man machen, man muss sich einfach bewusst sein, dass dies Kosten verursacht, aufwändig ist, die Wege länger werden, Schnittstellen aufgebaut werden müssen, usw.

Experte Glaus hat sich erlaubt – das ist im Brief nicht abgebildet – nachzuschlagen, was ähnliche Organisationen, public oder semi-public, für das Verwaltungsratspräsidium an Honorierungen aufwenden (Folie 12). Dies sind nicht die Gesamtkosten, sondern indikativ die Zahlen des Jahres 2013 für den Kaderlohn aus der Statistik oder aus dem Geschäftsbericht. Rein von der Grössenordnung her sieht man, dass die Spitalregionen mit rund 6'600 Angestellten im Mittelfeld sind. Fairerweise muss man darauf hinweisen, dass bei der St.Galler Kantonalbank nicht publiziert ist, was die aufgewendeten Stellenprozente des Verwaltungsratspräsidiums genau sind. Das macht zwischen 400'000 und 500'000 Franken. Es ist klar, dass dies bei den Mitgliedern der voKo nun einige Reaktionen auslöst. Es ist aber wichtig dass man weiss, wovon man hier spricht.

Als letzten Punkt spricht er den interkantonalen Vergleich an. Das ist interessant. Er zeigt eine Zusammenstellung mit Beispielen aus anderen Kantonen (Folie 13). Er stellt fest, auch aus seiner Praxis als Berater, dass es in vielen Kantonen holpert. Die Zusammenstellung zeigt auf, dass die Brücke zwischen Politik und Verwaltungsrat ein wichtiges Thema darstellt. Hier muss man also unbedingt eine gute Lösung finden. Er möchte die Liste nicht im Einzelnen diskutieren, stellt jedoch fest, dass es viele Eklats gab. Es gab immer wieder Themen, bei denen man nicht zufrieden war. Häufig steckt das Problem dahinter, dass sich die Politik und der Verwaltungsrat auseinandergelebt haben. Wenn man also eine andere Lösung wählen möchte, muss man sich gut überlegen, wie man es anstellt, dass man nicht in eine solche Situation hinein gerät. Wie sieht die konkrete Lösung aus, diese Diskussion muss man frühzeitig starten.

Zusammenfassend hält er für den Verwaltungsrat der Spitalverbunde fest, dass sich das bisherige Modell bewährt hat in den vergangenen neun Jahren, der Verwaltungsrat ist sehr happy mit dieser Situation. Der Verwaltungsrat ist der Meinung, dass die Trennung nicht zielführend ist und künstliche Schnittstellen geschaffen werden. Aus Überlegungen zur PCG ist die Trennung nicht gerechtfertigt und der Kanton soll aus strategischen Überlegungen im Verwaltungsrat auf jeden Fall vertreten sein.



Er hatte persönlich auch Kontakt mit Mitgliedern des Verwaltungsrates der Psychiatrieverbunde, auch mit Vizepräsident Forrer, welche ebenfalls einen Brief mit ähnlichem Inhalt wie die Spitalverbunde an die Regierung verfasst haben. Die Psychiatrieverbunde schliessen sich dieser Logik an. Sie sehen in Bezug auf die Spitalliste keine Interessenkonflikte und vertreten die gleiche Position. Last but not least erhält der Verwaltungsrat spannende Unterstützung, weil es 2013 ein Interview mit Regierungsrat Gehrler zu seinem Verwaltungsratsmandat bei der Kantonalbank im St.Galler Tagblatt gibt, welches besagt, «diese Regelung ist sinnvoll». Fairerweise muss man sagen, dass die Situation bei der Kantonalbank insofern anders ist, als dass das Mitglied der Regierung nicht Verwaltungsratspräsident ist. Die Vertretung des Kantons ist dort jedoch gewährleistet (Folie 15).

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** dankt Experte Glaus für die Ausführungen. Es ist ihm ein Anliegen zu klären, dass die wissenschaftlichen Hinweise auf das Buch Schedler/Sonderegger/Müller in der neuen Auflage keinen Bestand mehr haben. In der 1. Auflage 2011 sind die Ausführungen wie angesprochen noch enthalten, in der 2. Auflage 2012 wurde der Absatz angepasst und die Aussagen sind so nicht mehr enthalten. Wieso die Änderungen gemacht wurden und ob die Revision des KVG einen Einfluss hatte, weiss er nicht. Dies als Präzisierung; beide Auflagen des Buches liegen vor. Er leitet in die Allgemeine Diskussion in Anwesenheit von Experte Glaus über.

#### 4.1 Allgemeine Diskussion

**Böhi-Wil** bemerkt, dass die eingereichte Motion «Corporate Governance – Interessenkonflikte im Gesundheitswesen» in der Septembersession 2013 gutgeheissen wurde. Das Problem liegt darin, dass die Motion zu spät kam. Eigentlich hätte die neue Regelung im Hinblick auf die neue Spitalfinanzierung umgesetzt werden müssen. Die Tatsache, dass die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes den Verwaltungsrat der Spitalverbunde präsidiert, ist ein klarer Interessenkonflikt, insbesondere im Bezug auf die Spitalliste. Dass der Interessenkonflikt besteht, ist offensichtlich, unbestritten und unhaltbar. Er fragt Experte Glaus, im Hinblick auf seine Dissertation über Corporate Governance, ob er wirklich keine Interessenkonflikte sieht, wenn es darum geht, die Spitalliste zu definieren, denn dies ist ja offensichtlich.

**Experte Glaus** führt aus, dass er bei seinem ersten Gespräch mit Regierungspräsidentin Hanselmann im Jahr 2006 anlässlich seiner Wahl in den Verwaltungsrat fragte, ob Regierungspräsidentin Hanselmann selbst im Verwaltungsrat ist. Er hat deshalb gefragt, weil er der Meinung ist, dies ist ein Erfolgsfaktor. Hier dürfen nicht pauschal Grundsätze aus der Privatwirtschaft angewendet werden. Hier muss die Realität bei einer Beteiligung, bei welcher der Staat zu 100 Prozent Eigentümer ist, betrachtet werden. Es müssen die PCG-Ansätze betrachtet werden. Fakt ist, dass die Spitäler für das Gesundheitsdepartement immer relevant sein werden. Auch wenn organisatorisch eine andere Regelung gewählt wird, muss die Brücke zur Politik geschlagen werden. Bei der Spitalliste ist wichtig, dass diese von der Regierung erlassen wird. Er kann sich aber nicht vorstellen, dass die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes nicht ihre eigenen Spitäler im Auge hat. Das Problem wird nicht gelöst, einzig und alleine wird die Brücke zwischen der Politik und der Schnittstelle abgebrochen. Das Problem löst man dadurch, indem die Regierung darüber entscheidet, was auch in anderen Kantonen gesehen werden kann. Die Brücke ist das



wesentliche Problem und das wesentliche Thema und nicht die Tatsache, dass die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes die Spitalliste schreiben muss. Er ist felsenfest davon überzeugt, dass es zwar auf den ersten Blick wie ein Interessenkonflikt aussieht, aber dass dies genauer betrachtet werden muss. Er ist der Meinung, dass die Politik im Verwaltungsrat vertreten sein muss.

**Mächler-Zuzwil** hält zu den Ausführungen von Experte Glaus fest, dass die Motionäre mit keinem Wort erwähnt haben, dass der heutige Verwaltungsrat nicht gut funktioniert. Da gibt er Experte Glaus völlig recht und das gibt es auch nicht zu bedenken. Es gibt jedoch ein Problem, welches Experte Glaus ausklammert, und das kann er sogar noch nachvollziehen. Der Bundesgesetzgeber hat 2012 festgelegt, dass die öffentlichen und privaten Spitäler gleich zu behandeln sind, speziell auch bei der Finanzierung, was früher nicht so war. Vor 2012 waren die Ausführungen von Experte Glaus zutreffend, seit 2012 hat sich die Ausgangslage jedoch geändert und die Fragestellung ist eine andere. Deshalb ist auch das Zitat im Buch von Schedler/Sonderegger/Müller in der 2. Auflage geändert worden. Er ist von Experte Glaus enttäuscht, dass er auf diesen Umstand nicht eingegangen ist. Er sieht jedoch, dass Experte Glaus den Hut des Verwaltungsrates trägt und mit der jetzigen Situation am besten fährt, weil das Wissen des Gesundheitsdepartementes direkt im Verwaltungsrat ist. Das ist quasi eine optimale Situation für den Verwaltungsrat, wenn das Wissen des Regulators im gleichen Haus ist. Dass es aber daraus eine Ungleichbehandlung mit anderen Institutionen gibt, ist offensichtlich. Deshalb bittet er Experte Glaus, sich auch den Hut des Kantonsrates aufzusetzen, welcher auf einer übergeordneten Ebene ist. Wir müssen sicherstellen, dass die Gleichbehandlung, wie sie vom Bundesgesetzgeber gefordert wird, zum Tragen kommt. Wenn Experte Glaus argumentiert, dass die Spitalliste von der Regierung gemacht wird, dann weiss er nicht, wer das Geschäft vorbereitet. Wenn Regierungspräsidentin Hanselmann sagt, sie müsse bei der Vorbereitung des Geschäfts der Spitalliste in den Ausstand treten, dann hat der Kanton ein Problem, da niemand in der Regierung mehr eine Ahnung vom Geschäft hat. Man kann doch nicht erwarten, dass der Bauchef über die Spitalliste referiert, er hat ja keine Ahnung von diesem Geschäft. Die Ausführungen von Experte Glaus, die Gesamregierung würde die Spitalliste verabschieden, sind zu kurz gegriffen. Experte Glaus nimmt die Sichtweise des Verwaltungsrates ein. Das versteht Mächler-Zuzwil und findet dies auch ehrenhaft und richtig, und Experte Glaus muss das Beste machen für die Institution Spitalverbunde und hat dies in der Vergangenheit auch gemacht. Der Umstand muss einfach erkannt werden, dass es seit 2012 aufgrund der eidgenössischen Gesetzgebung Probleme gibt.

**Experte Glaus** dankt Mächler-Zuzwil für das Lob der guten Arbeit des Verwaltungsrates, welches er gerne an seine Kollegen im Verwaltungsrat weitergibt. Er ist überzeugt davon, dass dies auch so ist. Er möchte präzisieren, dass der Verwaltungsrat kein operatives sondern ein strategisches Organ ist. Die operative Leitung liegt bei den vier Geschäftsleitungen und die Rolle des Verwaltungsrates im öffentlichen Bereich ist eine sehr interessante, weil die Politik wesentliche strategische Entscheide fällt. Dazu gehören Standortfragen, das Leistungsangebot, etc. Das ist somit eine anders zu beurteilende Situation als in der Privatwirtschaft, wo der Verwaltungsrat ein reiner Vertreter der Aktionäre im Sinne von finanziellen Überlegungen ist. Das heisst, hier ist der Verwaltungsrat das Bindeglied, welches die Eignerstrategie, die aus der Politik, also von den hier Anwesenden, kommt, über- und umsetzen muss, und dann die definitiven strategischen Vorgaben macht, diese



herunterbricht und dann überprüft, ob diese entsprechend umgesetzt wird. Das ist nicht trivial, da gibt es grosse Herausforderungen: Immobilien und so weiter, also alles, was auf den Verwaltungsrat zukommt. Das eidgenössische Finanzierungsgesetz sagt nicht, wie das strategische Leitungsorgan besetzt wird. Das ist zu kurz gegriffen als Schlussfolgerung. Die Frage ist effektiv, wie Lösungen geschaffen werden können, damit die öffentlichen Spitäler gleich lange Spiesse haben und nicht benachteiligt werden. Aus diesem Grund hat der Verwaltungsrat ein grosses Interesse, denn die Verantwortung für diese Spitäler ist nicht trivial, da hat es grosse Herausforderungen, um funktionierende Lösungen zu finden. Die Frage bleibt daher auf dem Tisch, wie diese politischen Themen mit wenigen Schnittstellen in den Verwaltungsrat gebracht werden.

**Haag-St.Gallen** bedauert, dass die Ausführungen von Experte Glaus nicht gemacht wurden, bevor die Motion überwiesen wurde, vielleicht hätte dies einige Parlamentsmitglieder zum Umdenken bewogen. Man ist sich jedoch nie zu schade, seine Meinung zu ändern, und vielleicht gibt es noch Leute, welche umdenken. Sie richtet an Experte Glaus eine konkrete Frage anschliessend an die Frage von Böhi-Wil bezüglich der Spitalliste. Er hat Vergleiche mit anderen Kantonen gezogen und es ist bekannt, dass die Hirslanden-Klinik auch in anderen Kantonen Rekurs auf die Spitalliste gemacht hat. Sie fragt, ob die Rekurse in Kantonen, in welchen die Regierung im Verwaltungsrat vertreten ist, häufiger sind als in anderen Kantonen, in welchen die Regierung nichts mit dem Verwaltungsrat zu tun hat.

**Experte Glaus** kann diese Frage sehr klar beantworten, da er auch in seiner Rolle als Berater engen Kontakt mit der Hirslanden-Klinik hat. Das kann man schwarz-weiss sagen. Es hat überhaupt nichts mit dem Rollenmodell zu tun, sondern es ist eine systematische Strategie der Hirslanden-Klinik, anzugreifen und zu versuchen, ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Das ist also komplett unabhängig. Da findet man in der ganzen Schweiz Beispiele und er sieht überhaupt keine Korrelation mit dem Modell. Das hat überhaupt nichts mit diesem zu tun. Das ist schlussendlich wettbewerbstechnisch.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** dankt Experte Glaus und verabschiedet diesen.

**Haag-St.Gallen** spricht für die SP-GRÜ-Delegation. Mit dem vorliegenden Vorschlag der Regierung wird von einer erfolgreichen Strategie der stationären Gesundheitsversorgung abgekehrt. Man kehrt dieser den Rücken zu. Die starke öffentliche Gesundheitsversorgung kommt bei der Bevölkerung gut an. Über 85 Prozent der Bevölkerung des Kantons St.Gallen wählen für die Behandlung ein öffentliches Spital. Das ist aus der Botschaft ersichtlich. Deswegen steht die Politik in der Pflicht. Die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes hat die Verantwortung für alle öffentlichen Spitäler, ob sie den Verwaltungsrat präsidiert oder nicht. Wenn die Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes nicht mehr Präsidentin des Verwaltungsrates ist, ist das, als ob man einem Dirigenten den Taktstock wegnimmt. Wenn einige nun denken, man könne ohne Taktstock dirigieren, dann haben wir von Experte Glaus gehört, wie es in anderen Kantonen zu und her geht. Man entdeckt häufige Wechsel in den Verwaltungsräten, man hört von Finanzskandalen und von Problemen zwischen der politischen, strategischen und operativen Ebene. Die Steuerungsmöglichkeit würde aus der Hand gegeben. Die Vorgabe der Gewinnabschöpfung der Spitäler ist dank der direkten Vertretung der Regierung im Verwaltungsrat möglich gewesen.



Wenn sich die Mitglieder der Regierung aus den strategischen Leitungsorganen verabschieden, stellt sich die Frage der Entschädigung, wie bereits mehrfach gehört. Haag-St.Gallen ist froh, dass sie eine Zahl gehört hat von Experte Glaus und diese ist erschreckend. In der Antwort der Regierung auf die Interpellation der Entschädigung der Mitglieder der Verwaltungskommission der SVA steht, dass sich die Entschädigung für den Präsidenten mehr als verdreifacht hat; das in einer Versicherungsgesellschaft, in einem Massengeschäft mit gesetzlich klar geregelten Aufgaben. Wie viel höher wird die Zahl ausfallen, wenn der Verwaltungsrat mit grossen strategischen Handlungsmöglichkeiten zu tun hat. Unter der Leitung der Departementsvorsteherin sind die Leistungsbereiche in den verschiedenen Spitälern zusammengefasst worden. Damit ist der politische Wille des Kantonsrates eins zu eins umgesetzt. Sie fragt, ob man diesen Trumpf wirklich aus der Hand geben möchte. Die Einflussnahme auf die stationäre Gesundheitsversorgung wird verkleinert und geschwächt, was den Kantonsrat schwächt. In den Grundsätzen im Anhang 2 der Botschaft unter G15 steht, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes im strategischen Leitungsorgan vertreten sein soll, wenn erheblicher politischer Interpretationsspielraum, hohe strategische und finanzielle Bedeutung besteht und die Gewährleistung der Versorgungssicherheit betroffen ist. Dies trifft alles zu und das haben wir auch von Experte Glaus gehört. Im gleichen Grundsatz wird erwähnt, dass Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkollisionen zu treffen sind. Es steht jedoch nicht, dass das Regierungsmitglied das Präsidium nicht innehaben soll. Es stellt sich die Frage, weshalb dann Grundsätze aufgesetzt werden. Es wird gesagt, dass dies bereits im Jahr 2012 besprochen wurde. Das ist richtig, aber dann muss der Grundsatz auch umgesetzt werden und es muss eine Lösung gefunden werden, wie Interessenkollisionen vermieden werden können, ohne dass die Regierung das Verwaltungsratspräsidium aufgibt. Die SP-GRÜ-Fraktion wird nicht auf dieses Gesetz eintreten.

**Mächler-Zuzwil** spricht für die FDP-Delegation zur zeitlichen Dimension. Es wurde bereits im Rahmen des Hearings, bei welchem nicht alle Kommissionsmitglieder anwesend waren, erwähnt, dass nicht erst auf den 1. Juni 2017 begonnen werden muss, sondern der 1. Juni 2016 weiterhin möglich sei. Bereits im Hearing wurde die Umsetzung der Immobilienstrategie als kein zulässiger Grund taxiert und die FDP-Delegation ist auch heute noch der Meinung, dass dies gerade der Grund für die frühere Umsetzung ist, da sie hier einen grossen Interessenkonflikt sieht. Da dies im Hearing bereits ausgeführt wurde, fasst er hier nur noch zusammen. Im Hinblick auf die Lösung bei der Geschäftsstelle glaubt die FDP-Delegation nicht, dass so viel Zeit notwendig ist. Es ist nun umso wichtiger, dass die Botschaft verabschiedet wird, so dass die Regierung auch bereits – en connaissance de cause der 1. Lesung – weiss, in welche Richtung es gehen wird, und sie entsprechende Voraussetzungen schaffen kann, damit das möglich wird. Bereits im Hearing wurde gesagt, dass der Vollzugsbeginn am 1. Juni 2016 sein soll, und er geht davon aus, dass im Rahmen der Spezialdiskussion auf diesen Punkt zurückgekommen werden wird. Er macht deshalb jetzt bereits transparent, was die Haltung der FDP-Delegation diesbezüglich sein wird.

**Suter-Rapperswil-Jona** spricht für die CVP-EVP-Delegation. Sie kann sich den Äusserungen von Mächler-Zuzwil anschliessen und im Sinne einer Wiederholung legt sie die Punkte der CVP-EVP-Delegation nochmals dar: Die CVP-EVP-Delegation hat sich zur Thematik bereits mehrfach geäussert und wird an ihrer Haltung festhalten. Sie bittet die



Regierung, die unmissverständlichen Aufträge des Kantonsrates endlich umzusetzen. Sie hat es bereits zu Beginn der Sitzung gesagt, die Aufgabenteilung zwischen Parlament und Exekutive muss klar sein: Das Parlament legt die Regeln fest und die Regierung ist das ausführende Organ. Sie bittet darum, dass dies auch zur Kenntnis genommen wird, auch wenn der Regierung gewisse Entscheide des Kantonsrates nicht immer behagen. Kurz zusammengefasst unterstützt die CVP-EVP-Delegation, was der Vorredner bereits eingebracht hat. Sie ist der Meinung, die Anpassung muss bis spätestens 1. Juni 2016 in Kraft treten, dass weiterhin ein Vertreter des zuständigen Departements Einsitz nimmt, nicht aber der Vorsteher.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** leitet in die Spezialdiskussion über.

## 4.2 Spezialdiskussion

### 4.2.1 II. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde

**Ammann-Gaiserwald** fällt auf, dass in den beiden vorgängigen, eher kurzen Voten nicht darauf eingegangen worden sei, weshalb die Einführung bereits auf den 1. Juni 2016 möglich sein solle. Es gehe nicht nur darum, die Position des Verwaltungsratspräsidiums neu zu besetzen. Das gehe hier mit riesigen Umstrukturierungen Hand in Hand, wie es von der Regierung sehr gut dargelegt werde. Es interessiere ihn, was die Argumente seien. Er vergleiche die gesamte Spitallandschaft mit einem Ozean-Dampfer, der sehr träge sei, wenn er einmal in Fahrt sei und es brauche eine gewisse Zeit um Kurskorrekturen vorzunehmen. Man müsse darauf achten, dass, wenn man den Kapitän während der Fahrt austausche, dies zur richtigen Zeit geschehe, denn es werde eine Weile brauchen, bis der Kurs danach geändert werden könne. Er möchte davor warnen, eine Hauruck-Übung zu machen, die im Nachhinein alle bedauern würden. Er denke, dass die Neustrukturierung Zeit benötige, und es sei nicht so entscheidend, ob dies dann ein Jahr länger dauere oder nicht. Ob es jetzt elf oder zehn Jahre, beziehungsweise neun oder acht Jahre dauern würde, dürfe kein wahnsinniges Kriterium sein. Er wäre sehr froh, wenn auch sachliche Argumente hervorgebracht würden, wieso nicht um ein Jahr verlängert werden könne. Ansonsten finde er, dass der Übergang sehr gut durchdacht sein müsse, und nicht, dass man im Nachhinein sagen müsse, es sei eine Hauruckübung gewesen. Die Änderung solle nicht einfach an irgendein Datum festgenagelt werden, so dass anschliessend alle unter Druck seien und die Entscheide hektisch getroffen würden. Er bittet um ein sachliches Argument.

**Sulzer-Wil** möchte den Punkt der Kompetenzen des Kantonsrates aufnehmen. Diese Kompetenzen seien nicht bestritten und es sei klar, dass der Kantonsrat Vorgaben mache und Gesetze erlasse und man sich daran dann auch halte. Wenn nun der Termin im Raum stehe, wann die Änderung in Kraft treten solle, dann habe der Kantonsrat zwar einmal ein Datum festgesetzt, alleine diese Forderung sei jedoch kein Argument, dass es nicht auch ein Jahr später umgesetzt werden könne. Aus Sicht der SP-GRÜ-Fraktion sei es auch ein Jahr später nach wie vor keine gute Lösung, da es grundsätzlich keine gute Idee sei, dass die Regierung nicht mehr im Verwaltungsrat vertreten sei. Man habe das von Mächler-Zuzwil gehört, dass die Mehrheit dann entscheide, so sei es auch. Es sei ihm schon klar, dass die Mehrheit entscheide, es sollten aber auch Argumente angeführt wer-



den, welche nachvollziehbar seien, und nicht, dass man einfach irgendwohin entscheide. Man müsse gewichten, man müsse abwägen und da möchte er gerne die Argumente hören, warum es gerade bei den Spitälern so sein müsse. Wenn auf der Liste geschaut werde, was der Kanton bei den Staatsbeiträgen an die Spitäler ausrichte, seien das etwa 300 Mio. Franken. Das sei bei weitem die grösste Beteiligung bei den 78 ausgewiesenen Beteiligungen. Da frage er sich, warum sich der Kantonsrat, welcher sonst auf jeden Rappen achte, bei den Beteiligungen, bei welchen am meisten Geld gebunden sei, zurückziehe und die Regierung nicht Mitverantwortung im Verwaltungsrat übernehmen lasse. Das sei der SP-GRÜ-Delegation nicht verständlich, gerade auch deshalb, weil es ein politisch sehr sensibles Geschäft sei. Da habe man auch von Experte-Glaus richtigerweise gehört, dass jede Bewohnerin und jeder Bewohner diese Dienstleistung nutze und das verantwortliche Mitglied der Regierung auch direkt angegangen werde, wenn etwas nicht klappe. Bei jeder operativen Frage werde das betreffende Mitglied der Regierung an den Pranger gestellt und es werde gefragt, weshalb dies oder jenes nicht funktioniere. Es habe bereits Nicht-Wiederwahlen in diesem Bereich gegeben und dies zeige, dass die Bevölkerung die Verantwortung bei der Regierung sehe, speziell bei der Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes. Das müsse gegen das Argument der teilweise berechtigten Kritik – also bei der Spitalliste – abgewogen werden. Als Kantonsrat, wenn er die politische und finanzielle Tragweite sehe, sei für Sulzer-Wil ganz klar, dass dies in Abwägung zur Spitalliste viel höher zu gewichten sei. Die Lösung, bei welcher die Regierung nicht mehr vertreten sei im VR, sei somit keine gute Lösung, auch wenn es noch um ein Jahr hinausgeschoben werden würde.

**Ammann-Waldkirch** möchte zu den Voten von Ammann-Gaiserwald und Sulzer-Wil Stellung nehmen. Er sehe hier einfach kein Problem. Den CEO müsse operativ ja nichts mehr beigebracht werden, die wüssten, wie ein Spital geführt werde und die könnten das. Die Strategie, wie es laufe, sei ebenfalls klar. Hier müsse im Kanton St.Gallen nichts mehr neu erfunden werden. Das gehe nur auf dieser Ebene weiter, wie es jetzt laufe. Dass sich gewisse Köpfe ändern, könne vorkommen. Der Termin für die Änderung sei schon lange klar und man hätte sich vorausschauend bereits Gedanken machen können, da der politische Wille des Kantonsrates offensichtlich sei. Man hätte nicht einfach nochmals ein halbes Jahr nichts tun sollen in der Hoffnung, die Mehrheit drehe sich noch einmal. Er verstehe nicht, dass man nicht sehe, dass gerade in der Tarifierung das grosse Problem liege, weil die Hüte so komplett verschieden seien: Der Kanton möchte, dass es nicht so viel koste, und die Spitäler möchten, dass sie möglichst viel einnehmen. Dass man nicht verstehe, dass dies immer so bleiben werde und es nicht gut komme, wenn man das jetzt nicht trenne, könne er nicht nachvollziehen. Die Diskussion, weshalb man dieses Jahr nun noch benötige, sei für ihn unklar. Es heisse: Aufgabe verstanden und vorwärts.

**Damann-Gossau** gibt eine Replik zu Sulzer-Wil. Klar gehe es um viel Geld. Wie viel Geld da aber hinein gesteckt werde, lege der Gesetzgeber fest, da könne man nicht viel machen. Das ist in Gottes Namen ein Bundesgesetz, welches besage, wie viel ein Fall koste. Wie Ammann-Waldkirch bereits gesagt habe: Die Tarifierung werde durch die Regierung festgelegt und deshalb gebe es ein Konfliktpotential, also nicht nur bei der Spitalliste. Er sehe das grössere Konfliktpotential bei der Tarifierung als bei der Spitalliste, denn dort müsse die Regierung festlegen, wie viel es koste. Dass es hier Konflikte gebe, also dass die Regierung weniger bezahlen möchte, also die 55 Prozent, welche vom Kanton bezahlt



werden, und der Verwaltungsrat und die Spitäler gerne mehr hätten, sei klar. Es sei bekannt, dass die Finanzierung mit den neuen Spitalbauten nicht einfach würde. Hier gebe es ein grosses Konfliktpotential. Er sei deshalb der Meinung, die Spielregeln hätten sich grundlegend geändert. Es gebe jetzt diese Schiene und nicht mehr die alte Spitalfinanzierung. Weiter nimmt er einen Punkt auf von Experte Glaus. Wenn ausgeführt werde, was die Verwaltung neu kosten würde, dann sei es ja nicht korrekt, wenn die Arbeiten zugunsten der Spitäler gratis vom Kanton zur Verfügung gestellt würden. Es brauche ja gleich lange Spiesse für alle Spitäler. Die Hirslanden-Gruppe oder das Spital Stephanshorn könnten auch nicht einfach zum Kanton kommen und verlangen, dass dieser das Sekretariat führe. Hier müssten gleich lange Spiesse gelten mit dem neuen Gesetz. Deshalb sei es jetzt nötig, dass dies auseinanderdividiert werde. Experte Schindler hätte klar ausgeführt, dass im Gesundheitswesen viele Fragezeichen und grosses Konfliktpotential bestünden.

**Hartmann-Rorschach** nimmt zur Frage Stellung, weshalb die Zeit dränge. Wenn der Zeitpunkt auf Mitte 2016 gewählt würde, dann habe man nun noch 18 Monate für die Umstellung. Zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion wären 30 Monate zur Verfügung gestanden. Die Regierung habe entschieden, dass sie diese Umstellung in das gesamte Corporate Governance-Projekt einpacken möchte. Die Motion kam nur deshalb zustande, da der dringende Handlungsbedarf erkannt wurde, weil sich im Jahr 2012 die Bundesgesetzgebung zur Spitalfinanzierung geändert habe. Man sei dannzumal erstaunt gewesen, dass die Regierung diese Änderung verschlafen und 2012 nicht von sich aus gehandelt hätte. Das Parlament habe dann im Jahr 2013 gehandelt, als es feststellte, welche Probleme mit den gleich langen Spiessen bestünden. Es sei höchste Zeit gewesen. Nur weil man sage, man habe nun Probleme, das Ganze bis Mitte 2016 zu organisieren, sei das kein stichhaltiges Argument. Man sehe den Fahrplan und auch, was die Regierung bei anderen Organisationen in der Lage zu leisten gewesen sei, welche zwar nicht ganz so komplex waren wie das Gesundheitswesen. Bei der SVA habe man zwei Monate für die Neuorganisation benötigt. Wenn man wolle, sei auch ein Weg da und es bestünde ein dringender Handlungsbedarf seit 2012.

**Huser-Altstätten** möchte nochmals auf zwei Punkte eingehen, insbesondere zu Ammann-Gaiserwald. Im Referat von Experte Schindler sei zur Frage der Interessenkonflikte insbesondere bei der Spitalliste gesagt worden, dass Regierungspräsidentin Hanselmann in den Ausstand hätte treten müssen. Das sei einer der Gründe. Der andere sei, dass man vor der Auslagerung der Spitalimmobilien stehe, was ebenfalls ein wichtiger Schritt sei. Es müsse geklärt werden, was dafür und was dagegen spreche. Wie Mächler-Zuzwil eingangs bereits sagte, bestehe auch hier grosses Konfliktpotential; definitiv darüber entscheiden könne man allerdings erst, wenn die detaillierten Informationen vorlägen, und die Vorlage sei noch nicht beim Kantonsrat. Das Geschäft sei für diese Legislaturperiode vorgesehen und er sehe insbesondere bei dieser Auslegeordnung die Notwendigkeit, dass die Frage im gleichen Zeithorizont wie diese Vorlage beantwortet werde. Es könne nicht sein, dass die eine Frage, bei der es auch um wesentliche Änderungen im Bereich der Immobilienstrategie gehe, nicht vom Amt der Verwaltungsratspräsidentin abgekoppelt sein solle. An Ammann-Gaiserwald gerichtet: Er solle sagen, warum es genau ein Jahr länger brauche und nicht zwei oder vier. Warum solle bis Mitte 2017 etwas umsetzbar sein, das in den kommenden 18 Monaten nicht umgesetzt werden könne.



**Ammann-Gaiserwald** antwortet, er habe das vorhin dargelegt. Dies sei ein Argument gewesen, das er nun endlich gehört habe. Es sei in der Tat strittig, ob man ein Jahr länger brauche oder nicht.

**Generalsekretär Wüst** möchte auf die Darstellung eingehen, dass im Jahr 2012 alles geändert habe und es sei so ausgelegt worden, als ob es das Gesundheitsdepartement nicht gemerkt habe. Das Gesundheitsdepartement habe es sehr wohl gemerkt, dass einiges geändert habe. Wenn er die Arbeit des Gesundheitsdepartementes betrachte, dann habe er gemerkt, dass mit der ausserkantonalen Hospitalisation - aber auch innerkantonal mit den privaten Angeboten - gewisse Herausforderungen entstanden seien. Man habe im Gesundheitsdepartement jeweils sehr bewusst überlegt, was die Entscheide für Auswirkungen hätten. Man habe nicht gesagt, man bevorzuge die eigenen Spitäler und alle anderen sollen Nachteile haben. So sei zweifellos nicht gearbeitet worden. Ihm sei es wichtig, dass das Gesundheitsdepartement unter der Leitung von Regierungspräsidentin Hanselmann - und in der Verlängerung auch von der Regierung - gewusst habe, dass sich etwas verändert habe. Auch bei der Tarifrfrage hätte Regierungspräsidentin Hanselmann nicht nur einen Hut auf, sondern sie müsste an die Kantonsfinanzen denken, denn diese seien stark davon betroffen. Der Zeitpunkt der Trennung hänge davon ab, wie strikt es künftig getrennt werden solle. Die Erwartung des Kantonsrates sei ja, dass es deutlich getrennt werde. Es sei ja nur nicht die Politik alleine, denn hinter der Departementvorsteherin stehe eine gesamte Organisation, ein Departement mit sehr viel Knowhow, welches ständig hin und her fliesse zwischen der Verwaltung mit den einzelnen Ämtern, insbesondere dem Amt für Gesundheitsversorgung, und den Spitälern. Wenn das künftig getrennt werde, dann hiesse das im Klartext, dass für den Verwaltungsrat Knowhow zur Verfügung gestellt oder aufgebaut werden müsse. Das sei nicht zu unterschätzen, das werde eine grosse Herausforderung sein. Natürlich fälle der Kantonsrat eine politische Entscheidung, aber dieser Punkt müsse mit in Betracht gezogen werden, unabhängig davon, wer Verwaltungsratspräsident oder -präsidentin sei. Der Verwaltungsrat, egal wie er arbeiten werde, werde von viel Wissen und Knowhow abhängig sein, das bei den Mitgliedern des Verwaltungsrates nicht vorhanden sein könne, denn es sei differenziert und extrem vernetzt. Es wäre schade, wenn das einfach verloren ginge. Dies sei das Hauptargument, welches im Auge behalten werden müsse.

**Sulzer-Wil** nimmt Bezug auf Huser-Altstätten. Experte Schindler habe Gründe für und gegen die Doppelrolle aufgeführt. Je nachdem habe man beim einen Teil oder beim anderen besser zugehört. In der ausgeteilten Unterlage von Experte Schindler seien auch Gründe für das Doppelmandat aufgeführt. So insbesondere in politisch sensiblen Bereichen. Beispiel sei der Service Public, und das Spital sei das super klassische Beispiel für den Service Public. Es spreche auch bei starkem finanziellem Engagement dafür, dass man diese Doppelrolle habe. Er möchte, dass beide Seiten gehört würden von Experte Schindler.

**Huser-Altstätten** hat eine Frage. Im Referat von Experte Glaus sei ausgeführt worden, dass das Verwaltungsratspräsidium einem Aufwand von 60-80 Stellenprozenten entspreche. Er frage sich, ob dies bereits jetzt so sei und wie dies gehandhabt würde, wenn die Vorsteherin oder der Vorsteher des Gesundheitsdepartementes nicht mehr im Verwaltungsrat Einsitz nähme und was nachher mit diesen 60-80 Stellenprozenten passiere.



**Mächler-Zuzwil** hat eine grundsätzliche Bemerkung. Wenn Sulzer-Wil sage, man müsse auch das bisherige Modell als Möglichkeit in Betracht ziehen, dann müsse man einfach sehen, dass eine Mehrheit in diesem Raum die Änderungen seit 2012 anders beurteile. Die Auswirkungen der Änderungen durch den eidgenössischen Gesetzgeber würden durch eine Mehrheit als gravierender eingestuft. Es sei ja so, dass 2005, bei der Änderung der Quadriga II, in deren Kommission er gewesen sei, auch über die Frage der Einsitznahme diskutiert worden sei. Dannzumal sei er auch für die Einsitznahme der Vorsteherin des Gesundheitsdepartementes gewesen. Der Verwaltungsrat habe auch keine schlechte Arbeit abgeliefert, das möchte er noch einmal herausstreichen. Die Änderung von 2012 werde durch die FDP-Delegation jedoch nicht einfach mit einem Federstrich weggewischt und sie sage nicht, das gehe sie nichts an und interessiere sie nicht. Fairerweise müsse man auch sagen, dass auch andere Kantone die Situation heute anders beurteilten als noch 2006. In dieser Thematik hätte es nun einfach gewisse Änderungen gegeben und das müsse von denjenigen, die diesen Wechsel nun nicht machen wollten, zur Kenntnis genommen werden und die Tendenz gehe hin zur Trennung. Es sei auch klar und nicht verwunderlich, dass dies an verschiedenen Orten - das sei von Regierungspräsidentin Hanselmann im persönlichen Gespräch auch bereits gesagt worden - zu Problemen führe. Das könne er sehr gut nachvollziehen. Der direkte Informationsfluss, welcher heute bestehe, sei ein Privileg. Dass dieses Privileg nur einzelnen Spitälern und nicht allen zukommen solle, werde von der FDP-Delegation als nicht mehr zulässig eingestuft. Das sei der grösste Unterschied, der in dieser Diskussion bestünde, und dazu führe, dass unterschiedliche Auffassungen bestünden.

**Hartmann-Rorschach** möchte auf die Argumente von Sulzer-Wil eingehen, welcher Experte Schindler zitiert habe. Experte Schindler habe vier Argumente für die Vertretung der Exekutive im Verwaltungsrat angeführt und sieben dagegen. Experte Schindler habe auch die OECD zitiert, welche klar aufzeige, wo die Probleme lägen. Ausserdem habe er die aktuelle Rechtsprechung aufgezeigt. Wenn das alles auf eine Waage gelegt würde, dann hätten sich die Gewichte verschoben. Er bitte um eine ganzheitliche Sicht und darum, nicht einzelne Aspekte herauszureissen. Es sei in diesem Punkt wirklich wichtig, dass diese zusammen betrachtet würden.

**Gschwend-Altstätten** antwortet Hartmann-Rorschach. Wenn dieser von einer Waage spreche, dann stimme das. Aber wenn die Waage aus der Distanz betrachtet werde, mit dem was man heute wisse, dann bilde diese ab, dass man heute ein System habe, das funktioniere. Das habe sogar Mächler-Zuzwil gesagt. Bei der Anzahl Argumente dürften jetzt nicht Erbsen gezählt werden, es müsse die Bedeutung des einzelnen Arguments geklärt werden. Die Verantwortung der Kantonsräte sei es zu überlegen und zu entscheiden, was es unter dem Strich bringe. Es gehe darum, welche Gesundheitsversorgung man im gesamten Kanton St.Gallen zu welchem Preis habe. Jetzt werde etwas ausgetauscht, das funktioniere und wo man auch Argumente, speziell von Experte Glaus, gehört habe, die für die jetzige Lösung sprächen. Wenn Hartmann-Rorschach sage, es sei viel im Fluss, dann sei das richtig und man sehe das auch in der heutigen Sitzung. Haag-St.Gallen habe gesagt, wenn die Ausführungen von Experte Glaus früher bekannt gewesen wären, dann hätte der eine oder andere Kantonsrat diese Motion nicht unterschrieben. Man dürfe darauf Rücksicht nehmen und sich neuen Argumenten und Erkenntnissen



nicht verschliessen, zum Wohl einer funktionierenden Lösung, die wohl eine der besten in der Schweiz sei.

**Haag-St.Gallen** wirft ein, dass wahrscheinlich alle Anwesenden Schultz von Thun mit dem Vier-Ohren-Prinzip kennen. Es komme immer darauf an, welche Ohren offen seien. Sie lese nun nicht einfach die vier Punkte dafür und die sieben Punkte dagegen, welche Experte Schindler aufgezeigt hätte, sondern er habe ganz bewusst gesagt, dass es zu Interessenkonflikten führen könne, und nicht, dass es zwingend dazu führe. Experte Schindler kenne die neue Spitalfinanzierung, das habe sie bemerkt. Er habe gesagt, man müsse sich bewusst sein, welchen Hut man trüge. Haag-St.Gallen habe sich Notizen gemacht, was Experte Schindler mündlich ausgeführt habe. Sie habe noch eine Frage an das Gesundheitsdepartement: Wie viele Rekurse auf Entscheiden des Verwaltungsrates beruhen. Denn dies sei das Entscheidende, wenn es einen Interessenkonflikt gebe, dann gebe es immer wieder Rekurse. Das komme aber nicht vor. Man habe jetzt Ende 2014 und in zweieinhalb Jahren habe es praktisch keine Rekurse gegeben auf einen Entscheid des Verwaltungsrates, den Regierungspräsidentin Hanselmann präsidiere. Man dürfe nicht vergessen, wie es in den anderen Kantonen laufe. Sie habe den Eindruck, es werde ausgeblendet, wie schlecht es dort laufe. Sie frage sich, ob man hier denselben Fehler auch machen wolle.

**Böhi-Wil** merkt an, dass es heute darum gehe, die PCG-Vorlage umzusetzen. Man spüre nun, was die grösste Problematik in der Vorlage sei: nämlich die Frage der Einsitznahme von Regierungspräsidentin Hanselmann in den Verwaltungsrat, respektive das Verwaltungsratspräsidium. Man spreche nun aber nicht nur über die Spitalpolitik, sondern es gehe darum, die PCG-Vorlage umzusetzen. Darauf solle man sich nun konzentrieren und nicht auf die Spitalpolitik. Wenn das nun ernsthaft umgesetzt werden solle, dann müsse man das auch in Bezug auf das Verwaltungsratspräsidium durchsetzen. Es drehe sich nun alles darum, und das zeige die Problematik der ganzen Sache deutlich. PCG habe die Entflechtung und eine gewisse Gewaltentrennung zum Zweck und davon hänge nun alles ab. Wenn die Vorlage ernst genommen werde, dann müsse so entschieden werden, wie es die Mehrheit in diesem Raum offensichtlich möchte. Es gehe um die PCG-Vorlage und nicht um die Spitalvorlage.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** nimmt Stellung zur Frage von Huser-Altstätten. Die 60-80 Stellenprozente seien so veranschlagt, dass ein Präsident in Trennung und Wahrung der Interessenkollisionen agieren müsse. Dann mache er auch das, was jetzt der Generalsekretär mache, nämlich die Führung der CEO, was ganz wichtig sei und dem Gesundheitsdepartement sehr am Herzen liege. Es sei gelungen, diese vier Pferde an den Zügeln festzuhalten und in die gleiche Richtung zu navigieren. Das funktioniere gut, aber wenn die Klammer nicht gegeben sei, dann würden sich die vier Regionen auch wieder auseinanderlösen. Das sei eine Aufgabe, die vom Generalsekretär gemacht werde. Dann gebe es sehr viele Arbeiten, die in der Vernetzung Hand in Hand ausgeführt würden. Das gehe nachher nicht mehr. Das müsse ein Verwaltungsratspräsident oder eine Verwaltungsratspräsidentin neu aufbauen und müsse schauen, dass die Kommunikation und der Informationsfluss liefen. Was das Pensum betreffe, könne sie aus Erfahrung sagen, dass es für sie vorwiegend am Wochenende und in der Nacht eine Entlastung gäbe und sich ein normaler Arbeits- und Ferienrhythmus einstellte. Aus dieser Warte sei es



positiv. Es werde aber nicht so sein, dass man 80 Stellenprozente beim Gesundheitsdepartement streichen könne. Im Gegenteil, die Informationen müssten nach der Trennung weiterhin sichergestellt werden. Sie gehe nicht davon aus, dass man so konsequent sei und die Politik eine klare Trennung akzeptieren würde, und dass es dann keine Vorstösse mehr gebe und die Spitalverbunde von der Politik losgelöst würde. Es werde weiterhin Vorstösse geben und es würden weiterhin Botschaften geschrieben werden müssen. Deshalb brauche es in der neuen Spitalfinanzierung auch mehr Kapazitäten - das habe sie an den Pfalzgesprächen dargelegt -, denn das Amt für Gesundheitsversorgung sei überlastet. Wenn ein Vertreter oder eine Vertreterin des Gesundheitsdepartementes weiterhin im Verwaltungsrat bleiben solle, werde man die Stellenprozente dort wieder zur Verfügung stellen müssen. Das sei Knochenarbeit und es brauche massive, intensive Vorbereitung. Die Rücksprache müsse dann trotzdem irgendwo sichergestellt werden. Die Folgerung, einfach an einem anderen Ort die entsprechenden Prozente abzubauen, wäre nicht richtig.

Die Meinungen seien gemacht, das sei ihr klar, es gehe nun einfach noch um die Zeitspanne. Sie sei Ammann-Gaiserwald dankbar für sein Statement, worin er die Frage aufwerfe, was der Kanton verlieren würde, wenn man nicht genügend Zeit für den Umbau einer funktionierenden Struktur hin zu einer einigermaßen funktionierenden Struktur gewähre. Dies sei auch in der Regierung diskutiert worden. Es sei erkannt worden, dass es eine sehr komplexe Angelegenheit sei, für die man auch genügend Zeitreserven zur Verfügung haben müsse. Das sei auch im Sinne der Qualität wichtig. Damit es keine Missverständnisse gebe: Mächler-Zuzwil habe gesagt, die Immobilienstrategie sei ein Grund, um die Umsetzung schneller zu vollziehen. Die Strategie werde aber bis Ende 2016 erarbeitet und der Kantonsrat lege diese fest. Das habe mit ihrem Einsitz im Verwaltungsrat nichts zu tun. Was die Regierung in der Botschaft aufzeige, sei die Umsetzung der PCG. Das sei ähnlich wie bei der Informatikarchitektur, bei welcher der Kanton St.Gallen schweizweit als Vorbild gelte. Beim Bau sei es auch so. Man könne so etwas nicht viermal aufbauen in den einzelnen Regionen, sondern man wolle ein Competence-Center-Bau machen, bei welchem das Knowhow gebündelt sei für alle Regionen. So könne man agieren und auf die Veränderungen reagieren, welche mit den Bauvorhaben einhergingen, und auch viel Wissen und Knowhow erforderten. Auch das Baudepartement möchte dies überführen. Um die neue Struktur aufzubauen, und das sei auch die Meinung des Verwaltungsrates, sei man auf die direkte Kommunikation mit der Politik angewiesen. Die Umsetzung der PCG werde ja nicht in Frage gestellt, worauf von der CVP-EVP-Delegation hingewiesen worden sei. Ihre Sorge sei einfach, nicht genügend Zeit zu haben. Die Kommission könne anders entscheiden und man könne die Umsetzung auch in einem halben Jahr erzwingen. Die Frage sei einfach, in welcher Qualität man dies tue und was der Kanton dabei gewinne oder verliere. Darauf wolle sie hinweisen. Wenn gesagt werde, es gebe sehr grosse Probleme, dann möchte sie hören, welche grossen Probleme im Vergleich zu den anderen Kantonen entstünden. Der Kanton St.Gallen sei gut unterwegs, und er werde in andere Kantone eingeladen um seine Struktur vorzustellen. Viele Kantone hätten die Lehren ja auch gezogen und möchten die Strukturen wieder so ändern, dass ein Vertreter oder eine Vertreterin des zuständigen Departements im Verwaltungsrat vertreten sei. Man sehe auch im fachlichen Bereich, dass der Diskurs kontrovers geführt werde. Sie habe mit Roland Müller gesprochen, welcher ebenfalls Verfasser des angesprochenen Buches sei. Er sei mit der Streichung des entsprechenden Passus' in der neuen Auflage nicht einver-



standen gewesen. Er werde sich dafür einsetzen, dass der Passus wieder aufgenommen werde. Es werde eine dritte Auflage geben und Regierungspräsidentin Hanselmann sei gespannt, wie diese dann aussähe. Es zeige sich einmal mehr, dass es nicht sakrosankt sei und es keine übergeordnete gesetzliche Vorgabe gebe, sondern es sich um einen kontroversen Diskurs unter Fachleuten handle, was ja auch spannend und interessant sei. Jetzt könne man von den Erfahrungen der anderen Kantone lernen und profitieren oder auch nicht. Was man von anderen Kantonen höre, stimme nicht zuversichtlich, das sei aber dahingestellt.

Sie erinnert daran, dass Experte Glaus darauf hingewiesen habe, die Beschwerden hätten keinen Zusammenhang damit, ob die Gesundheitschefin im Verwaltungsrat vertreten sei oder nicht. Es sei eine Liste für die gesamte Schweiz angefertigt worden und diese zeige keine Korrelation auf. Man sei im Kanton St.Gallen mit sehr wenigen Beschwerden konfrontiert, nämlich mit einer. Es gebe noch andere Privatspitäler und man habe Briefe erhalten, in welchen diese sich bedankten für die transparente, saubere und klare Abklärung und Erarbeitung der Spitalliste. Es gebe nur einen Kläger. Bei der Festsetzung der Tarifierung sei sie nicht mit am Verhandlungstisch, was die neue Spitalfinanzierung auch so vorsehe. Das sei auch richtig so. Auch hier sei man nicht mit den dramatischen Problemen konfrontiert, wie sie in der Kommission hervorgebracht würden. Andernfalls sollten konkrete Beispiele benannt werden. Folglich sei das Einzige, worauf sie hinweisen möchte, dass sie genügend Zeit brauche, um wieder eine gute Struktur aufbauen zu können und das Knowhow weitergeben zu können. Sie zitiere nochmals Ammann-Gaiserwald, es solle also keine Hauruck-Aktion werden.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über die einzelnen zu ändernden Gesetzesartikel beraten.

**Mächler-Zuzwil** stellt im Namen der FDP-Delegation den Antrag auf Änderung von Art. 5 Abs. 1 des II. Nachtrags zum Gesetz über die Spitalverbunde: «Der Kantonsrat wählt auf Antrag der Regierung die Mitglieder des Verwaltungsrates sowie dessen Präsidenten oder Präsidentin, der für die vier Spitalverbunde zuständig ist». Der Kantonsrat solle also die Wahl des Verwaltungsrates und des Präsidenten oder der Präsidentin noch absegnen können. Der Kantonsrat solle nicht über die einzelnen Mitglieder abstimmen, sondern den Verwaltungsrat als Gesamtes auf Antrag der Regierung absegnen; analog zur Bestimmung über die Wahl des Staatssekretärs.

**Gschwend-Altstätten** findet den Antrag wenig sinnvoll. Diese Diskussion sei auch bereits mehrmals geführt worden. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates solle nicht das politische Argument im Vordergrund stehen, sondern das fachliche. Es solle der Zusammensetzung des Gremiums durch fachlich hochqualifizierte Personen nichts im Wege stehen. Er mache deshalb beliebt, den Antrag abzulehnen.

**Regierungsrat Gehrler** führt aus, er könne die Haltung der Regierung zu diesem Antrag noch nicht definitiv darlegen. Tendenziell werde die Regierung eher ein rotes Blatt dazu machen. Bereits bei der Wahl des Staatssekretärs sei die Haltung der Regierung gewesen, dass dies die Möglichkeiten einschränke. Der Antrag Mächler-Zuzwil sei etwas anderes, als wenn man sage, die Wahl erfolge durch die Regierung und sei dann genehmi-



gungspflichtig, aber das sei ja bewusst nicht gewollt. Dieser gehe dann noch einen Schritt weiter und es gebe eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Kantonsrates. Er sei sich nicht sicher, ob die Auswirkungen in Bezug auf die Bewerbungen positiv seien, da das Amt eine happige Milizfunktion sei. Letztlich gehe es darum, in diesem Gremium gute Personen zu haben. Wenn er nun höre, dass in den letzten neun Jahren mit dem Verwaltungsrat gute Erfahrungen gemacht worden seien, dann gelte das nicht nur für Regierungspräsidentin Hanselmann, sondern für den gesamten Verwaltungsrat. Wenn er das nun betrachte, stelle er fest, dass es dort nun wirklich gute Personen gebe und folglich sei es der Regierung gelungen, in der Vorbereitung zu diesen Wahlen ein Gremium zusammenzustellen, das den Anforderungen aus fachlicher Sicht Rechnung trage. Das sei keine politische Frage. Aus seiner Sicht – und er halte explizit fest, dass es sich hier um seine Meinung und nicht die der Gesamregierung handle – seien die Verwaltungsratsmandate keine politischen Funktionen, und deshalb mache er beliebt, von einem solchen Antrag Abstand zu nehmen.

**Ammann-Gaiserwald** stellt die Frage, wie die Fluktuation im Verwaltungsrat in den letzten Jahren gewesen sei.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** antwortet, dass eine Person im Verwaltungsrat hätte ersetzt werden müssen, da diese Person eine Anstellung im Gesundheitsdepartement angetreten habe. Es sei die Pflegeexpertin gewesen, welche anschliessend die Stelle der Pflegeexpertin im Gesundheitsdepartement übernommen habe. Der Entscheid sei dieser Person schwer gefallen, weil sie nicht aus dem Verwaltungsrat austreten hätte wollen. Im Verwaltungsrat hätte dann wieder eine gute Frau gefunden werden können, ansonsten sei das Gremium über die Jahre hinweg konstant geblieben.

**Regierungsrat Gehrler** ergänzt, dass er den Vergleich mit dem Staatssekretär falsch finde. Der Staatssekretär arbeite für zwei Gremien. Er arbeite für den Kantonsrat und die Regierung. Das sei beim Verwaltungsrat der Spitalverbunde komplett anders. Deshalb sei die Analogie nicht angezeigt.

**Suter-Rapperswil-Jona** sagt, dass es eigentlich ja um eine Genehmigungspflicht gehe, und dies deshalb in der Formulierung noch angepasst werden könne. So wie der Antrag jetzt formuliert sei, sei es ja eine Genehmigungspflicht.

**Staatssekretär Braun** weist darauf hin, dass so wie es Mächler-Zuzwil formuliert habe, die Wahlkompetenz beim Kantonsrat wäre. Eine Wahlkompetenz könne zu den Diskussionen führen, dass das Parlament zur Auffassung gelangte, es möchte eine Auswahl. Das sei genau das Thema bei der seinerzeitigen Wahl des jetzigen Staatssekretärs gewesen, dass die Regierung einen Vorschlag gemacht habe und das Parlament keine Auswahl gehabt hätte, sondern nur ja oder nein sagen konnte. Wenn der Artikel nun nach der Formulierung von Mächler-Zuzwil verfasst würde, dann könne man zur Auffassung gelangen, man möchte eine Auswahl. Eine Genehmigung sei etwas anderes. Die Regierung wähle und lasse diese Wahl durch den Kantonsrat genehmigen.

**Mächler-Zuzwil** führt aus, weshalb dieser Antrag gestellt worden sei. Zum einen attestiere die FDP-Delegation, und das sei auch nie umstritten gewesen, dass die Spitäler eine



gewisse politische Brisanz hätten und einer politischen Steuerung bedürften. Das solle mit diesem Antrag abgeholt werden. So solle auch sichergestellt werden, dass der Regierungsrat nicht mehr im Gremium vertreten sei. An Sulzer-Wil gerichtet: Es sei nun zentral, was höher gewichtet werde. Er streite nicht ab, dass die Spitäler eine politische Brisanz hätten, er gewichte einfach andere Dinge höher. Deshalb mache es Sinn, dass die Politik, also der Kantonsrat, den Verwaltungsrat auf Antrag der Regierung genehmige. Damit werde auch klar gegen Aussen kommuniziert. Er sei hier nicht gleicher Meinung wie Regierungsrat Gehrler, welcher sage, dass der Verwaltungsrat ein rein fachliches Gremium sein solle. Der Verwaltungsrat brauche ein politisches Gespür. Die andere Übung sei bereits einmal vollzogen worden und hätte kein gutes Ende genommen. Der Verwaltungsratspräsident, welcher sich aus diesen Gründen einer politischen Wahl nicht stelle, sei per se die falsche Person. Wenn ein Verwaltungsratspräsident gewählt werden solle, welcher Angst habe, auf Antrag der Regierung vom Kantonsrat gewählt zu werden, sei dies die falsche Person. Diese Person müsse politisch geerdet sein. Mit dieser Thematik müsse sich dieser auseinandersetzen können, ansonsten habe dieser ein Problem. Solche Verwaltungsratspräsidenten hätte es bereits gegeben und das möchte er nicht mehr erleben. Da sei er gleicher Ansicht wie Regierungspräsidentin Hanselmann, dass das Amt eine politische Komponente habe. Das solle mit der Wahlkompetenz beim Kantonsrat zum Ausdruck gebracht werden. Ob es am Schluss eine Genehmigung sei oder eine Wahl auf Antrag der Regierung, spiele ihm keine Rolle. Wenn die Mehrheit der Meinung sei, es soll eine Genehmigung sein, dann sei das für die FDP-Delegation auch in Ordnung.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass der Antrag mit dem Wort «Genehmigung» formuliert werde.

**Generalsekretär Wüst** führt aus, dass er bereits mehrmals bei der Zusammenstellung von Gremien hätte dabei sein dürfen. Die erste Frage von vielen Kandidaten sei stets, ob es ein politisches Gremium sei oder nicht. Es gebe viele Personen, welche aufgrund ihrer Fachlichkeit nicht zu nah bei der Politik sein wollten. Sie stellten ihr Wissen zur Verfügung. Der Auftrag an die Regierung müsse deshalb auch sein, dass diese nach fachlichen Kriterien wähle, und das sei bei den jetzigen Verwaltungsräten weitestgehend auch gegeben. Das zweite sei, dass wenn der Kantonsrat die Wahlkompetenz erhalte, auch politische Kriterien angewendet würden, auch wenn dies nicht die Absicht sei. Es gebe Beispiele aus anderen Kantonen, bei denen politische Kriterien eine Rolle spielten, und plötzlich spiele dann die Parteizugehörigkeit eine Rolle. Auf diesem Weg werde die Fachlichkeit dann relativiert. Die Regierung habe in der Vergangenheit mehrfach bewiesen, speziell auch bei den Verwaltungsräten der Spitalverbunde, dass sie die Gremien nach fachlichen Kriterien sehr gut zusammengestellt habe.

**Sulzer-Wil** bittet darum, den Wortlaut des Antrages schriftlich zu haben. Wenn der Wortlaut auf «der Kantonsrat genehmigt» geändert werde, was passiere dann mit dem Teil «die Regierung legt die Entschädigung fest»?

**Mächler-Zuzwil** bestätigt, dass der zweite Teil so bleibe.

**Göldi-Gommiswald** schlägt vor, die Detailberatung auf den Nachmittag zu verschieben, damit der Wortlaut noch genau definiert werden könne. Es gebe nun den ursprünglichen



Antrag Mächler-Zuzwil, sowie einen geänderten Wortlaut hin zur Genehmigungspflicht. Es gehe nun also um die genaue Formulierung.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** präzisiert, dass der Antragsteller seinen Antrag bereits angepasst habe auf den Wortlaut der «Genehmigung». Die Frage stelle sich, ob noch weiterer Handlungsbedarf bestehe. Der Antrag Mächler-Zuzwil laute nun aber auf «genehmigt».

**Freund-Eichberg** schlägt vor, den Antrag mit dem genauen Wortlaut via Laptop und Beamer zu projizieren.

**Mächler-Zuzwil** schlägt vor, die Detailberatung des Antrages auf den Nachmittag zu verschieben, um den Mittag für weitere Diskussionen zu nutzen. Vielleicht gebe es noch mehr Unterschiede zwischen «wählt» und «genehmigt», als dass es momentan gerade scheine. So könnten beim Mittagessen die jeweiligen Vor- und Nachteile der jeweiligen Varianten diskutiert werden.

**Regierungsrat Gehrler** fragt Mächler-Zuzwil, ob die Genehmigung der Mitglieder des Verwaltungsrates sich nur auf den Verwaltungsratspräsidenten und die Mitglieder beschränke, welche nicht seitens des Departementes in den Verwaltungsrat delegiert werden.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** wirft ein, dass bei der Zusammenstellung des Stiftungsrates des Ostschweizer Kinderspitals von den einzelnen Personen gefragt worden sei, ob sie durch den Kantonsrat gewählt werden müssten. Mehrere Personen hätten dann auch gesagt, wenn die Wahl einer Genehmigung des Kantonsrates unterliege, würden sie nicht zur Verfügung stehen. Das solle im Hinterkopf behalten werden. Wie Generalsekretär Wüst bereits angesprochen habe, müsse dann der Anforderungskatalog für die Personen klar und transparent sein. An Mächler-Zuzwil gerichtet: Er habe Experte Glaus attestiert, er sei ein guter Verwaltungsrat und der Verwaltungsrat funktioniere gut. Dieser Verwaltungsrat sei rein fachlich zusammengestellt. Sie mache noch den Hinweis, dass, wenn der Präsident der Kantonalbank so gewählt werden würde, es ebenfalls sehr schwierig wäre, eine fachkompetente Person zu finden. Mit der neuen Spitalfinanzierung und dem Wettbewerb sei die Aufgabe für den gesamten Verwaltungsrat sehr gross und zeitaufwändig geworden.

**Dürr-Widnau** wirft ein, dass der Verwaltungsrat der Kantonalbank von der Generalversammlung gewählt werde. Das sei ein wesentlicher Unterschied.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt den Antrag Mächler-Zuzwil zu Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Spitalverbunde wie folgt vor: «Die Regierung wählt einen Verwaltungsrat, der für die vier Spitalverbunde zuständig ist, und bestimmt den Vorsitz. Die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates nach Abs. 2 Bst. b dieser Bestimmung sowie die Festlegung des Vorsitzes unterliegen der Genehmigung durch den Kantonsrat.»

**Mächler-Zuzwil** führt aus, dass die FDP-Delegation nun der Meinung sei, dass der Wortlaut «Genehmigung» der verfolgten Absicht Rechnung trage. Sie nehme vom Vorschlag



«wählt auf Antrag» Abstand, sei aber nach wie vor der Meinung, dass nicht nur der Vorsitz des Verwaltungsrates, sondern sämtliche Mitglieder mit Ausnahme des Departementsvertreters der Genehmigungspflicht unterliegen würden.

**Regierungsrat Gehrler** dankt der FDP-Delegation für die Zustimmung zum geänderten Wortlaut. Aus Sicht der Regierung sei das Potential des verbesserten Wortlautes jedoch noch nicht erreicht. Er mache nach wie vor beliebt, auf den Antrag zu verzichten. Er gehe davon aus, dass die Auswahlmöglichkeit bei einer Genehmigung durch den Kantonsrat eingeschränkt werde.

**Staatssekretär Braun** präzisiert, dass mit der nun vorliegenden Variante die Wahl der Vertreterin oder des Vertreters des zuständigen Departementes nicht der Genehmigung durch den Kantonsrat unterliege.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt den Antrag Mächler-Zuzwil abstimmen.

Dem Antrag Mächler-Zuzwil wird mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zugestimmt.

**Haag-St.Gallen** stellt einen Antrag zu Art. 5 Abs. 1 Bst. b). Gerecht wäre ein Geschlechter-Anteil von je 50 Prozent, Europa strebe einen Anteil von 40 Prozent Frauen an, die Schweiz einen von 30 Prozent. Sie fragt, wie viel der Kanton St.Gallen anstrebe. Sie nehme an, alle wüssten, wovon sie spreche. Wahrscheinlich sei es noch zu früh, einen prozentualen Anteil von Frauen in den Verwaltungsräten der heute zu beratenden Geschäfte in die Gesetze aufzunehmen. Sie beantragt, eine Pflicht im Gesetz zu verankern, dass beide Geschlechter vertreten sein müssten. Der Kanton könne hier, ganz nach dem Motto der Schwerpunktplanung «Vielfalt als Stärke», eine Vorbildfunktion einnehmen. Bei der Antragsformulierung zähle sie auf die Unterstützung der Juristen.

**Mächler-Zuzwil** schlägt vor, dass bevor über den genauen Wortlaut debattiert werde, über den Grundsatz abgestimmt werden könne, ob diese Fragestellung aufgenommen werden solle oder nicht.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt den Grundsatz der «Gender-Frage» zur Diskussion.

**Haag-St.Gallen** möchte von denjenigen, die gegen einen solchen Grundsatz sind eine Begründung hören.

**Huser-Altstätten** merkt an, dass vorhin viel darüber gesprochen wurde, welche Fähigkeiten ein Verwaltungsrat mitbringen solle. Das beziehe sich klar auf Mann und Frau. Das Kriterium der Fähigkeit müsse in den Vordergrund gerückt werden, dabei sei es ihm egal, ob das ein Mann oder eine Frau sei. Er unterscheide in keinem Bereich seines Lebens zwischen Mann und Frau, er möchte aber auch nicht, dass das Gesetz eine Vorgabe dazu mache. Genau deshalb lehne er den Antrag Haag-St.Gallen ab.



**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Grundsatz des Antrags Haag-St.Gallen abstimmen.

Der Antrag Haag-St.Gallen wird mit 4 Ja-, 11 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen abgelehnt.

**Mächler Zuzwil** stellt den Antrag, dass der Wortlaut von Ziff. II wie folgt sein solle: «Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.»

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag Mächler-Zuzwil abstimmen.

Dem Antrag Mächler-Zuzwil wird mit 11 Ja-, 4 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zugestimmt.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den II. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2) mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** leitet zur allgemeinen Diskussion zum Nachtrag über das Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5) über.

### 4.3 Allgemeine Diskussion

**Regierungspräsidentin Hanselmann** verweist auf die Ausführungen in der Botschaft. Bei den gesetzlichen Änderungen verhält sich die Situation analog zu den Spitalverbunden. Aus diesem Grund hat die Regierung auch darauf verzichtet, einzelne Ausführungen des Verwaltungsrates der Psychiatrieverbunde vorzutragen, auch wenn dieser das gewünscht hat. Sie verweist speziell darauf, dass der Prozess, die beiden Verbunde näher zusammen zu rücken, erst am Beginn steht. Das ist eine grosse Aufgabe, wie damals das Zusammenbringen der Spitalverbunde. Diese Vernetzung soll nun auch bei den Psychiatrieverbunden hergestellt werden. Deshalb ist die Regierung auch hier der Meinung, dass die Zeit bis 2017 genutzt werden sollte, um dies zu etablieren.

**Haag-St.Gallen** hat eine Frage. Bei den Bildungsinstitutionen ist es unumstritten, dass die Regierung im strategischen Leitungsorgan vertreten sein soll. Auch bei der Psychiatrie geht es um Bildung. Sie fragt deshalb, welchen Einfluss der Verwaltungsrat auf die Bildung, also die Ausbildung von Psychiatrie-Ärzten, auf Stellen der Assistenzärzte oder auf die Pflege hat. Sie fragt, ob der Verwaltungsrat da involviert ist.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** führt aus, dass es vorgegeben ist, dass die Psychiatrieverbunde eine Ausbildungsinstitution sind, damit die Angestellten auch fähig sind zu leisten, was in der Behandlung der Patienten notwendig ist. Dementsprechend ist der



Verwaltungsrat involviert. In der effektiven Struktur, wie dies in den Universitäten usw. laufen soll, wird der Verwaltungsrat lediglich angehört.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine weiteren Wortmeldungen vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.

## 4.4 Spezialdiskussion

### 4.4.1 Nachtrag zum Gesetz über die Psychiatrieverbunde

**Mächler-Zuzwil** stellt im Namen der FDP-Delegation den Antrag, bei Ziff. II lit. b zu streichen. Folglich hiesse Ziff. II nur noch: «Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.»

**Sulzer-Wil** kommt nochmals auf die Ausführungen in der Botschaft zurück. Dabei werde ausgeführt, dass der Verwaltungsrat sich in der aktuellen Struktur in der Aufbauphase befinde und sich erst noch etablieren müsse. Es werde überdeutlich als Grund aufgeführt, dass ein Wechsel innerhalb der kurzen Frist noch schwieriger umzusetzen sein werde als bei den Spitalverbunden. Er möchte von der Regierung wissen, ob es bei den Psychiatrieverbunden noch schwieriger werde, die politische Vorgabe des Kantonsrates umzusetzen, und ob es aus Sicht der Regierung Sinn machen würde, den Erlass erst auf den 1. Juni 2017 in Kraft zu setzen.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** bestätigt, dass bei den Psychiatrieverbunden noch alles im Fluss und erst in den Anfängen sei. Deshalb sage auch die Regierung im Sinne der Kontinuität, dass wenn es darum gehe, zwei Verbunde zusammen zu führen – also zu fusionieren, was Kulturänderungen bedinge –, es sinnvoll sei, den Erlass auf 2017 in Kraft zu setzen. Es seien zwei Kulturen. Auch wenn die Psychiatrie beim Kanton sei, gebe es Nord und Süd, und diese beiden Strukturen hätten unabhängig voneinander funktioniert. Es brauche nun viel Fingerspitzengefühl und eine klare Klammer. Aus den Erfahrungen sei es richtig und auch klug, dass die Politik direkt daran beteiligt sei. Es sei eine Aufbauarbeit, welche viel Energie koste, bei welcher man aber auf gutem Weg sei. Bei den medizinischen, den Pflege- und den Ausbildungsbereichen handle es sich um sehr sensible Bereiche. Speziell auch, weil Wil mit dem Bereich «Center of Education & Research» etwas Spezielles anbiere.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag Mächler-Zuzwil abstimmen.

Dem Antrag Mächler-Zuzwil wird mit 11 Ja-, 4 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zugestimmt.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den Nachtrag zum Gesetz über die Psychiatrieverbunde (sGS 320.5) mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.



**Gschwend-Altstätten** hat eine Frage an den Staatssekretär. Man habe die Gründe, welche gegen die Lösung sprechen, wie sie dem Kantonsrat nun unterbreitet werde, gehört. Man habe von Kantonen gehört, welche diesen Wechsel bereits vollzogen hätten und diesen nun wieder rückgängig machten. Wenn der Kanton St.Gallen, beziehungsweise der Kantonsrat, zum Schluss komme, der Entscheid dies zu ändern sei nicht klug gewesen. Ihn interessiert, mit welcher Frist gerechnet werden müsse, um dies wieder rückgängig zu machen.

**Staatssekretär Braun** hält fest, dass dies in den Händen des Parlamentes liege, er jedoch nicht davon ausgehe, dass das Parlament auf eine Gesetzesänderung zurück komme, welche es gerade beschlossen habe. Eine solche Änderung habe eine Halbwertszeit von etwa einer Amtsdauer. Bei der Schwerpunktplanung habe es vier Jahre gedauert.

**Dürr-Widnau** fragt, welcher Zeitrahmen möglich wäre, wenn alles als dringlich taxiert würde.

**Staatssekretär Braun** sagt, dass es dann innerhalb eines Jahres wohl angepasst werden könnte. Dafür brauche es aber eine Mehrheit im Parlament.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur allgemeinen Diskussion zum Nachtrag zum Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22) über.

## 4.5 Allgemeine Diskussion

**Regierungspräsidentin Hanselmann** stellt fest, dass in der Botschaft detailliert aufgezeigt wird, weshalb es wichtig ist, dass diese Institution separat behandelt wird. Die Institution hat einen Verwaltungsrat, welcher von Generalsekretär Wüst präsiert wird und sich sehr bewährt hat. Entsprechend möchte die Regierung dies weiterhin so belassen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.

## 4.6 Spezialdiskussion

### 4.6.1 Nachtrag zum Gesetz über das Zentrum für Labormedizin

**Mächler-Zuzwil** stellt im Namen der FDP-Delegation den Antrag, Art. 4 lit. b wie folgt zu ändern: «Eine Vertreterin oder einen Vertreter des zuständigen Departementes, ausgenommen der Vorsteherin oder des Vorstehers.» Die FDP-Delegation habe dies bereits im Hearing so zur Diskussion gestellt und ihr Erstaunen darüber kundgetan, dass hier eine andere Formulierung als bei den Spitalverbunden gewählt werde. In der Botschaft werde auch nicht erläutert, warum nicht dieselbe Formulierung gewählt werden solle. Deshalb sei es nicht überraschend, dass dieser Antrag nun gestellt werde.

**Regierungsrat Gehrler** fragt nach dem Hintergrund des Antrags. Der Grund sei ihm bei den Spitalverbunden mit den Interessenkollisionen bewusst, und er fragt deshalb, ob dies auch hier der Hintergrund sei.



**Mächler-Zuzwil** verneint die Frage. Der Grund sei, dass es hier überhaupt keine politische Relevanz gäbe. Auch in den Ausführungen in der Botschaft gebe es keine Hinweise, dass es eine politisch hohe Wichtigkeit gebe. Es sei ein operativer Bereich und es gebe daher keinen Grund für die Einsitznahme eines Regierungsrates im strategischen Leitungsorgan. Auch im Hearing sei ausgeführt worden, dass kein Regierungsrat Einsitz nehmen solle. Regierungspräsidentin Hanselmann habe am Hearing dargelegt, dass es keine Bestrebungen gebe, dass sie Einsitz nehmen wolle, deshalb sehe er nicht ein, dass dies nicht im Gesetz festgeschrieben werden solle.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** bestätigt, dass sie nicht Einsitz nehmen wolle, aber nach ihr gäbe es allenfalls mal eine Nachfolge. Deshalb möchte die Regierung diesen Punkt offen lassen und nichts für die Nachfolge zementieren. Wie es Regierungsrat Gehrler gesagt habe, sei es in Zukunft allenfalls angezeigt – falls das Gremium nicht mehr gut funktioniere –, dass ihr Nachfolger oder ihre Nachfolgerin Einsitz nehme. Wenn das dann der Fall sein sollte, bräuchte es mit dem Antrag Mächler-Zuzwil zuerst eine Gesetzesänderung, wenn es offen gelassen werde, wäre dies für die Nachfolge dann einfacher zu bewerkstelligen. Bei dieser Beteiligung gebe es keine Interessenkollisionen und falls jemand das Präsidium übernehmen wolle, möchte sie dieser Person nicht im Wege stehen. Von der Thematik her könne dies unterschiedlich gesehen werden. Sie habe die Äusserungen am Hearing nur auf sich bezogen.

**Mächler-Zuzwil** wirft ein, dass es genau darum gehe. PCG dürfe nicht ad personam gemacht werden. Grundsätzlich gehe es darum, dass die 2012 definierten Corporate Governance-Grundsätze umgesetzt würden. Es spiele überhaupt keine Rolle, ob die betroffene Person anschliessend Regierungspräsidentin Hanselmann hiesse oder «xyz». Er sei der Meinung, dass der Kantonsrat nun festlegen solle, dass in diesem Gremium kein Regierungsrat Einsitz nehmen solle, da es keine politische Steuerung brauche. Er möchte den Grundsatz darum im Gesetz verankert haben, damit die Nachfolgerin oder der Nachfolger nicht plötzlich sagen könne, er möchte Einsitz nehmen. Dann begänne das Spiel wieder von vorne. Das müsse dann auch bei den noch zu besprechenden Erlassen diskutiert werden. Bei dieser Beteiligung mache es aus seiner Sicht keinen Sinn, aber darüber könne man nun ja abstimmen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag Mächler-Zuzwil abstimmen.

Dem Antrag der FDP-Delegation wird mit 11 Ja-, 3 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den Nachtrag zum Gesetz über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22) mit 15 Ja-, 0 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.



## 4.7 Allgemeine Diskussion zu Beteiligungen des Gesundheitsdepartementes

**Suter-Rapperswil-Jona** stellt den Antrag, prüfen zu lassen, das Zentrum für Labormedizin in die Spitalverbunde zu integrieren und zu prüfen nur noch einen Verwaltungsrat für alle drei Beteiligungen (Spitalverbunde, Psychiatrieverbunde und Zentrum für Labormedizin) zu unterhalten. Der Antrag auf Prüfung wird gestellt, da diese Organisationsform auch in anderen Kantonen gängig ist und es zu einer Vereinfachung der Strukturen führen würde. Sie sieht aber auch Bedenken und Einwände, die dagegen aufgebracht werden können. Deshalb der Antrag auf Prüfung. Die Formulierung des Auftrages kann auch am zweiten Sitzungstag noch detailliert ausgearbeitet werden.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** möchte die Mitarbeitenden des Gesundheitsdepartementes in Schutz nehmen. Diese hätten seit vier Jahren zwischen Weihnachten und Neujahr immer gearbeitet und deshalb kann das Gesundheitsdepartement diesen Auftrag bis zur nächsten Sitzung nicht erfüllen. Sie hat ihren Mitarbeitenden versprochen, dass sie diese Weihnachten/Neujahr Ferien beziehen dürfen. Die Prüfung kann unmöglich bis zum nächsten Sitzungstag erfolgen. Man kann dann zwar problemlos Auskunft geben aber nicht Ergebnisse einer detaillierten Prüfung vorlegen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** präzisiert, dass gemäss Art. 95 GeschKR nur der Kantonsrat, nicht aber die Kommission, einen solchen Auftrag erteilen kann, und dieser Auftrag deshalb nicht bis zur nächsten Sitzung erfüllt sein muss. Es geht nur um den Antrag an den Kantonsrat für den Auftrag an die Regierung.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag Suter-Rapperswil-Jona abstimmen.

Dem Antrag Suter-Rapperswil-Jona wird mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zugestimmt.

**Kommissionspräsident Götte Tübach** stellt weitere Beteiligungen des Gesundheitsdepartementes zur Diskussion.

**Suter-Rapperswil-Jona** hält fest, dass sie bereits einleitend erwähnt hat, dass die PCG-Grundsätze und die Richtung, welche die Regierung eingeschlagen hat, konsequent umgesetzt werden sollen, also auch in anderen Departementen und Ämtern, welche nun von keiner Gesetzesänderung betroffen sind. Folglich stellt sie bei den Kliniken Valens und Walenstadtberg den Antrag, dass auch hier die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes nicht mehr im Verwaltungsrat vertreten sein darf. Es soll ein Vertreter oder eine Vertreterin des zuständigen Departementes Einsitz nehmen, nicht aber die Vorsteherin oder der Vorsteher. Diese Regelung ist ebenfalls ab 1. Juni 2016 anzuwenden. Sie sieht nicht ein, wieso das bei den anderen Beteiligungen angepasst wird und hier nicht. Die Frage stellt sich noch, wie vereinbar dies mit dem Stiftungsstatut ist.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** hält fest, dass die Regierung beschlossen hat, dass man bei interkantonalen Gremien den Einsitz behalten möchte, das mache man bei



anderen Gremien auch so. Sie wollte den Stiftungsrat einmal verlassen, nachdem die Struktur verändert wurde. Das war vor zwei oder drei Jahren. Dannzumal wollte man die politische Einsitznahme beibehalten und diesem Wunsch ist sie nachgekommen. Auch der Stiftungsrat wollte diese Einsitznahme.

**Haag-St.Gallen** hat die Botschaft sehr genau gelesen und hat nirgends gelesen, dass die Regierung zwingend aus allen Gremien austreten soll. Es kommt ihr nun «rasenmähermässig» vor, dass nun alles über den gleichen Leist geschlagen wird. Die Rede war von Interessenkollisionen. In der Botschaft werden viele Vorteile aufgezählt, die bestehen, wenn das Regierungsmitglied Einsitz nimmt. Man soll nun sorgfältig prüfen und nicht einfach alle Einsitznahmen streichen.

**Ammann-Gaiserwald** fragt, ob der Kanton Graubünden und das Fürstentum Liechtenstein ebenfalls auf Regierungsstufe im Stiftungsrat vertreten sind.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** stellt klar, dass es aus dem Kanton Graubünden jemand ist, der zurzeit delegiert ist, das war aber auch schon anders. Vom Fürstentum Liechtenstein hat momentan niemand Einsitz. Aus dem Kanton Graubünden ist jemand delegiert, da die Zusammenarbeit und Koordination intensiver ist. Dann ist aus dem Kanton Luzern jemand mit dabei, da die Rehabilitation über die Kantonsgrenzen hinaus schweizweit organisiert wird, und es darum wichtig ist, dass einzelne Kantone im Stiftungsrat vertreten sind.

**Gschwend-Altstätten** hat Mühe mit Hauruckübungen vor dem Mittag. Man ist nun völlig unvorbereitet. Wenn das nun eine wichtige Frage ist und es einen zweiten Sitzungstag geben wird, dann möchte er beliebt machen, den Antrag auf den zweiten Sitzungstag zu verschieben. Dann hat man auch eine Grundlage, um zu entscheiden. Jetzt wäre es ein Bauchentscheid und es würde nicht gut kommen, wenn er übers Knie gebrochen wird.

**Dürr-Widnau** merkt an, dass es kein Bauchentscheid ist. Die CVP-EVP-Delegation hat sich vorbereitet und ist zur selben Entscheidung gelangt wie Regierungspräsidentin Hanselmann. Die CVP-EVP-Delegation hat festgestellt, dass jemand von der Regierung im strategischen Leitungsorgan vertreten ist und sie will das nun konsequent durchziehen. Wenn niemand von den anderen Kantonen Regierungsmitglieder im strategischen Leitungsorgan stellt, ist fraglich, weshalb der Kanton St.Gallen ein Regierungsmitglied stellen muss. Die CVP-EVP-Delegation hat sich seriös vorbereitet und kommt zum selben Schluss wie Regierungspräsidentin Hanselmann. Wenn Regierungsmitglieder dabei sein müssten, dann würden die anderen Kantone ja auch Regierungsmitglieder stellen. Deshalb muss der Weg nun hier auch konsequent durchgezogen werden, damit man ein einheitliches Bild hat.

**Regierungspräsidentin Hanselmann** möchte eine Ergänzung anbringen. Es ist korrekt, dass von der Bündner Regierung niemand Einsitz nimmt, aber der Kanton Graubünden hat ganz grundsätzlich und konsequent keine Einsitze von Regierungsmitgliedern in Beteiligungen des Kantons, nicht nur im Gesundheitswesen. Weil es der Kanton Graubünden konsequent durchzieht auf allen Ebenen, in allen Departementen, hat er es auch bei



dieser Stiftung konsequent durchgezogen. Die Frage ist einfach, was die Politik schliesslich verliert, das muss man sich bewusst sein.

**Staatssekretär Braun** knüpft an seine einleitenden Bemerkungen vom Morgen an. Der Fokus der Botschaft liegt auf den Gesetzeserlassen, auf den Gründungserlassen, welche in der Kompetenz des Kantonsrates sind. In der Darlegung sämtlicher Beteiligungen im Beteiligungsspiegel ist bei weitem nicht überall der Kantonsrat zuständig. Selbstredend ist jedoch, wenn solche Anliegen des Kantonsrates platziert würden, dass diese auch im Sinne einer Empfehlung entgegen genommen werden können, jedoch nicht im Sinne eines Auftrags, den die Regierung umzusetzen hat. Wenn es einen interkantonalen Stiftungserlass gibt, und in diesem Erlass geschrieben sein soll, dass die Regierung nicht im strategischen Leitungsorgan vertreten sein darf, dann muss dies mit den entsprechenden Partnern verhandelt werden. Das hat eine andere Qualität als die Gesetzeserlasse, welche hier beraten werden. Er macht deshalb beliebt, dies entgegenzunehmen und zu prüfen, welche Einflussmöglichkeiten der Kantonsrat überhaupt hat in diesem speziellen Fall. Er geht davon aus, dass der Kantonsrat keine hat.

**Suter-Rapperswil-Jona** bemerkt, dass es nicht ihr Antrag ist, das Stiftungsstatut anzupassen. Es ist Sache des Kantons St.Gallen, wer in diesen Delegationen vertreten sein soll. Wenn es nicht über diesen Weg gemacht werden kann, dann kann man sich überlegen, ob man nicht einen Antrag stellen kann, das StVG entsprechend anzupassen. Beispielsweise mit einem Passus, dass, wenn die Regierung Einsitz in einer Beteiligung nimmt, dies der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** wirft ein, dass dies ein Punkt ist, der am zweiten Sitzungstag nochmals aufgenommen werden kann. Es gibt auch noch Entschädigungsfragen usw., welche auf Verordnungsstufe geregelt werden, und diese Verordnung kann auch für genehmigungspflichtig erklärt werden. Dafür braucht es dann auch eine Motion. Diese Fragen sind aber für den heutigen Tag nicht vorbereitet und deshalb sollen diese Fragen auf den zweiten Sitzungstag verschoben werden. Dann muss sich die Kommission entscheiden, ob sie einen anderen Weg einschlagen möchte, indem sie eine solche Verordnung genehmigungspflichtig macht über den Weg der Motion.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte dann im Sinne der Vorbereitung beliebt machen, dass ein Grundsatzentscheid gefällt wird, ob bei diesen Stiftungen derselbe Grundsatz wie bei den Spitalverbunden angewendet werden soll, und anschliessend geschaut wird, wie dies umgesetzt wird.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** wirft ein, dass ein solcher Entscheid getroffen werden kann.

**Gschwend-Altstätten** fragt, ob das für alles gelten soll oder nur für das Gesundheitsdepartement.

**Suter-Rapperswil-Jona** antwortet, dass die weiteren Themenbereiche nachfolgend diskutiert werden. Es geht nun darum, den Grundsatz für die Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg zu definieren.



**Regierungspräsidentin Hanselmann** fragt nach den Gründen für dieses Vorgehen. Die Rehabilitation ist ja in der Spitalfinanzierung anders positioniert. Im Vergleich zu den anderen Departementen, in welchen die Regierungsmitglieder den Einsitz behalten sollen, interessiert sie das Kriterium, das speziell dazu führt, dass es im Gesundheitswesen anders sein soll. Sie ist nicht dagegen. Sie kann gerne zurücktreten, da vergiesst sie kein Herzblut, aber sie möchte das Vorgehen verstehen, und wissen, weshalb in anderen Departementen, welche gleich gelagert sind, der Einsitz beibehalten werden soll, wenn man die PCG gemäss Kriterienkatalog umsetzen möchte.

**Suter-Rapperswil-Jona** präzisiert, dass dies nicht ihrer Aussage entspricht. Sie hat gesagt, dass die anderen Institutionen später – mit den entsprechenden Vertretern der Regierung – besprochen werden und nicht jetzt. Die CVP-EVP-Delegation ist der Meinung, dass man die PCG grundsätzlich über alle Organisationen konsequent anwenden möchte. Das ist ihr auch ein Anliegen. Sie hat bereits erwähnt, dass sie sich nicht nur auf das Gesundheitsdepartement und die Spitalverbunde beschränken möchte. Sie ist der Meinung, dass es wichtig ist, die Systematik bei allen Departementen gleich anzuwenden. Das soll später auch so diskutiert werden. Jetzt konkret wird aber über die Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg gesprochen.

**Mächler-Zuzwil** denkt, dass es schwierig ist, wenn nun einfach eine Beteiligung herausgepickt wird und sich die Betroffenen nicht äussern können. Man ist sich ja einig, dass es einen zweiten Sitzungstag geben wird. Vielleicht kann es ja so geregelt werden, dass jetzt definiert wird, was zusätzlich noch betrachtet werden soll – was ja nicht nur Beteiligungen im Gesundheitsdepartement sein werden –, wenn das konsequent umgesetzt werden soll. Durch den zweiten Sitzungstag wird den Regierungsmitgliedern die Möglichkeit geboten, sich vertiefter vorzubereiten, insbesondere wenn gewisse Themen tangiert werden, bei welchen das zuständige Regierungsmitglied nicht anwesend ist. Es gibt ja auch noch die Möglichkeit, dass Themenbereiche im Zuständigkeitsbereich des Departementes des Innern zur Sprache kommen. Er regt an, nun zu definieren, welche Baustellen offen sind und auch nach den PCG-Grundsätzen betrachtet werden sollen. Am zweiten Sitzungstag kann dann eine vertiefte Diskussion darüber geführt werden. Wie Gschwend-Altstätten richtig erkannt hat, kann man sich dann entsprechend vorbereiten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** führt aus, dass heute nur noch die Beteiligungen, welche eine Gesetzesänderung erfahren, diskutiert werden. Alle anderen Beteiligungen werden am zweiten Sitzungstag diskutiert. Später am heutigen Tag sollen dann die Beteiligungen aufgelistet werden, zu welchen die vorberatende Kommission spezielle Fragen hat. So können sich alle auf den zweiten Tag einstellen und die Tagesordnung kann entsprechend erstellt werden. Aus diesem Grund werden heute auch keine weiteren Abstimmungen mehr durchgeführt, ausser über vorliegende Gesetzesänderungen.

**Generalsekretär Wüst** hat Verständnis für das Vorgehen, wenn es um PCG-Grundsätze zu allen Bereichen geht. Bezüglich den Beteiligungen des Gesundheitsdepartementes gibt er Folgendes zu bedenken: Die Rehabilitation hat deutliche Unterschiede zu den Spitalverbunden. Es gibt auch ein anderes Angebot im Kanton als bei den Spitälern. In der Rehabilitation gibt es im Kanton St.Gallen eigentlich nur die Institution der Stiftung Klini-



ken Valens und Walenstadtberg. Am zweiten Sitzungstag kann dies dann aber eingehend betrachtet werden.

**Staatssekretär Braun** wirft ein, dass die Regierung die gesamte Darlegung zu den einzelnen Beteiligungen nicht losgelöst von den Überlegungen des Kantonsrates gemacht hat. Massstab für die Darstellungen und die Erarbeitung – auch bei den Beteiligungen, welche nun keine Gesetzesänderung nach sich ziehen – waren die PCG-Grundsätze, welche vom Kantonsrat verabschiedet wurden. Es ist nun zielführend, wenn eine Auflistung erstellt wird, zu welchen Beteiligungen die vorberatende Kommission am zweiten Sitzungstag weitere Ausführungen zu den Überlegungen und Erwägungen der Regierung möchte. Es gab auch Äusserungen zu den Beteiligungen und speziell zu den Veräusserungen der Bahnen. Mit dieser Fragestellung hat sich die Regierung sehr intensiv befasst und es gibt mehr als überzeugende Gründe für die Entscheide.

**Sulzer-Wil** hat eine Frage an Suter-Rapperswil-Jona. Man spricht immer von einer konsequenten Durchsetzung und dagegen hat er auch nichts. In den Grundlagen, also in Kapitel 5 der Botschaft, steht nicht, dass die Regierung in keinem Gremium mehr vertreten sein soll. In Kapitel 5 steht, dass es eben gerade keinen Sinn macht, dass die Regierung aus allen strategischen Leitungsorganen raus soll. Man muss sich also im Klaren sein, was in den Grundlagen steht, wenn man sich immer darauf beruft. Er ist gespannt darauf, was für Anträge zu Beteiligungen anderer Departemente noch kommen. Wenn nun aber Einigkeit herrscht, dass dies über alles betrachtet werden soll, dann muss man über den Grundsatz sprechen und sagen, dass der Kantonsrat möchte, dass im Kanton St.Gallen die Regierung nicht mehr in den strategischen Leitungsorganen von Beteiligungen vertreten ist, analog dem Kanton Graubünden.

**Dürr-Widnau** bittet Sulzer-Wil zur Kenntnis zu nehmen, dass es beispielsweise die Stiftung Ostschweizer Kinderspital gibt, zu welcher kein Antrag gestellt wird. Es ist nicht so, dass die CVP-EVP-Delegation verlangt, dass die Regierung alle strategischen Leitungsorgane verlassen muss. Es gibt eine gewisse Linie, wie beispielsweise bei der Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg, bei der die Regierung nicht Einsitz nehmen muss. In einem anderen Beispiel ist Regierungspräsidentin Hanselmann nicht im strategischen Leitungsorgan vertreten, dafür Generalsekretär Wüst. Da darf man doch die Diskussion führen, ob das nicht im Gesetz verankert werden soll. Es ist nicht das Anliegen der CVP-EVP-Delegation, dass die Regierung in keinem strategischen Leitungsorgan vertreten sein darf. Dann gilt es auch noch zu unterscheiden zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Aktiengesellschaften des Privatrechts. Erst dann kann Sulzer-Wil auch messen, ob die CVP-EVP-Delegation eine klare Haltung hat oder nicht. Er verwahrt sich gegen den Vorwurf, die CVP-EVP-Delegation will sämtliche Regierungsmitglieder aus den strategischen Leitungsorganen werfen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Beratung des Geschäfts des Volkswirtschaftsdepartementes über.



## 5 Geschäft des Volkswirtschaftsdepartementes

### Nachtrag zum Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** begrüsst Regierungsrat Würth und Generalsekretär Da Ros. Er leitet zum Fachreferat von Regierungsrat Würth über.

**Regierungsrat Würth** macht eine Einführung zum Nachtrag zum Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos. Es handelt sich um eine Vorlage, die vielleicht nicht geläufig ist. Das Gesetz ist auch schon relativ alt, es stammt aus dem Jahr 1941. Es gab schon viele Teilrevisionen, aber nie eine Totalrevision.

Die «Melioration der Rheinebene» ist ein kantonales Werk mit öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit, welches mit dem Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos errichtet wurde. Das Werk hat gemäss Artikel 2 den operativen Zweck, die Melioration der Rheinebene in den Gemeinden Au bis Oberriet auf Grund des vom Regierungsrat genehmigten Projekts durchzuführen und zu unterhalten.

Dazu gehören die klassischen Meliorationsaufgaben wie:

- die Verbauung von Wildbächen;
- Entwässerungen;
- Güterzusammenlegung;
- die Errichtung von Weganlagen;
- die Schaffung von Siedlungen;
- usw.

Das Gesetz regelt ferner:

- das Einzugsgebiet (Perimeter);
- die Finanzierung;
- Staats-, Gemeinde- und Perimeterbeiträge;
- Organisation und Zuständigkeiten;
- das Enteignungsrecht und die Rechtsmittel;
- das gesetzliche Pfandrecht.

Artikel 10 des Gesetzes sieht vor, dass der Präsident der Meliorationskommission in der Regel dem Regierungsrat angehören soll. Diese Regelung datiert aus dem Jahr 2001, als das Gesetz über die Melioration der Rheinebene beim Erlass des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes entsprechend teiltangepasst wurde. Die Vertretung eines Mitglieds der Regierung im obersten Organ des Werks wurde damals von den betroffenen Gemeinden im Hinblick auf mögliche Konfliktregelungen ausdrücklich gewünscht. Heute beurteilt Regierungsrat Würth die regionale Zusammenarbeit im Rheintal um einige Quanten besser. Die Regierung geht daher davon aus, dass allfällige Konflikte von den Gemeinden selbst geregelt werden können. Die Regierung muss die Gemeinden nicht bemuttern.



Heute ist die Melioration der Rheinebene ein gemeinschaftliches Werk im Sinn des Gesetzes über gemeinschaftliche Unternehmen, eines Rahmenerlasses, der vor einigen Jahren vom Kantonsrat erlassen wurde.

Die Melioration der Rheinebene tritt gegenüber dem Volkswirtschaftsdepartement – sprich Landwirtschaftsamt – als Gesuchstellerin für Beiträge an Bodenverbesserungen und Meliorationen gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung und der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung auf. Damit ist ein erster wichtiger Interessenskonflikt dargelegt. Im Prinzip ist der Regierungsrat, der in dieser Anstalt Einsitz nimmt, selber Gesuchsteller bei einem Amt, das ihm untersteht.

Gestützt auf das obige Gesetz sind im Reglement über Organisation und Geschäftsordnung der Melioration der Rheinebene in Artikel 9 Stellung, Aufgaben und Kompetenzen der Technischen Leitung bestimmt. Vor zwei Jahren wurde der damalige Technische Leiter, Ueli Steiger, pensioniert. Er war zur 60 Prozent bei der Melioration angestellt, und die übrigen 40 Prozent war er im Landwirtschaftsamt im Bereich Melioration tätig, was nicht dem Pfad der Tugend bezüglich Governance entsprach. Die Personalunion hat dank seiner souveränen Persönlichkeit nie zu Klagen Anlass gegeben, an sich ist eine solche aber völlig falsch. Der heutige Technische Leiter, Matthias Kreis, ist bei der Melioration der Rheinebene zu 50% angestellt. Die Sachbearbeitung Melioration innerhalb des Landwirtschaftsamtes wurde somit getrennt. Diese wird heute durch eine andere Person wahrgenommen. Damit ist eine klare Trennung zwischen der Anstalt auf der einen Seite und der Sachbearbeitung im Landwirtschaftsamt auf der anderen Seite erfolgt. Diese personelle Entflechtung war ein erster wichtiger Schritt, um Interessenskollisionen zwischen Volkswirtschaftsdepartement/Landwirtschaftsamt und der Melioration der Rheinebene, die auch Beitragsempfängerin ist, zu vermeiden.

Weitere Interessenskollisionen ergeben sich für den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes aus dem Umstand, dass innerhalb des Meliorationsperimeters oftmals heikle Interessenabwägungen zwischen Nutz- und Schutzinteressen vorgenommen werden müssen. Unter anderem ist neben dem Thema der ökologischen Ausgleichsflächen auch der Schutz der aquatischen Lebensräume von Bedeutung. Die neuen Regelungen im Gewässerschutz sind bekannt. Diese Regelungen haben auch Einfluss auf die Meliorationswerke, und insofern haben sich in den letzten Jahren die Interessenskollisionen auch zugespitzt. Zuständig für die Vertretung dieser Schutzinteressen ist das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (ANJF). Dieses Amt ist wiederum dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellt. Die Interessenskollision ergibt sich also in zwei Dimensionen. Einerseits beim Landwirtschaftsamt aufgrund der Meliorationsgesetzgebung und der Landwirtschaftsgesetzgebung im engeren Sinn und auf der anderen Seite aufgrund der Naturschutzgesetzgebung beim ANJF.

Der einzige Unterschied gegenüber anderen Meliorationen in unserem Kanton, also beispielsweise der Melioration der Saarebene, der Melioration Kirchberg, der Melioration Gams oder Sennwald, ist neben der Entstehungsgeschichte der deutlich grössere und gemeindeübergreifende Perimeter. Das Werk umfasst rund 6'500 Hektaren.



Die Organe der Melioration der Rheinebene sind derzeit für die Amtszeit 2014/2017 bestellt. Entsprechend würde man diese Anpassungen spätestens auf die nächste Amtsdauer vornehmen.

Die Regierung hatte bekanntlich einen Kriterienraster, nach dem die Beurteilungen gemacht wurden. Darin enthalten waren:

- politischer Ermessensspielraum;
- strategische Bedeutung;
- finanzielle Bedeutung;
- Sicherstellung Grundversorgung;
- usw.

Alle Kriterien, welche die Regierung herangezogen hat, haben auf dieses Werk umgelegt ergeben, dass aufgrund des geringen politischen Interpretations- und Ermessensspielraums bei der Erfüllung der Aufgaben der Melioration der Rheinebene, aber auch aufgrund der verhältnismässig geringen strategischen und finanziellen Bedeutung für den Kanton eine Vertretung der Regierung im obersten Organ dieses Werks nicht mehr sachgerecht ist. Da die Regierung die Oberaufsicht ausübt, sind Interessenkonflikte offenkundig, wenn gleichzeitig ein Mitglied der Regierung in den Organen das Präsidium führt. In jedem Fall kämen die generell geltenden Ausstandsregelungen zur Anwendung.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen war es für die Regierung klar, dass in diesem Fall eine Entflechtung dringend angezeigt ist. Hauptsächlich aufgrund von potenziellen Interessenkollisionen möchte die Regierung hier diese Entflechtung machen und das Präsidium inskünftig nach fachlichen Kriterien bestellen. Regierungsrat Würth bittet, den Anträgen der Regierung zuzustimmen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich für die Ausführungen und eröffnet die allgemeine Diskussion.

## 5.1 Allgemeine Diskussion

**Freund-Eichberg** hat zwei Fragen. Es steht im Text, dass die mandatierte Privatperson eine fachliche Ausbildung haben muss. Er fragt, was diese Ausbildung beinhalten muss. In Absatz 2 steht, dass die Beteiligung eine geringe finanzielle und strategische Bedeutung hat. Er geht davon aus, dass das jetzt so ist. Als Rheintaler Bauer geht er aber auch davon aus, dass in den nächsten Jahren die Melioration der Rheinebene eine sehr grosse finanzielle Bedeutung haben muss, damit die Melioration auch zukünftig in der Art, wie sie entstanden ist, Bestand haben wird. Bodenverbesserungen sind zudem, wie es Regierungsrat Würth ausgeführt hat, nicht gratis, da muss jemand bezahlen. Er geht davon aus, dass da natürlich auch der Bund zahlt, aber schlussendlich ist es eine Aufgabe des Kantons.

**Regierungsrat Würth** führt aus, dass noch kein detailliertes Anforderungsprofil besteht. Er geht davon aus, dass die heutige Zusammensetzung der Meliorationskommission, in der verschiedene Vertreter der Gemeinden Einsitz nehmen, in diesem Sinne bleibt. Es ist



aber zu überlegen, ob das Präsidium durch eine Drittperson ergänzt wird. Das wäre vermutlich sachgerechter.

**Gschwend-Altstätten** beschreibt, dass der Leidensdruck 1941 riesig war. Dieser ist jetzt weg. Darum ist es verständlich, diesen alten Zopf abzuschneiden. Er fragt, wie in Zukunft gewährleistet ist, dass nach dem Ausscheiden des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes ein Vertreter des Departementes einen fachlichen Input geben kann.

**Regierungsrat Würth** führt aus, dass es angedacht ist, eine fachlich anerkannte Person mit einem Mandatsvertrag einzusetzen. In einem Mandatsvertrag ist auch geregelt, wie der Informationsaustausch zwischen dem Departement und dieser Person abläuft. Insofern hat er keine Zweifel, dass dieser Informationstransfer gut laufen wird.

**Gschwend-Altstätten** präzisiert seine Frage. Fachlichkeit kann überall eingekauft werden. Vielleicht muss jedoch festgeschrieben werden, dass statt dem Vorsteher ein anderer Vertreter des zuständigen Departementes Einsitz nimmt.

**Regierungsrat Würth** erklärt die vorliegende besondere Situation. Die Regierung hat sich das schon auch überlegt. Bei einem Vertreter des Landwirtschaftsamtes ist die Interessenkollision ebenso offenkundig. Bei einem Vertreter des ANJF ebenso. Ein Vertreter aus einem anderen Amt macht keinen Sinn oder es gibt partiell auch Interessenkonflikte. Dann bleibt nur noch ein Vertreter aus dem Generalsekretariat, wo die Situation ebenfalls ähnlich ist, wenn auch weniger scharf als beim Vorsteher. In der Abwägung kam die Regierung zum Schluss, dass es sinnvoller ist, eine Person zu mandatieren.

**Suter-Rapperswil-Jona** spricht für die CVP-EVP-Delegation. Sie unterstützt das Vorgehen der Regierung im Sinne einer konsequenten Umsetzung der PCG-Vorlage.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.

## 5.2 Spezialdiskussion

### 5.2.1 Nachtrag zum Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen vorliegen und lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den Nachtrag zum Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos (sGS 633.3) mit 15 Ja-, 0 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** verweist darauf, dass die übrigen Beteiligungen des VD am zweiten Sitzungstag diskutiert werden. Allgemeine Fragen können jedoch an diesem ersten Sitzungstag noch gestellt werden.



**Sulzer-Wil** fragt, ob die entsprechenden Vertreter der Departemente am zweiten Sitzungstag auch anwesend sind.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bestätigt, dass diese aufgegeben werden.

**Suter-Rapperswil-Jona** fragt nach, ob wirklich bei allen Transportunternehmen der Austritt aus dem Verwaltungsrat und der Verkauf der Anteile angestrebt werden.

**Regierungsrat Würth** verweist auf die Vorlage, in der ausgeführt wird, dass der Kanton bei vier Unternehmen beteiligt ist: Appenzeller Bahnen (nachfolgend AB), Südostbahn (nachfolgend SOB), Bus Ostschweiz AG und Frauenfeld-Wil-Bahn. Die Anzahl Leistungspartner beläuft sich auf 25 Unternehmen. Beim grössten Teil ist der Kanton also ausschliesslich in der Bestellerrolle. Die SOB stellt in dieser Betrachtung einen Spezialfall dar. Aus übergeordneten, eigentlich eidgenössischen, strategischen Überlegungen hält die Regierung dort eine Beteiligung weiterhin für opportun. In der Bahnlandschaft Schweiz besteht die Idee, nicht nur ein Monopol SBB zu haben, sondern es wird ein Konzept "SBB plus X" verfolgt. Zum X gehören einerseits die SOB, andererseits die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn. Aufgrund dieser Situation, auch in Absprache mit dem Bund, hat die Regierung entschieden, die Beteiligung weiterhin zu behalten. Der Bund und der Kanton St.Gallen haben die Mehrheit an der SOB und darum ist das eine relativ wichtige strategische Position. Bei den anderen Positionen hat die Regierung festgehalten, dass der Kanton die Beteiligung vom Grundsatz her nicht mehr halten muss. Es besteht aber auch kein Zeitdruck oder eine dringliche Notwendigkeit, diese zu verkaufen. Es wurden bereits Gespräche aufgenommen. Einerseits wurde mit den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden geklärt, ob sie die Anteile der AB haben möchten. Aber auch mit der Stadt St.Gallen, ob sie allenfalls diese Anteile möchte. Bei der Bus Ostschweiz AG klärt die Regierung im Gespräch mit dem Verwaltungsrat ab, wie man diese Struktur entwickeln kann. Bei der Frauenfeld-Wil-Bahn ist die Regierung primär im Gespräch mit der Stadt Wil.

**Sulzer-Wil** möchte der Regierung eine Frage der SP-GRÜ-Delegation mitgeben. Sie ist grundsätzlich sehr skeptisch, wenn man diese Beteiligung abtosseln möchte und ist der Ansicht, dass der öV von immenser Bedeutung bezüglich Verkehr, Umwelt und Volkswirtschaft ist. Es geht um viel Geld. Die SP-GRÜ-Delegation fragt sich, wie man über die von der Regierung erwähnten Leistungsbestellungen die politischen und sozialen Ziele, die hier auch eine wichtige Rolle spielen – es sind beispielsweise sehr viele Mitarbeitende betroffen – genügend sicherstellen kann. Die SP-GRÜ-Delegation ist unsicher, ob es nicht eben doch noch die unmittelbare Einflussnahme braucht.

**Regierungsrat Würth** führt aus, dass die Regierung nicht Einfluss nehmen darf. In einem Vergabeverfahren darf die Regierung nicht das eine Unternehmen, an dem der Kanton beteiligt ist, gegenüber einem anderen Unternehmen bevorzugen, an dem der Kanton nicht beteiligt ist. In der Bestellerrolle steuert die Regierung vor allem über die Ausschreibung und über das Bestellverfahren. Dort wird im Detail festgelegt, was für Kriterien eingehalten werden müssen. Im Bereich der Arbeitsbedingungen ist es zum Beispiel klar, dass die Unternehmen die üblichen GAV-Bestimmungen einhalten müssen. Der Wettbewerb ist fair und korrekt.



**Suter-Rapperswil-Jona** fragt nach, ob bei der SOB angedacht ist, dass kein Kantonsvertreter mehr im Verwaltungsrat ist, die Beteiligung jedoch gehalten werden soll.

**Regierungsrat Würth** bestätigt dies.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich bei den Vertretern des Volkswirtschaftsdepartementes und leitet zu den Geschäften des Finanzdepartementes über.

## 6 Geschäft des Finanzdepartementes

### Nachtrag zum Personalgesetz

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** erteilt Regierungsrat Gehrer das Wort.

**Regierungsrat Gehrer** verweist auf seine Äusserungen vom Morgen. Er legt noch einmal dar, welche Regelungsbereiche bestehen. Es gibt drei verschiedene Regelungsbereiche. Zum einen geht es um die Magistraten. Bei diesen ist die Ablieferungspflicht seit einem Jahr festgehalten. Dann gibt es Fragen, bei denen Mitarbeitende des Kantons und Mitarbeitende von Organisationen, die dem Personalgesetz unterstehen, betroffen sind. Für diese möchte die Regierung eine Änderung im Gesetz, die ermöglicht, über den Verordnungsweg zu regeln, was abgeliefert werden muss. Dort wird der Grundsatz gelten: Für ausserhalb der Arbeitszeit Geleistetes besteht keine Ablieferungspflicht. Der grösste Teil wird aber in der Arbeitszeit geleistet und wird deshalb abgeliefert. Dann gibt es einen dritten Teil. Hier geht es um Institutionen, die die Entschädigungen selber festlegen oder diese von der Regierung festgelegt erhalten. Dabei handelt es sich nicht um Mitarbeitende und nicht um Magistraten, sondern um Dritte. Hier gibt es verschiedene Bereiche. Es gibt Gesetze, nach denen die Regierung die Entschädigungen festlegt. Es gibt aber auch Erlasse, die den Institutionen das Recht einräumen, die Entschädigungen selber festzulegen, wovon die Regierung dann beispielsweise Kenntnis nimmt.

Regierungsrat Gehrer führt als Beispiel die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (nachfolgend GVA) an. Hier hat die Regierung festgelegt, dass es pro Mitglied pro Jahr 4'500 Franken gibt. Der Präsident erhält 4'000 Franken zusätzlich. Dazu kommt pro Sitzung ein Sitzungsgeld von 350 Franken. Ein anderes Beispiel ist die Universität. Hier ist nach dem Universitätsstatut der Universitätsrat zuständig, die Entschädigungen festzulegen. Hier hat der Universitätsrat vor zwei Jahren eine Regelung erlassen, immer in Absprache mit der Regierung beziehungsweise dem Personalamt. Hier beträgt die pauschale Entschädigung des Präsidenten 22'000 Franken, des Vize-Präsidenten 15'000 Franken und der übrigen Mitglieder 8'500 Franken. Der Taggeldansatz für einen ganzen Tag beträgt 350 Franken, für einen halben Tag 175 Franken. So ist das für jedes Gremium festgelegt. Es ist aber nicht so, dass für alle Mitglieder dieser Gremien eine Ablieferungspflicht festgelegt werden kann, weil das zum Teil Dritte sind. Was jetzt im Personalgesetz geregelt werden soll, ist eine Bestimmung, die besagt, dass in der Verordnung für Mitarbeitende, die dem Personalgesetz unterstehen, eindeutige Regelungen zu treffen



sein werden. Das möchten wir auch transparent machen und in der Finanzkommission zeigen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich für die Ausführungen und eröffnet die allgemeine Diskussion.

## 6.1 Allgemeine Diskussion

**Mächler-Zuzwil** erkundigt sich, warum man an der Arbeitszeit anknüpft. Klar kann man sagen, dass ausserordentliche Arbeit am Abend entschädigt werden muss. Er hätte die Kriterien anders definiert. Wenn jemand mit dem Wissen aus seiner angestammten Tätigkeit in seinem Gebiet in einer Institution sitzt, dann braucht das nicht viel Vorbereitungszeit, um das Amt ausüben zu können. Und ob eine Sitzung dann abends oder tagsüber stattfindet, ist für Mächler-Zuzwil irrelevant. Wenn sich aber beispielsweise ein Mitarbeiter für das Personal engagieren will und deshalb Einsitz im Stiftungsrat der Pensionskasse nimmt, dann ist das keine Tätigkeit in seinem angestammten Gebiet, weshalb es entsprechende Vorbereitungszeit benötigt, um sich einzulesen. Mächler-Zuzwil würde eher diesem Mitarbeiter eine Entschädigung geben, weil er etwas macht, das nicht seinem Tätigkeitsbereich entspricht.

**Regierungsrat Gehrler** stellt klar, dass Mitarbeitende im Grundsatz in ihrem Fachbereich eingesetzt werden und dann gibt es keine Entschädigung. Es wird auch nicht über ein Sitzungsgeld während der Arbeitszeit diskutiert. Arbeitszeit meint dabei nicht nur 8 bis 12 Uhr und 14 bis 18 Uhr, sondern diejenige Zeit, die ein Mitarbeiter als Arbeitszeit erfasst. Beim Stiftungsrat der Pensionskasse zum Beispiel gilt die aufgewendete Zeit nicht als Arbeitszeit, die Entschädigung darf deshalb behalten werden. Das wird im Arbeitsvertrag bei jedem Einzelnen festgehalten. Ein weiteres Beispiel ist Renato Resegatti, GVA, Vertreter des Finanzdepartements in der Abraxas. Die Abraxas hat mit der GVA eigentlich nichts zu tun. Die Arbeit für die Vorbereitung muss er in der Regel ausserhalb der Arbeitszeit leisten. Die Sitzungen finden normalerweise aber tagsüber statt. Mit ihm wurde deshalb abgemacht, dass seine Pauschalentschädigung an den Arbeitgeber, die GVA, geht, er aber die Sitzungsgelder behalten kann.

**Suter-Rapperswil-Jona** erkundigt sich nach konkreten Beträgen. Sie will wissen, ob die 10 Prozent der Lohnsumme, die Magistratspersonen zusätzlich noch einbehalten dürfen, überhaupt erreicht wird.

**Regierungsrat Gehrler** kann sich fast keinen Fall vorstellen, bei dem man diese Summe je erreicht. Die höchsten Entschädigungen seien vermutlich jene bei der Pensionskasse. Bei der Regierung sind die 10 Prozent der Grundsatz. Die einzelnen Mitglieder haben einen Lohn von 286'000 Franken, also können sie 28'600 Franken an zusätzlichen Entschädigungen behalten. Bei allfälligen leitenden Funktionen gibt es noch einen kleinen Zusatz. Regierungsrat Gehrler hat am meisten zusätzliche Entschädigungen und er hat rund 35'000 Franken.

**Staatssekretär Braun** erwähnt die genauen Zahlen. Regierungsrat Gehrler kann 37'800 Franken behalten und muss 46'900 Franken abliefern.



**Regierungsrat Gehrler** fügt an, dass noch rund 40'000 Franken in Form von Aktien der Kantonalbank hinzukommen. Wenn bei der Kantonalbank nun kein Magistrat mehr Einsitz nehmen soll, dann wird die Entschädigung auch nicht mehr an den Staat abgeliefert.

**Dürr-Widnau** fragt nach, ob in der Finanzkommission eine Diskussion über die erwähnte Verordnung möglich ist. Zudem erkundigt er sich, was bei der Anpassung der Entschädigung angedacht ist, und ob das die Regierung alleine entscheiden kann, oder ob das dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbereitet wird.

**Regierungsrat Gehrler** erläutert, dass es sich einerseits um eine Verordnung bezüglich der Mitarbeitenden handelt – das ist im Personalgesetz zu regeln – und diese soll als Verordnung ohne Genehmigungspflicht ausgestaltet werden. Die Regierung will dabei aber transparent sein. Neben dem Zeitaufwand spielt auch die Marktkonformität eine Rolle. Daher kann es vielleicht Unterschiede zwischen beispielsweise Universitätsrat und Meliorationskommission geben. Es wird nicht für alle Organisationen eine einheitliche Lösung möglich sein, es sollen aber soweit wie möglich einheitliche Grundsätze gefunden werden. Es wird eine Pauschalentschädigung, eine Entschädigung für den Präsidenten und eventuell für den Vize-Präsidenten und Sitzungsgelder geben. Das Verhältnis zwischen Pauschalentschädigung und Sitzungsgeld muss vernünftig sein. Es wird auch eine Vorschrift geben, dass man höchstens zwei Sitzungsgelder pro Tag erhalten kann. Dann gibt es eine Regelung in Bezug auf die Spesen. Dabei wird vermutlich sinngemäss auf die Regelungen des Kantons verwiesen.

**Dürr-Widnau** fragt nach, ob der Kantonsrat also Transparenz, aber keine Einflussnahme erhält.

**Regierungsrat Gehrler** bestätigt dies im Grundsatz. Die Regierung ist aber auch nicht taub. Der Kantonsrat kann jederzeit eine Genehmigungspflicht einführen. Wenn die Regierung klare Erwartungen spürt, wird die Regierung das einbeziehen.

**Huser-Altstätten** findet das Vorgehen richtig. Es geht nicht um ein Misstrauen, sondern um die Einführung der bisher fehlenden Transparenz. Er findet auch das Vorgehen richtig, dass man das im Verlauf des Jahres 2015 der Finanzkommission vorlegt. Er interessiert sich aber für die Zeitachse.

**Regierungsrat Gehrler** geht davon aus, dass die Finanzkommission zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2015 informiert werden kann. Er geht auch davon aus, dass ein Verordnungsentwurf dem Kantonsrat gezeigt wird, bevor er in der Regierung beschlossen wird. So kann die Meinung der Finanzkommission auch in die Diskussion der Regierung einfließen. Die Verordnung wird anschliessend und sicher rechtzeitig auf die neue Amtsdauer erlassen. Die Erhebungen laufen bereits.

**Generalsekretär Büsser** ergänzt, dass die Transparenz auch wichtig im Prozess der Rekrutierung ist. Deshalb muss die Verordnung sowieso frühzeitig vorliegen.

**Regierungsrat Gehrler** führt aus, dass die Informationen im besten Fall im März 2015 vorliegen, weil die Finanzkommission dann tagt. Realistischer ist jedoch der August 2015.



**Staatssekretär Braun** erläutert, dass das gesamte PCG-Projekt so geplant wurde, dass alle Teile rechtzeitig auf die neue Amtsdauer bereit sind. Die Absicht ist, dass alles auf Januar 2016 fertig ist, weil die Umsetzung oder die Vorbereitung danach auch Zeit benötigen.

**Huser-Altstätten** wollte diese Frage einfach in diesem Rahmen thematisieren, damit alle von den gleichen Voraussetzungen ausgehen.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte einen Auftrag an die Regierung formulieren. Die Regierung solle die Verordnung bestehend aus Entschädigungsregel und Ablieferungspflicht innert Jahresfrist der Finanzkommission vorlegen. Die Verordnung sei analog der Regelung bei den Magistraten durch den Kantonsrat zu genehmigen.

**Regierungsrat Gehrler** hat nichts gegen den ersten Teil des Auftrags, weil die Regierung das sowieso macht. Vom zweiten Teil ist er nicht so begeistert, weil die Regierung dann nicht so schnell in der Lage ist, Anpassungen vorzunehmen. Hier geht es auch um Vertrauen der Regierung gegenüber. Wenn es dann nicht funktioniert, kann der Kantonsrat immer noch eine Genehmigungspflicht einführen. Wenn die Regierung Transparenz schafft, wird ein Teil des Risikos sinken.

**Gschwend-Altstätten** denkt, es kann schon auf der Basis von Vertrauen laufen. Zudem muss man aufpassen, das System nicht völlig zu drehen. Verordnungen sind eigentlich in der Kompetenz der Regierung. Bei den Entschädigungen für Magistratspersonen hat der Kantonsrat eine grosse Ausnahme gemacht, aus sinnvollen Überlegungen und aus Fairness von Seiten der Regierung. Wenn man das ganze System drehen möchte, muss man erst eine Grundsatzdiskussion führen. Der Auftrag ist eine Hauruck-Übung, die nicht viel bringt.

**Mächler-Zuzwil** erkundigt sich, was in etwa Gegenstand der Verordnung sein wird. Werden darin mehr oder weniger allgemeine Grundsätze noch einmal spezifiziert oder wird geregelt, was der Einzelne in der SVA erhält?

**Generalsekretär Büsser** erklärt, dass man zwischen den verschiedenen Arten von Institutionen unterscheiden muss. Es gibt Institutionen wie zum Beispiel die GVA, bei der die Zuständigkeit bei der Regierung liegt. Dann gibt es aber auch andere Institutionen, wo die Kompetenzen anders liegen, beispielsweise bei der Abraxas, bei der gemäss Statuten die Generalversammlung zuständig ist. Dann gibt es eine ganze Reihe von Kommissionen, bei denen gar keine Entschädigungen fliessen. In der Verordnung geregelt werden gewisse Grundsätze zur Frage, wie die Entschädigungen zusammengesetzt sind. Die konkreten Entschädigungen werden, wo möglich, in einem Anhang aufgeführt. Aber da ist beispielsweise die Abraxas nicht abgehandelt. Für die Institutionen, die man nicht direkt regeln kann, werden die Grundsätze sinngemäss zur Anwendung gebracht oder es wird bei der Festlegung Einfluss geltend gemacht. Beim Teil der Ablieferungspraxis geht es nur um die kantonalen Mitarbeitenden. Bei Drittpersonen kann der Kanton keinen Einfluss nehmen. Bei den kantonalen Mitarbeitenden ist die Regelung zu definieren, wie sie vorhin angedeutet wurde: Was in der Arbeitszeit erfolgt, ergibt eine Entschädigung, die an den



Arbeitgeber fliesst. Es sind noch einige Fragen offen, die eher technischer Natur sind, so zum Beispiel steuerliche Fragen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** verschiebt die Diskussionen zur Verordnung auf den zweiten Sitzungstag und leitet wieder zur Diskussion über das Personalgesetz über.

**Suter-Rapperswil-Jona** führt aus, dass schon ein Zusammenhang mit dem Personalgesetz bestehen kann. Wenn bei denjenigen Mitgliedern von strategischen Leitungsorganen, deren Entschädigungen von der Regierung festgelegt werden, der Kantonsrat diese Entschädigung genehmigen soll, kann dies durchaus über das Personalgesetz erfolgen. Es geht nicht um fehlendes Vertrauen, aber die Magistratenverordnung hat man auch dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet. Warum soll dies hier nicht geschehen?

**Mächler-Zuzwil** erachtet die Analogie zur Magistratenverordnung als nicht ganz sachgerecht. Da geht es darum, dass die Regierung nicht die eigenen Entschädigungen bestimmen kann. Diese Verordnung muss deshalb zur nächst höheren Institution, dem Kantonsrat. In diesem Fall geht es um Mitarbeitende. Die nächsthöhere Instanz ist die Regierung. Er ist der Ansicht, dass der geplante Weg, die Verordnung der Finanzkommission zu unterbreiten, durchaus sinnvoll ist. Diese kann das anschauen und sieht dann entsprechend den Anhängen auch, wie das in etwa vorgesehen ist. Wenn dann die Finanzkommission das Gefühl hat, es laufe völlig schief, dann kann sie entsprechend handeln. Die Verordnung liegt nicht in der Kompetenz des Kantonsrates.

**Staatssekretär Braun** bestätigt die Aussagen von Mächler-Zuzwil. Es ist sachgerecht, bei der Magistratspersonenverordnung dem Kantonsrat die Genehmigung zu überlassen. Im Gegensatz zur Entschädigungsverordnung für Mitarbeitende.

**Dürr-Widnau** versteht die Argumentation von Mächler-Zuzwil. Er möchte aber zwei Punkte ansprechen. Was der Kantonsrat erhalte, ist der Ist-Zustand der Entschädigungen. Es kann ja aber sein, dass bei den Entschädigungen etwas geändert werden muss. Es geht ihm dort darum, wie der Kantonsrat als Kontrollorgan fungieren kann. Es gibt einen unschönen Fall. Er stellt sich die Frage, wie der Kantonsrat an die Informationen kommen kann, damit sowas nicht passiert. Es geht um die SVA, bei der die Entschädigungen in-ner kurzer Zeit sehr stark erhöht wurden. Hier stellt er sich die Frage, wie der Kantonsrat über eine solche Erhöhung informiert wird.

**Regierungsrat Gehrler** verneint dies. Die Regierung wird sowohl den Ist-Zustand als auch die angedachten Änderungen vorlegen. Es ist auch notwendig, dass die Finanzkommission wiederkehrend – zum Beispiel einmal pro Amtsdauer – Transparenz erhält. Heute Morgen in der Eintretensdiskussion kam zur Sprache, dass es nicht klar ist, welche Beteiligung zu welcher auf Seite 38 beschriebenen Gruppen gehört. Für die Regierung ist das schon ziemlich klar, bei etwa 15 Institutionen ist jedoch noch Klärungsbedarf vorhanden. Hier laufen noch Abklärungen, weswegen die Regierung hier noch nichts gezeigt hat. Ein grosser Teil wird in der Gruppe B sein, bei der es nur um die Ablieferung geht. In der Gruppe A sind es weniger.



**Dürr-Widnau** fragt nach, ob die Entschädigungen dann während der Dauer von vier Jahren gültig sind. Bis jetzt war das anders. Er stellt die Frage, ob die SVA eine Ausnahme darstellt.

**Regierungsrat Gehrler** bestätigt, dass das so angedacht ist. In den meisten Fällen haben die Entscheidungen über die Entschädigungen auch heute schon eine relativ lange Dauer. Bei der SVA wurden Anpassungen im Hinblick auf die Gesetzesänderungen gemacht, als wir eine neue Zusammensetzung des Verwaltungsrates hatten. Da muss man ehrlich sein: Die Gesamtentschädigung wurde auch bei der SVA nicht höher. Reine Verwaltungsratsstätigkeiten werden in etwa gleich entschädigt, mit einer Verlagerung zum Präsidenten. Die Entschädigung dort wurde, wie es Generalsekretär Büsser erwähnt hatte, direkt mit Verwaltungsratspräsident Adrian Rüesch vereinbart. Die Regierung hatte immer gesagt, man sollte alle Beteiligungen miteinander behandeln und nicht eine zuerst.

**Sulzer-Wil** möchte das Votum von Mächler-Zuzwil unterstützen. Es wäre nicht die richtige Ebene, wenn der Kantonsrat die Ablieferung von diesen Abgeltungen regeln würde. Er findet den Vorschlag gut, dass das der Finanzkommission vorgelegt wird, und dass dies dort in einem regelmässigen Turnus von vier Jahren diskutiert werden kann.

**Suter-Rapperswil-Jona** kann mit dem Vorschlag leben, hat aber eine Verständnisfrage. Die Magistratenverordnung betrifft die Regierung als Ganzes. Hier geht es aber häufig um den Einsitz von Magistratspersonen, weshalb die Ausgangslage auch hier bedingt zutrifft.

**Staatssekretär Braun** präzisiert, dass der Umgang mit Entschädigungen für alle Magistratspersonen in jeder Hinsicht geregelt ist.

**Suter-Rapperswil-Jona** präzisiert ihrerseits, dass es ihr um die Höhe der Entschädigungen geht. Es gibt Institutionen, in denen Regierungsvertreter Einsitz nehmen. Diese entscheiden mit, was die Entschädigungen für dieses Gremium sind. Dementsprechend legt die Regierung doch ihre Entschädigungen selber fest. Auch wenn die einzelnen Regierungsmitglieder diese wieder abliefern.

**Regierungsrat Gehrler** bestätigt, dass es einzelne solcher Fälle gibt. Bei der GVA legt die Regierung die Entschädigung fest, auch die des Präsidenten, welcher der Kantonsvertreter ist. Aber die Gefahr ist trotzdem nicht gross, weil die gesamte Ablieferung geregelt ist. In der Gruppe A gibt es einzelne Beteiligungen, bei denen die Regierung Einsitz nimmt und selber die Entschädigungen festlegt.

**Suter-Rapperswil-Jona** bekräftigt den Wunsch nach einem Auftrag, damit die Finanzkommission auf vierjähriger Basis informiert wird.

**Experte Van Spyk** präzisiert, wie der Auftrag aussehen könnte. Es wäre vermutlich ein Auftrag der vorberatenden Kommission an die Regierung, dass die Informationen über die Höhe der Entschädigungen der Finanzkommission jeweils innert Jahresfrist nach Beginn der Amtsdauer zur Kenntnis gebracht werden.



**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Auftrag im Grundsatz abstimmen. Der formulierte Auftrag kann am zweiten Sitzungstag nochmal angeschaut werden.

Dem Auftrag wird im Grundsatz mit 13 Ja-Stimmen, 1 Nein-Stimme bei 1 Enthaltung zugestimmt.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.

## 6.2 Spezialdiskussion

### 6.2.1 Nachtrag zum Personalgesetz

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt Ziff. I Art. 52 zur Diskussion.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte den eben im Grundsatz beschlossenen Auftrag bezüglich Beteiligungsspiegel ergänzen. Die Gruppeneinteilung bezüglich der Entschädigung, die Entschädigungshöhe und der zeitliche Aufwand sollen eingefügt werden.

**Regierungsrat Gehrler** nimmt das Anliegen entgegen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den Nachtrag zum Personalgesetz (sGS 143.1) mit 15 Ja-, 0 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich bei den Vertretern des Finanzdepartementes und leitet zum Geschäft des Sicherheits- und Justizdepartementes über.

## 7 Geschäft des Sicherheits- und Justizdepartementes

### VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** entschuldigt Regierungsrat Fässler, begrüsst Generalsekretär Arta und erteilt ihm das Wort.

**Generalsekretär Arta** spricht zur Kommission zu einem ganz kleinen Bestandteil der PCG-Vorlage, nämlich zur Vorlage Buchstabe I, dem Entwurf zum VII. Nachtrag zum VRP. Er bittet um Verständnis, dass die Kommission heute – in Absprache mit dem Kommissionspräsidenten – mit ihm Vorlieb nehmen muss. Regierungsrat Fredy Fässler muss an einer Sitzung der nationalen Arbeitsgruppe zur Neustrukturierung des Asylwesens in Bern teilnehmen. An dieser Sitzung des Bundesamtes für Migration und der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen werden insbesondere die Standorte der künftigen Asylzentren des Bundes diskutiert; für den Kanton St.Gallen geht es konkret um Altstätten.



Der Nachtrag zum VRP, den die Regierung als Teilvorlage I unterbreitet, bildet eine Art verfahrensrechtliche Klammer um die einzelnen PCG-Teilvorlagen herum. Mit diesem Nachtrag soll geregelt werden, wie der Rechtsweg bei der Wahl – oder Nichtwahl – der Mitglieder von strategischen Leitungsorganen gestaltet werden soll, und zwar im Sinn einer generellen Bestimmung, die für alle strategischen Leitungsorgane zum Tragen kommt.

Die heutige Rechtslage präsentiert sich so, dass Art. 59bis VRP bestimmt, dass bei Wahlen und Ernennungen eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen unzulässig ist. Das heisst im Klartext: Wenn die Regierung Mitglieder von strategischen Leitungsorganen wählt, können nicht berücksichtigte Bewerberinnen und Bewerber heute keine Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben, sondern nur direkt an das Bundesgericht gelangen, und das mit sehr eingeschränkter Kognition. Als Rechtsgrundlage dieses Ausschlusses, der heute im kantonalen Recht steht, wurde Art. 86 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes betrachtet: Dort steht, dass die Kantone «für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter» eine andere Behörde als ein Gericht – eben z.B. die Kantonsregierung – als Vorinstanz einsetzen können.

Das Bundesgericht hat diese Überlegungen bei der Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt nicht geteilt. Es hat dem Verwaltungsgericht und der Regierung ins Stammbuch geschrieben, dass die Wahl in die SVA-Verwaltungskommission keine politische Wahl sei, sondern eine Wahl nach fachlichen Kriterien. Nur weil die Regierung diese Wahl vorgenommen habe, sei die Wahl nicht ein «Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter.» Oder anders formuliert: Die kantonale Ausnahmebestimmung, die im VRP heute steht, ist vom Bundesgericht nicht akzeptiert.

Darum schlägt die Regierung vor, die heutige Ausnahmeklausel zu streichen, sie hat sowieso keinen Bestand mehr vor dem Bundesgericht. Die Regierung erfüllt damit auch einen Motionsauftrag, der direkt nach dem erwähnten Bundesgerichtsurteil vom Kantonsrat überwiesen wurde. Getreu dem Motionsauftrag sieht die Regierung konsequenterweise auch vor, dass auch Wahlen, die der Kantonsrat nach fachlichen Kriterien vornimmt, inskünftig mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar sein sollen. Das war der Motionsauftrag, deshalb sieht die Regierung auch diesen Teil vor.

Was heisst «Wahl nach fachlichen Kriterien»? Diese Frage ist überall dort einfach zu beantworten, wo das Gesetz explizit eine Wahl nach fachlichen Kriterien vorschreibt. Bei den einzelnen Erlassen, die heute durchberaten werden, wird dies entweder ausdrücklich gesagt – z.B. beim Gesetz über die Spitalverbunde oder beim Gesetz über die Gebäudeversicherung, wo ausdrücklich «Wahl nach fachlichen Kriterien» steht – oder es wird ausdrücklich nicht gesagt wie z.B. beim Entwurf zum Universitätsgesetz. Im zweiten Fall, in dem es nicht gesagt wird, bleibt es somit eine Wahl nach politischen Kriterien, z.B. nach Parteienproporz. Generalsekretär Arta muss allerdings einräumen, dass die Abgrenzung nicht messerscharf gezogen werden kann; letztlich muss man sich damit begnügen, die Begriffe des Bundesgerichtsgesetzes und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – fachliche Kriterien, Wahl nach politischen Kriterien – in dieser allgemeinen Form zu übernehmen und die Abgrenzung im Einzelfall der Praxis zu überlassen.



Was im gleichen Zug im VRP auch gestrichen werden kann, sind weitere Ausnahmen von der Rechtsweggarantie. Konkret: Entscheide zum Finanzausgleich und über Beiträge nach Gemeindevereinigungsgesetz. Das Bundesgericht hat auch hier festgehalten, dass es sich nicht um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter handle, sondern um justiziable. Darum sind sie der Rechtsweggarantie zu unterstellen. Man kann das gut finden oder nicht – aber die Rechtsprechung des Bundesgerichtes lässt in diesem Bereich keinen Spielraum für Ausnahmen.

Für weitere Erläuterungen verweist Generalsekretär Arta auf Kapitel 7 der Botschaft. In diesem Sinn bittet er die Kommission, dem Kantonsrat zu beantragen, auf die Teilvorlage I einzutreten und steht selbstverständlich gerne für Fragen zur Verfügung.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich für die Ausführungen und eröffnet die allgemeine Diskussion.

## 7.1 Allgemeine Diskussion

**Dürr-Widnau** möchte wissen, ob bei der SVA die Wahl weiterhin nach fachlichen Kriterien erfolgt, auch wenn sie nicht im Gesetz enthalten ist. Er fragt, ob es sich hier um einen Zwitterfall handelt. Zudem möchte er wissen, ob Qualitätsprüfungen und Kontrollen stattfinden und ob es spezielle Kategorien bei den Mitarbeitenden gibt, die man anschaut.

**Generalsekretär Arta** erklärt, dass dies seines Wissens bei der Sozialversicherungsanstalt im Gesetz über die SVA sozusagen in einem Testlauf zusammen mit dem VII. Nachtrag zum StVG, den der Kantonsrat behandelt hat, bereits umgesetzt wurde. Er ist der Ansicht, dass dort steht, dass die Wahl bei der SVA nach fachlichen Kriterien erfolgt. Das war im Vorfeld des bundesgerichtlichen Verfahrens. Weil es nach der Meinung der Beschwerdeführer fachliche Kriterien sind, wurde geltend gemacht, es müsse der Rechtsweg über das Verwaltungsrecht an das Bundesgericht beschritten werden. Die Regierung nahm den Standpunkt ein, dass das Verwaltungsgericht aufgrund der Ausnahmeklausel nicht zum Tragen kommt. Zur zweiten Frage erklärt er, dass dies nicht explizit definiert ist. Das hängt davon ab, wie das Anforderungsprofil der einzelnen Stellen ausgestaltet wird. Überall dort, wo im Gesetz steht, dass die Wahl nach fachlichen Kriterien erfolgt, müssen diese Kriterien auf die Position bezogen definiert werden. Wo es nicht um fachliche Kriterien geht, sondern um politische – wie beispielsweise bei einem Universitätsrat –, werden diese nicht aufgestellt. Es hängt nach seinem Verständnis aber von der Position ab, die es zu besetzen gilt.

**Suter-Rapperswil-Jona** fragt nach, wer diese Anforderungsprofile festlegt. Ist das die Gesamtregierung oder das jeweilige Departement?

**Generalsekretär Arta** erklärt, dass das die Wahlbehörde macht. Das ist die Gesamtregierung, die aber selbstverständlich auf Antrag eines Departementes wählt. Dazu finden sich im Anhang die Grundsätze, welche die Regierung für die Beteiligungsstrategie aufgestellt hat. Dort sind Ausführungen zu den Anforderungen enthalten, und auch dazu, wer diese aufstellt.



**Regierungsrat Gehrler** ergänzt, dass im Gesetz im Art. 5 Abs. 1 Bst. b steht: «nach fachlichen Kriterien und unter Beachtung einer angemessenen Vertretung der Interessen von politischen Gemeinden und Beitragspflichtigen».

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.

## 7.2 Spezialdiskussion

### 7.2.1 VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** führt aus, dass unter Ziff. II eine Folgeänderung vorzunehmen ist. Die Ziffer heisst neu: «Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.»

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den VII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) mit 15 Ja-, 0 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich beim Vertreter des Sicherheits- und Justizdepartementes und leitet wieder zu den Geschäften des Finanzdepartementes über.

## 8 Geschäfte des Finanzdepartementes

### III. Nachtrag zum Gesetz über die Gebäudeversicherung

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** erteilt Regierungsrat Martin Gehrler das Wort.

**Regierungsrat Gehrler** führt aus, dass die GVA immer ein Thema war, bei dem unklar ist, ob eine Lösung A oder eine Lösung B im Bezug auf PCG zum Tragen kommen soll, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob eine Vertretung der Regierung in der Verwaltungskommission nötig ist oder nicht. Die Regierung hat versucht darzustellen, wieso sie der Meinung ist, dass die jetzige Regelung beibehalten werden soll. Trotzdem sind auf Seite 75 relativ viele Änderungen am Gesetz zu sehen. Das hängt damit zusammen, dass jetzt gerade parallel die Vernehmlassung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1) durchgeführt wurde. In diesem Zusammenhang wird auch die Corporate Governance neu geregelt. Es heisst beispielsweise nicht mehr Verwaltungskommission, sondern Verwaltungsrat. Es hat zum Teil ganz leichte Neugewichtungen gegeben in den Zuständigkeiten des Verwaltungsrates und der Regierung. Die Regierung will das Gremium Verwaltungsrat leicht stärken und sauber entkoppeln, wofür die Regierung zuständig ist und wofür der Verwaltungsrat der GVA. Das sind minimale Änderungen.

Im Bezug auf die Zusammensetzung und auf die Wahl des Verwaltungsrates gab es keine Änderung. PCG-relevant ist also keine Änderung, abgesehen von Bezeichnungen. Regie-



Regierungsrat Gehrler weist darauf hin, dass in der neuen Bestimmung auch ausdrücklich festgelegt ist, dass die Regierung die Entschädigungen bestimmt, und nicht die GVA selber. Eine Besonderheit ist, dass die GVA in ein anderes Departement wechselt. Das wurde im Zusammenhang mit dem Sparpaket beschlossen, respektive mit der Departementsreform. Mit Sparen hat das nichts zu tun. Die GVA wechselt ins SJD, weil es dort Synergien mit dem Bevölkerungsschutz gibt. Man hatte bei der GVA immer drei Anknüpfungspunkte an Departemente. Im Bewilligungsverfahren ist es am ehesten das Baudepartement, im Bereich Feuerwehr, Sicherheit, Prävention ist es am ehesten das SJD und bei der Vermögensverwaltung gab es bisher die Synergie mit dem Finanzdepartement wegen der Pensionskasse. Mit der Verselbstständigung der beiden Pensionskassen fällt der ganze Vermögensbereich weg und in der Konsequenz auch die Zuordnung der GVA zum Finanzdepartement. Man müsste ziemlich suchen, warum die GVA im FD bleiben soll. Darum ist es richtig, dass die GVA ins SJD kommt und der Vorsteher des SJD auch Präsident des Verwaltungsrates ist.

Regierungsrat Gehrler verweist auf das Referat von Experte Schindler bezüglich Interessenkonflikte. Er hat sich dabei überlegt, ob es Doppelrollen in der unmittelbaren Entscheidungsbefugnis und ob es eine Mehrfachbefassung im gleichen Geschäft in verschiedenen Rollen gibt. Letztlich ist auch im Bezug auf den Steuerzahler die GVA eine Institution, die den Steuerzahler nicht belastet, sondern den Hauseigentümer. Dann gab es die Frage nach punktuellen Interessenkonflikten. Die gibt es eigentlich auch nicht. Es sei denn, wenn man bei der Prämiengestaltung davon ausgeht, letztlich hätte der Kanton als Kanton und nicht als Versicherer auch die Aufgabe, für tiefe Prämien zu sorgen. Dann könnte man eine punktuelle Interessenkollision annehmen. Das starke finanzielle Engagement hat der Kanton nur insofern, als dass er profitiert. Die ganze Rechnung vom Amt für Feuerschutz (AFS) läuft über die GVA; das bezahlt alles der Hauseigentümer. Dessen muss man sich bewusst sein. Wenn das entkoppelt würde, würde letztlich der Steuerzahler zahlen.

Dann kommt noch eine Besonderheit dazu. Das AFS hat einen Amtsvorsteher, Renato Resegatti. Er ist in Personalunion auch Direktor der Gebäudeversicherung. Als Amtsvorsteher untersteht er Regierungsrat Gehrler beziehungsweise später dann Regierungsrat Fässler. Daher war die Regierung der Meinung, es wäre relativ schwierig einen anderen Verwaltungsratspräsidenten zu haben beziehungsweise jemanden, der nicht gleichzeitig auch der Chef des Amtsvorstehers ist. Das gibts nur bei der GVA und auch das spricht nach der Beurteilung der Regierung für den Status Quo. Regierungsrat Gehrler macht der Kommission beliebt, das so zu belassen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich für die Ausführungen und eröffnet die allgemeine Diskussion.

## 8.1 Allgemeine Diskussion

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen vorliegen und leitet zur Spezialdiskussion über.



## 8.2 Spezialdiskussion

### 8.2.1 III. Nachtrag zum Gesetz über die Gebäudeversicherung

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und lässt über den Antrag der Kommission auf Eintreten auf den Erlass abstimmen.

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf den III. Nachtrag zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1) mit 15 Ja-, 0 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen einzutreten.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bedankt sich beim Vertreter des Finanzdepartementes und leitet zur Diskussion zu den anderen Teilen der Botschaft über.

## 9 Allgemeines

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt die einzelnen Teile der Botschaft zur Diskussion.

**Gschwend-Altstätten** macht Ausführungen zu Seite 8, Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategien. Es ist aufgeführt, auf welche Fragen die Strategie Antwort geben soll. Es ist relativ viel aufgeführt. Was ihm auffällt, ist, dass die Nachhaltigkeit – nicht im ökologischen, sondern im grundsätzlichen Sinne – nicht aufgeführt ist. Man redet sonst relativ viel von dieser Nachhaltigkeit, auch in Papieren des Kantons St.Gallen. Er geht davon aus, dass dies bei allen aufgeführten Punkten mitschwingt. Wenn das nicht der Fall wäre, müsste hier eine Aussage erfolgen, warum das nicht aufgeführt ist.

**Regierungsrat Gehrler** bestätigt die Interpretation von Gschwend-Altstätten. Vermutlich sei einfach der Begriff der Nachhaltigkeit vergessen gegangen. Er ergibt sich aber sinngemäss aus den vorherigen Darlegungen. Für ihn ist es klar, dass das dazu gehört.

**Göldi-Gommiswald** führt aus, dass sich Nachhaltigkeit ja über die Faktoren definiert, die hier aufgeführt sind. In diesem Sinne hätte man, wenn man nachhaltig geschrieben hätte, vermutlich andere Begriffe weggelassen.

**Haag-St.Gallen** stellt eine Frage zu G1 auf Seite 51. Sie ist erstaunt, dass es nicht heisst «kann ausgelagert werden». Sie fragt, warum so explizit festgehalten wird «es wird ausgelagert». Eigentlich geht es doch darum, was die Möglichkeiten sind, um etwas auszulagern.

**Huser-Altstätten** hat Freude an dieser Formulierung. Er glaubt, es ist ein Grundsatz, dass alles der Staat machen muss, was nur der Staat machen kann. Alles, was Private machen können, soll durchaus diesen überlassen werden, wenn es sich auch wirtschaftlich lohnt. Diese Vorgaben sind hier im Grund gewährleistet.

**Gschwend-Altstätten** erachtet die Formulierung als völlig ungeschickt. Der Staat schränkt seinen Spielraum mit dieser Formulierung massivst ein.



**Mächler-Zuzwil** stellt einen Ordnungsantrag, dass dies nicht Gegenstand der Beratung ist und die Diskussion zu beenden ist. Der Kantonsrat hat dies im Jahr 2012 erlassen. Es hat eine vorberatende Kommission gegeben, die das diskutiert hat. Eine Änderung hier bedarf einer Revision des StVG.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Ordnungsantrag abstimmen

Die vorberatende Kommission stimmt dem Ordnungsantrag mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zu.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass keine Wortmeldungen mehr vorliegen und leitet zur Diskussion über die Inhalte des zweiten Sitzungstags über.

## 9.1 Behandlungsgegenstände zweiter Sitzungstag

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** hält fest, was am zweiten Sitzungstag zu behandeln ist. Aus seiner Sicht steht bisher Folgendes auf dem Programm:

- die beiden Gesetze, die den Bildungsbereich betreffen;
- Transportunternehmungen;
- Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg;
- der Auftrag an die Regierung, dass die Entschädigungsverordnung der Finanzkommission vorgelegt werden muss;
- der Auftrag, der die Zusammenfassung der Verwaltungsräte im GD-Bereich betrifft;
- das gelbe Blatt zum Artikel 5 (Genehmigungsvorbehalt Wahl VR Spitalverbunde);
- Ergänzungen Beteiligungsspiegel.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass noch offen ist, wie mit der diskutierten Notwendigkeit einer Genehmigungspflicht der Verordnung bezüglich der Entschädigungen und Ablieferungen verfahren werden soll.

**Suter-Rapperswil-Jona** präzisiert, dass dieser Punkt erledigt ist. Die CVP-EVP-Delegation hat aber auch noch einen Antrag zur Anpassung des StVG bezüglich der künftigen Einsitznahme der Regierung. Sie sind der Meinung, dass dies eine zentrale Fragestellung ist. Ob die Regierung Einsitz nehmen soll, ist dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. So können Diskussionen, die es in dieser vorberatenden Kommission gegeben hat, in Zukunft auch im Parlament geführt werden. Dies ist ein Antrag in Form einer Kommissionsmotion auf einen Nachtrag zum StVG.

**Dürr-Widnau** verweist auf die Ausführungen von Herrn Schindler zum Fall Zürich, die als Vorlage dafür dienen können.

**Regierungsrat Gehrler** fragt nach, ob er es richtig versteht, dass die Wahl von Mitgliedern der Regierung in Institutionen in den Fällen genehmigungspflichtig sein soll, in denen kein Spezialgesetz vorliegt.

**Suter-Rapperswil-Jona** präzisiert den erwähnten Antrag. «Die Regierung wird eingeladen, einen Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) vorzulegen, wonach der



Kantonsrat über die Einsitznahme eines Mitglieds der Regierung in ein oberstes Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung beschliesst.» Es geht nur darum, ob die Organisation strategisch so bedeutungsvoll ist, dass eine Einsitznahme der Regierung gerechtfertigt ist, soweit dies nicht in einem Spezialgesetz geregelt ist.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt den Antrag zur Kommissionsmotion zur Diskussion.

**Sulzer-Wil** fragt nach, ob es im Fall einer neuen Einsitznahme der Regierung nicht sowieso einen Erlass gibt und daher eine Bestimmung im StVG überhaupt notwendig ist.

**Staatssekretär Braun** gibt zu bedenken, dass bei einem formulierten Grundsatz im StVG bei jeder neuen Beteiligung diese Frage zu stellen wäre.

**Experte Van Spyk** klärt auf, bei welchen Organisationen sich diese Frage überhaupt stellt. Bei Anstalten mit einer spezialgesetzlichen Grundlage wurde dies heute besprochen und entschieden. Dann gibt es eine ganze Reihe von Beteiligungen, bei denen die Regierung nur den Kantonsvertreter bestimmen kann. Teilweise wird da ein Mitglied der Regierung entsandt. Für diese Beteiligungen kann man den Grundsatz festlegen, dass die Wahl des Kantonsvertreters durch die Regierung der Genehmigung durch den Kantonsrat untersteht. Das wäre vermutlich eine Liste der Kantonsvertreter, die von Mitgliedern der Regierung gestellt werden, die vom Kantonsrat genehmigt werden müsste. Es müsste nicht für jede einzelne Organisation eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

**Staatssekretär Braun** fügt an, dass dies auch für neue Beteiligungen gelten würde.

**Huser-Altstätten** sagt, dass dies künftige Beteiligungen betrifft. Es braucht noch eine Auslegeordnung für die aktuellen. Dort muss man mit dem gleichen Grundsatz vorgehen. Beispielsweise dass bei allen Stiftungen, die den ganzen Kanton betreffen, ein Mitglied der Regierung Einsitz nehmen kann; bei allen regionalen Stiftungen jedoch nicht zwingend.

**Mächler-Zuzwil** betont, dass dieser Grundsatz die Thematik aufnehmen will, auf die Herr Schindler hingewiesen hat. Die Frage, ob eine Einsitznahme der Regierung richtig ist oder nicht, sollen nicht die entscheiden, die selber Einsitz nehmen, sondern die übergeordnete Instanz, hier also der Kantonsrat. Auf das hat Herr Schindler explizit hingewiesen und so versteht Mächler-Zuzwil den Antrag der CVP-EVP-Delegation. Darum hat die FDP-Delegation eine gewisse Sympathie dafür.

**Haag-St.Gallen** fragt nach, ob sie es richtig versteht, dass es nur um Situationen geht, bei denen die Regierung den Eindruck hat, sie würde gerne Einsitz nehmen. Es kann aber sein, dass die Regierung kein Interesse an einer Einsitznahme hat, der Kantonsrat es aber politisch relevant findet.

**Staatssekretär Braun** führt aus, dass beim Fehlen eines Rechtserlasses, der eine solche Beteiligung regelt, der Kantonsrat dazu nichts zu sagen hat. Der Kantonsrat ist lediglich



dann gefordert, wenn die Regierung der Ansicht ist, dass die Einsitznahme eines Mitglieds der Regierung in einer Beteiligung notwendig ist.

**Haag-St.Gallen** fragt nach, ob der Kantonsrat immer davon erfährt, wenn sich der Kanton irgendwo beteiligt.

**Göldi-Gommiswald** schlägt vor, das Wort Genehmigung durch Beschlussfassung zu ersetzen, damit sowohl im positiven wie im negativen Fall eine Entscheidung möglich ist. Dann ist dieser vermutlich nicht häufig eintretende Fall abgedeckt.

**Staatssekretär Braun** antwortet Haag-St.Gallen, dass der Beteiligungsspiegel umfassend Aufschluss geben muss über die Beteiligungen des Kantons. Das ist Sinn und Zweck der Transparenzschaffung. Mit anderen Worten: Ein Mitglied des Kantonsrates weiss immer Bescheid, wo der Kanton eine Beteiligung hat. Der Beteiligungsspiegel wird laufend aktualisiert.

**Experte Van Spyk** ergänzt die verschiedenen Möglichkeiten, die der Kantonsrat bei der Entscheidung zu einem Geschäft hat. Eine davon ist natürlich die Nicht-Genehmigung, verbunden mit einem Auftrag. Über diese Konstruktion hat man auch in anderen genehmigungspflichtigen Bereichen Ergänzungen vorgeschlagen. Sobald das Geschäft vorliegt, hat der Kantonsrat relativ viel Spielraum. So kann auch im beschriebenen Fall eingeschritten werden. Das sollte genügend Handhabe bieten.

**Staatssekretär Braun** macht beliebt, diese Wortmeldungen als Anregungen mitzunehmen.

**Haag-St.Gallen** ist mit der Antwort bezüglich Beteiligungsspiegel zufrieden. Ihre Frage ist beantwortet. Die Motion findet sie nicht nötig. Es gibt Grundsätze, die verabschiedet wurden. Wenn die Regierung nach diesen Grundsätzen handelt, dann muss der Kantonsrat nicht nochmal im Einzelfall Stellung nehmen.

**Mächler-Zuzwil** gibt Haag-St.Gallen recht, dass diese Grundsätze bestehen. Aber es wurde auch immer wieder festgestellt, dass diese PCG-Thematik ein Graubereich ist. Da muss man ganz ehrlich sein: Mit aller Wissenschaftlichkeit gibt es am Schluss immer noch relativ viele Grautöne. Dann gibt es wenige rote Linien. Hier gibt es eine Minderheit, die nicht einmal die rote Linie am gleichen Ort sieht. Und darum ist er schon der Meinung, die Motion kann man trotz den bestehenden Grundsätzen machen.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte an das Votum von Mächler-Zuzwil anknüpfen. Der Kantonsrat ist das strategische Gremium. Der Kantonsrat sagt, ob es wichtig ist, dass ein Mitglied der Regierung bei einer Organisation Einsitz nimmt, unter Berücksichtigung aller Grundsätze. Das ist eine sehr zentrale und sehr strategische Frage, und deshalb ist es wichtig, dass dies der Genehmigung des Kantonsrates unterstellt wird.

**Sulzer-Wil** beantragt, die Abstimmung auf den nächsten Sitzungstag zu verschieben, damit auch der umgekehrte Fall abgeklärt werden kann. So wird verhindert, dass man



jetzt über einen Grundsatz abstimmt, und nachher ist dann möglicherweise nochmal alles ganz anders.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte an der Abstimmung über den Grundsatz festhalten. Das hat man in anderen Punkten auch so gemacht. Die konkrete Formulierung kann man auf den nächsten Sitzungstag verschieben.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über den Antrag Sulzer-Wil abstimmen.

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag Sulzer-Wil mit 3 Ja-, 12 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen ab.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** lässt über die Kommissionsmotion abstimmen.

Der Kommissionsmotion wird im Grundsatz mit 12 Ja-, 3 Nein-Stimmen, ohne Enthaltungen zugestimmt.

**Gschwend-Altstätten** bittet um eine Übersetzung des Titels der Botschaft ins Deutsche. Die Sprache der Botschaft ist deutsch, die Sprache des Titels ist englisch.

**Regierungsrat Gehrler** verweist auf die bestehende Definition des Begriffs. Einen deutschen Ausdruck dafür gibt es nicht, am ehesten noch «Verantwortungsvolle Unternehmensführung und Kontrolle in staatlichen Beteiligungen».

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** fragt, welche Beteiligungen – neben den bereits erwähnten Postauto und Klinik Valens – am nächsten Sitzungstag beraten werden sollen.

**Suter-Rapperswil-Jona** erklärt, dass die CVP-EVP-Delegation gerne den Kulturbereich, die Stiftungen des Departementes des Innern, anschauen möchte. Sie ist der Meinung, dass man systematischer den Grundsatz vertreten muss, dass die Einsitznahme bei Institutionen mit kantonalem Fokus sinnvoll ist, während sie bei Organisationen mit regionalem Fokus in Frage zu stellen ist. Weil es zurzeit unterschiedlich gehandhabt wird, besteht die Gefahr der Überbevorteilung der einen.

**Freund-Eichberg** würde gerne die Suchtrehabilitation Lutzenberg besprechen.

**Sulzer-Wil** ergänzt, dass es nicht nur um die vom Kommissionspräsidenten Götte-Tübach erwähnte Beteiligung Postauto geht, sondern um sämtliche Transportunternehmungen.

**Suter-Rapperswil-Jona** möchte gerne auf die Max Schmidheiny Stiftung eingehen. Die CVP-EVP-Delegation stellt in Frage, ob die Einsitznahme der Regierung zwingend erforderlich ist. Bei der Fachhochschule Ostschweiz fehlen Ausführungen im Bericht.

**Dürr-Widnau** möchte gerne klären, ob es bei den Schweizer Salinen nicht zeitgemässere Organisationsformen gibt. Bei der Pensionskasse hat er nur eine Frage. Bis jetzt nimmt nicht das zuständige Departement Einsitz. Er fragt, ob das auch für die Zukunft so geregelt ist. In der Regelung steht das nicht so klar drin.



**Regierungsrat Gehrler** antwortet zu Dürr-Widnau, dass bei den Salinen alle Finanzdirektoren der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein dabei sind. Da sind eine neue Unternehmensform und eine neue Unternehmensführung angedacht. Es soll mehr mit einem Verwaltungsausschuss gearbeitet werden, der zu einem Verwaltungsrat wird, und die restlichen Finanzdirektoren würden die Generalversammlung bilden. Die Diskussion ist für 2017 geplant. Er bittet, bis dann abzuwarten. Bei der Pensionskasse liegt die Zuständigkeit für das Geschäft beim Finanzdepartement. Die Regierung hat klar die Meinung, dass nicht der Vorsteher des Finanzdepartementes Einsitz nehmen darf. Wenn aus der Pensionskasse irgendetwas an den Kantonsrat kommt, dann soll das vom Finanzdepartement kommen, ohne dass im Stiftungsrat schon eine Mehrfachbefassung passiert ist. Welches andere Mitglied der Regierung Einsitz nimmt, spielt eigentlich keine Rolle, es soll einfach fachlich geeignet und an der Sache interessiert sein.

**Suter-Rapperswil-Jona** fragt nach, ob das festgehalten ist oder noch eine gesetzliche Anpassung erfolgt.

**Regierungsrat Gehrler** verneint dies. Es ist nicht festgehalten im Pensionskassengesetz. Dort steht nur, wie viele Mitglieder der Arbeitgeber bestimmt. Nur die Zusammensetzung des ersten Stiftungsrates wurde da festgehalten. Bei einer Änderung müssen die Vertreter des Arbeitgebers wieder durch die Regierung. Das muss nicht zwingend ein Mitglied der Regierung sein.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** führt aus, dass Ammann-Gaiserwald bei diesem Geschäft in den Ausstand treten muss.

**Ammann-Gaiserwald** bestätigt, dass er bei der Beratung dieser Geschäfte sofort in den Ausstand treten wird. Er kann aber die Frage beantworten. Das neueste Wahlreglement ist gerade in Ausarbeitung und sollte demnächst vorliegen.

**Gschwend-Altstätten** fragt nach, ob neben den erwähnten Unternehmen auch jene Teile am nächsten Sitzungstag besprochen werden, die heute noch nicht behandelt wurden.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bestätigt dies. Es werden alle Beteiligungen durchgegangen. Ihm ist es nur darum gegangen, die Schwerpunkte herauszuhören.

**Haag-St.Gallen** stellt die Gefahr einer Filzbildung zur Diskussion. Es dürfen nicht die gleichen Personen in mehreren Beteiligungen Einsitz nehmen. Das wurde nirgends aufgenommen. Sie erachtet es als grosse Gefahr, wenn eine Person in verschiedenen strategisch wichtigen Verwaltungsräten sitzt. Dabei geht es um alle Personen, nicht nur um die Mitglieder der Regierung.

**Regierungsrat Gehrler** führt aus, dass die Minder-Initiative wie auch die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften den gleichen Ansatz hatten. Da ist festgelegt, dass in den Statuten einer börsenkotierten Unternehmung festgelegt sein muss, in wie vielen Verwaltungsräten ein einzelnes Mitglied sein darf. Es ist dabei nicht nur um die Filzgefahr, sondern auch um den möglichen Zeiteinsatz gegangen.



**Huser-Altstätten** würde gerne die Energieagentur am zweiten Sitzungstag diskutieren. Diese wurde 2012 gegründet, ist eine GmbH und es nehmen verschiedene Vertreter Einsitz, unter anderem Regierungsrat Haag. Für die Gründungsphase war das nachvollziehbar, muss aber jetzt überprüft werden.

**Suter-Rapperswil-Jona** ergänzt, dass die CVP-EVP-Delegation gerne auch das Rheinunternehmen und das interkantonale Linthwerk genauer anschauen möchte.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt fest, dass das SJD nicht unter den vordergründigen Themen für den zweiten Sitzungstag figuriert. Das SJD hat sowieso lediglich zwei Beteiligungen, das Schweizerische Polizeinstitut in Neuenburg und das Kompetenzzentrum Forensik und Wirtschaftskriminalistik. Er stellt zur Diskussion, ob der entsprechende Regierungsrat oder andere Vertreter des Departementes überhaupt bestellt werden müssen.

Die vorberatende Kommission spricht sich stillschweigend gegen die Notwendigkeit der Teilnahme des SJD am zweiten Sitzungstag aus.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bittet die Regierung, nochmal für die Vollständigkeit der Unterlagen zu sorgen. Stiftung Mühlhof oder der Lutzenberg, wo der zuständige Suchtberater Einsitz nimmt, fehlten zum Beispiel.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** stellt den Termin für den zweiten Sitzungstag zur Diskussion. Es ist eigentlich nur noch ein Tag übrig, das ist der 15. Januar 2015.

Die vorberatende Kommission spricht sich stillschweigend für den 15. Januar 2015, ab 08.30 Uhr im Tafelzimmer 200 als Termin für den zweiten Sitzungstag aus.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** hält fest, dass es keine Voranzeige geben wird. Es folgt direkt die Einladung, zusammen mit dem überarbeiteten Beteiligungsspiegel.

**Staatssekretär Braun** bestätigt, dass die Ansprüche aufgenommen wurden. Der Prozess zur Überarbeitung des Beteiligungsspiegels ist aber nicht zu unterschätzen. Man muss da mit allen Institutionen Rücksprache nehmen. Die Staatskanzlei ist besorgt, möglichst alles auf den zweiten Sitzungstag zu erledigen.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** führt aus, dass die Diskussion in der Kommission umso einfacher ist, je detaillierter die Unterlagen sind.

**Regierungsrat Gehrer** bedankt sich dafür, dass die Sitzung auf den 15. Januar 2015 festgelegt werden konnte. Er wäre aber froh, falls nicht alle betroffenen sechs Mitglieder der Regierung dann frei wären, was denkbar ist, dass dann auch ein Generalsekretär ein Mitglied der Regierung vertreten darf.

**Kommissionspräsident Götte-Tübach** bejaht dies. Die übrigen Traktanden, Anträge, Kommunikation und Schlussabstimmung entfallen bzw. werden auf den zweiten Sitzungstag verschoben. Er schliesst die Sitzung um 16.00 Uhr.



## 10 Kommunikation

Die Kommunikation über die Beratung der vorberatenden Kommission erfolgt erst nach Abschluss des zweiten Sitzungstages. Die vorberatende Kommission verzichtet darauf, die Medien über das Ergebnis ihrer Beratungen zu informieren. Der Regierung wird der Wortlaut der Anträge der vorberatenden Kommission mit Stand vom 15. Dezember 2014 zur Information zugeleitet.

St.Gallen, 8. Januar 2015

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission:

Michael Götte

Der Protokollführer:

Philipp Egger



### **Beilagen**

- Folienpräsentation "Fachreferat zur Public Corporate Governance unter besonderer Berücksichtigung von Interessenkonflikten"
- Folienpräsentation "Public Corporate Governance" und "Public Corporate Governance – Position des Verwaltungsrates"

### **Geht an**

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (KRVersandadresse)
- Mitglieder der Regierung / Staatssekretär
- Generalsekretärin und Generalsekretäre
- Dr. Benedikt van Spyk, Leiter Recht und Legistik (RELEG), Staatskanzlei
- Dr. Gallus Rieger, Leiter Politische Planung und Controlling (PPC), Staatskanzlei
- Philipp Egger, Politische Planung und Controlling (PPC), Staatskanzlei
- Finanzdepartement
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

Benjamin Schindler

## **Fachreferat zur Public Corporate Governance**

unter besonderer Berücksichtigung von Interessenkonflikten

*für die vorberatende Kommission PCG des St. Galler Kantonsrats am 15. Dezember 2014*



# Übersicht

1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen
2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte
3. Vorgaben des Verfassungsrechts
4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber
5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

# 1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen



*«Salus publica suprema lex esto»*

(Inschrift über dem Westaufgang der Kuppelhalle des Parlamentsgebäudes;  
dieses, von CICERO inspirierte, Motto stellte JOHN LOCKE seinem Second  
Treatise of Government [1690] voran)

# 1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen

## **Art. 5 Bundesverfassung (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns)**

<sup>1</sup> Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

<sup>2</sup> **Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen** und verhältnismässig sein.

<sup>3</sup> Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

<sup>4</sup> Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

## **Art. 8 Kantonsverfassung (Rechtmässigkeit)**

<sup>1</sup> Grundlage staatlichen Handelns ist das Recht.

<sup>2</sup> **Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen** und verhältnismässig sein.

<sup>3</sup> Behörden und Private verhalten sich nach Treu und Glauben.

# Übersicht

1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen
2. **Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte**
3. Vorgaben des Verfassungsrechts
4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber
5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

## 2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte

### Was ist ein Interessenkonflikt?

«A conflict of interest is a set of conditions in which professional judgment concerning a primary interest (such as a patient's welfare or the validity of research) tends to be unduly influenced by a secondary interest (such as financial gain).»

(*Dennis F. Thompson, Conflicts of Interest, in: New England Journal of Medicine 1994, S. 503*)

- ⇒ Die konsequente Verfolgung **primärer (öffentlicher) Interessen...**
- ⇒ ...durch einen **Entscheidsträger des Staats...**
- ⇒ ...wird potentiell **gefährdet...**
- ⇒ ...durch **konfligierende Interessen**, denen sich der Entscheidsträger verpflichtet fühlt.

## 2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte

### Interessenkonflikte

#### klar zulässig

z.B. beabsichtigte  
Interessenkollisionen bzw.  
gebotene Interessenabwägung  
(vgl. Art. 3 RPV)

#### klar unzulässig

z.B. Konflikt zw. öffentlichen  
Interessen und privaten  
Eigeninteressen  
(Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP SG)

#### nicht eindeutige Fälle

Konflikte zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen;  
Interessenkonflikte infolge Mehrfachbefassung in versch. Rollen

## 2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte

**Fragen**, welche sich dem Gesetzgeber – u.U. auch den rechtsanwendenden Behörden – stellen:

1. **Welcher Spielraum** besteht bei der Regulierung von Interessenkonflikten? (insb. mit Blick auf Vorgaben der Verfassung)
2. **Welche Interessenkonflikte** sind unerwünscht und sollen unterbunden werden? (insb. mit Blick auf eine Public Governance-Strategie)
3. **Wie** sollen diese Interessenkonflikte reguliert werden?
  1. Durch generelle und präventive Unterbindung (insb. durch Unvereinbarkeiten);
  2. durch individuelle und reaktive Unterbindung (insb. durch Ausstand);
  3. durch Transparentmachung (insb. durch Offenlegungspflichten).

# Übersicht

1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen
2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte
3. **Vorgaben des Verfassungsrechts**
4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber
5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

### 3. Vorgaben des Verfassungsrechts

#### **Art. 29 Bundesverfassung (Allgemeine Verfahrensgarantien)**

<sup>1</sup> Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und **Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung** sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

<sup>2</sup> Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

<sup>3</sup> Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

### 3. Vorgaben des Verfassungsrechts

Was das **Bundesgericht** aus Art. 29 Abs. 1 BV (und Art. 4 aBV) abgeleitet hat:

1. Bezüglich **persönlicher** Interessenkonflikte von Entscheidungsträgern in Regierung und Verwaltung besteht eine starke **Orientierung an der Rechtsprechung zu Richterinnen und Richtern** (analog Art. 30 BV).
2. Rechtsprechung trägt aber den «**systembedingten Unzulänglichkeiten des verwaltungsinternen Verfahrens**» Rechnung, insb.:
  - der aktiveren («parteiischen») Rolle der Verwaltung im Verfahren;
  - der aktiveren Kommunikation durch Regierung und Verwaltung;
  - der amtlichen Mehrfachbefassung, wenn sie im öff. Int. und gewollt ist.
3. Tendenz des Bundesgerichts und der kantonalen Gerichte **zur Angleichung der Masstäbe** in bestimmten Bereichen, insb. mit Blick auf die Mehrfachbefassung (vgl. BGer 1C\_914/2013 vom 26. Juni 2014 [«Gemeinde Vitznau»; zur Publ. bestimmt] sowie VGer SG B 2012/128 vom 22. Mai 2013 («Genossenschaft Olma Messen»)).

# Übersicht

1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen
2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte
3. Vorgaben des Verfassungsrechts
4. **Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber**
5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

## 4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber

	Ausstandsvorschriften	Unvereinbarkeiten / Nebenbeschäftigungsverbote
Definition	Mitwirkungsverbot im <u>Einzelfall</u>	Gleichzeitige Ausübung zweier Tätigkeiten ist <u>generell</u> unzulässig

## 4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber

	Ausstandsvorschriften	Unvereinbarkeiten / Nebenbeschäftigungsverbote
Definition	Mitwirkungsverbot im <u>Einzelfall</u>	Gleichzeitige Ausübung zweier Tätigkeiten ist <u>generell</u> unzulässig
Ziel	<u>reaktive</u> Vermeidung unvorhergesehener und <u>punktuel</u> ler Interessenkonflikte	<u>präventive</u> Vermeidung <u>chronischer</u> Interessenkonflikte (sowie Gewaltenteilung und Erhalt der Arbeitskraft)

## 4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber

	Ausstandsvorschriften	Unvereinbarkeiten / Nebenbeschäftigungsverbote
<b>Definition</b>	Mitwirkungsverbot im <u>Einzelfall</u>	Gleichzeitige Ausübung zweier Tätigkeiten ist <u>generell</u> unzulässig
<b>Ziel</b>	<u>reaktive</u> Vermeidung unvorhergesehener und <u>punktuel</u> ler Interessenkonflikte	<u>präventive</u> Vermeidung <u>chronischer</u> Interessenkonflikte (sowie Gewaltenteilung und Erhalt der Arbeitskraft)
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<u>Art. 29 BV</u> , Verfahrensrecht (Art. 7 VRP)	Art. 30 (nur Gerichte!), KV (z.B. Art. 34 Abs. 3), Organisationsrecht (z.B. GG, GerG)

## 4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber

	Ausstandsvorschriften	Unvereinbarkeiten / Nebenbeschäftigungsverbote
<b>Definition</b>	Mitwirkungsverbot im <u>Einzelfall</u>	Gleichzeitige Ausübung zweier Tätigkeiten ist <u>generell</u> unzulässig
<b>Ziel</b>	<u>reaktive</u> Vermeidung unvorhergesehener und <u>punktuel</u> ler Interessenkonflikte	<u>präventive</u> Vermeidung <u>chronischer</u> Interessenkonflikte (sowie Gewaltenteilung und Erhalt der Arbeitskraft)
<b>Rechtsgrundlagen</b>	<u>Art. 29 BV</u> , Verfahrensrecht (Art. 7 VRP)	Art. 30 (nur Gerichte!), KV (z.B. Art. 34 Abs. 3), Organisationsrecht (z.B. GG, GerG)
<b>Spielraum des kantonalen Gesetzgebers</b>	relativ klein	relativ gross

# Übersicht

1. Bindung staatlicher Entscheidungsträger an öffentliche Interessen
2. Vermeidung unzulässiger Interessenkonflikte
3. Vorgaben des Verfassungsrechts
4. Vermeidungsstrategien aus Sicht Gesetzgeber
5. **Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern**

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

**Gründe**, welche für Doppelmandate von Regierungsmitgliedern sprechen:

- direkte politische Einflussnahme auf dezentrale Verwaltungseinheiten bzw. öff. Unternehmen, insb. in politisch sensiblen Bereichen (z.B. Bereiche des «service public») oder bei starkem finanziellem Engagement (z.B. SAK, Kantonbank);
- (gegenseitige) kurze Informationswege zwischen Regierung und dezentraler Verwaltung bzw. öff. Unternehmen;
- (gegenseitige) Synergien in Bezug auf politischen bzw. betriebswirtschaftlichen Sachverstand;
- Gesamtsicht der Regierung über dezentrale Verwaltungseinheiten und öff. Unternehmen kann besser sichergestellt werden (sog. «Beteiligungs-Controlling»).

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

**Gründe**, welche gegen Doppelmandate von Regierungsmitgliedern sprechen:

- erhöhtes Potential von Interessenkonflikten und Ausstandsfällen (Bsp. Fall «Olma Messen Genossenschaft»);
- Anbindung mittels Doppelmandat steht in Widerspruch zur Auslagerung aus der Zentralverwaltung;
- Doppelter Pflichtenexus zwischen Interessen des Gemeinwesens und Interessen des Unternehmens;
- Kompetenzverwischungen durch Doppelmandat (Bsp. «Fall Mörgeli»);
- Reputationsrisiko für Regierungsmitglieder (Bsp. Kantonalbankdebakel; unklare Verwendung der Nebeneinkünfte);
- Trennung von «état opérateur» und «état régulateur» (z.B. im Gesundheitswesen);
- Trennung von Leistungsbesteller und Leistungserbringer (z.B. im Bereich ÖV, Energieversorgung).

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

**Leitsätze («Guidelines») der OECD** (= Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; CH seit 1961 Gründungsmitglied) zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen aus dem Jahr 2005 (2014 in Revision). Auszug hieraus:

«Die Eigentümerfunktion des Staats sollte klar von den anderen Funktionen des Staats getrennt sein, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmenstätigkeit und insbesondere auf die Regulierung der Märkte haben können. Der Staat spielt häufig eine Doppelrolle als Marktregulierer und als Eigentümer kommerziell tätiger Unternehmen, vor allem in den erst in jüngster Zeit deregulierten und häufig teilprivatisierten Netzwerkindustrien. Wann immer dies der Fall ist, tritt der Staat als wichtiger Marktteilnehmer und Schiedsinstanz in einem auf. Eine klare administrative Trennung zwischen Eigentümer- und Marktregulierungsfunktionen ist daher **eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen.**»

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

### Welche Strategien bezüglich Doppelmandaten sind denkbar?

- Strategie der **vollständigen Entflechtung**: Bund
- Strategie der **möglichst vollständigen Entflechtung** (mit Ausnahmen):  
Kt. TG, Kt. AG
- Strategie der anderweitigen **Entschärfung von Interessenkonflikten**:  
Kt. AR (Regierungsvertretung mit reduziertem Konfliktpotential; i.d.R. Vorsteher Finanzdepartement)
- **Differenzierte Regelung** nach Abwägung der Vor- und Nachteile im Einzelfall: Kt. SG und zahlreiche andere Kte.

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

### Wer soll wie über die Strategie entscheiden?

- Entscheid über Doppelmandate ist **politischer Natur** und kann die Grundzüge der Staatsorganisation betreffen
- Über die Frage sollten **nicht diejenigen** entscheiden, die unmittelbar davon betroffen sind
- Regelung grundsätzlich in einem **Gesetz** (z.B. Gründungserlass) – insb. bei politisch sehr umstrittenen Doppelmandaten: Art. 67 Bst. b KV
- Denkbar ist auch eine **Genehmigung durch den Kantonsrat** (z.B. Art. 63 Abs. 2 KV ZH; Ergänzung StVG?)

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

### **Art. 63 der Zürcher Kantonsverfassung**

- <sup>1</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates dürfen keine andere bezahlte Tätigkeit ausüben.
- <sup>2</sup> Ausgenommen ist die vom Kantonsrat bewilligte Vertretung des Kantons in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts.

## 5. Brennpunkt: Doppelmandate von Regierungsmitgliedern

### Wer soll wie über die Strategie entscheiden?

- Entscheid über Doppelmandate ist **politischer Natur** und kann die Grundzüge der Staatsorganisation betreffen
- Über die Frage sollten **nicht diejenigen** entscheiden, die unmittelbar davon betroffen sind
- Regelung grundsätzlich in einem **Gesetz** (z.B. Gründungserlass) – insb. bei politisch sehr umstrittenen Doppelmandaten: Art. 67 Bst. b KV
- Denkbar ist auch eine **Genehmigung durch den Kantonsrat** (z.B. Art. 63 Abs. 2 KV ZH; Ergänzung StVG?)
- Die mit Doppelmandaten verbundenen **Konsequenzen** müssen im Vorfeld geklärt werden, transparent gemacht und soweit als möglich geregelt werden (z.B. Haftungsfragen, Ausstand bei Interessenkonflikten, Verwendung von Nebeneinkünften etc.)

## Hinweis auf weiterführende, aktuelle Literatur zum Thema

- *Gerold Steinmann*, Kommentar zu Art. 29 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2014;
- *Benjamin Schindler*, Kommentar zu Art. 144 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2014;
- *Thomas Poledna/Samuel Schweizer*, Einsitznahme von Exekutivmitgliedern in Verwaltungsräten von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen – Interessenkonflikte als Grenze, in: ZBl 115/2014, S. 347-373;
- *Andreas Stöckli*, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Fribourg, Bern 2012

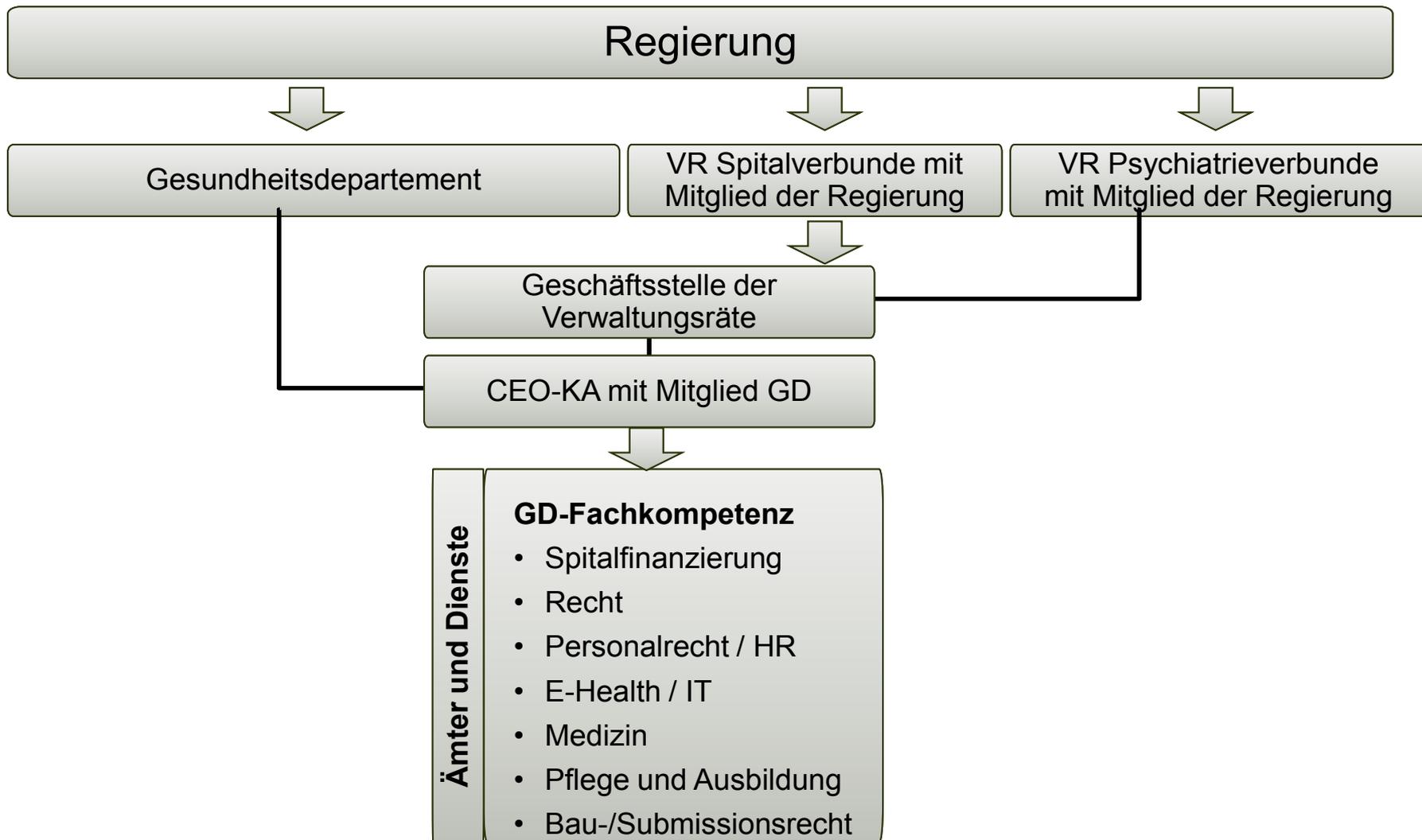


# Public Corporate Governance

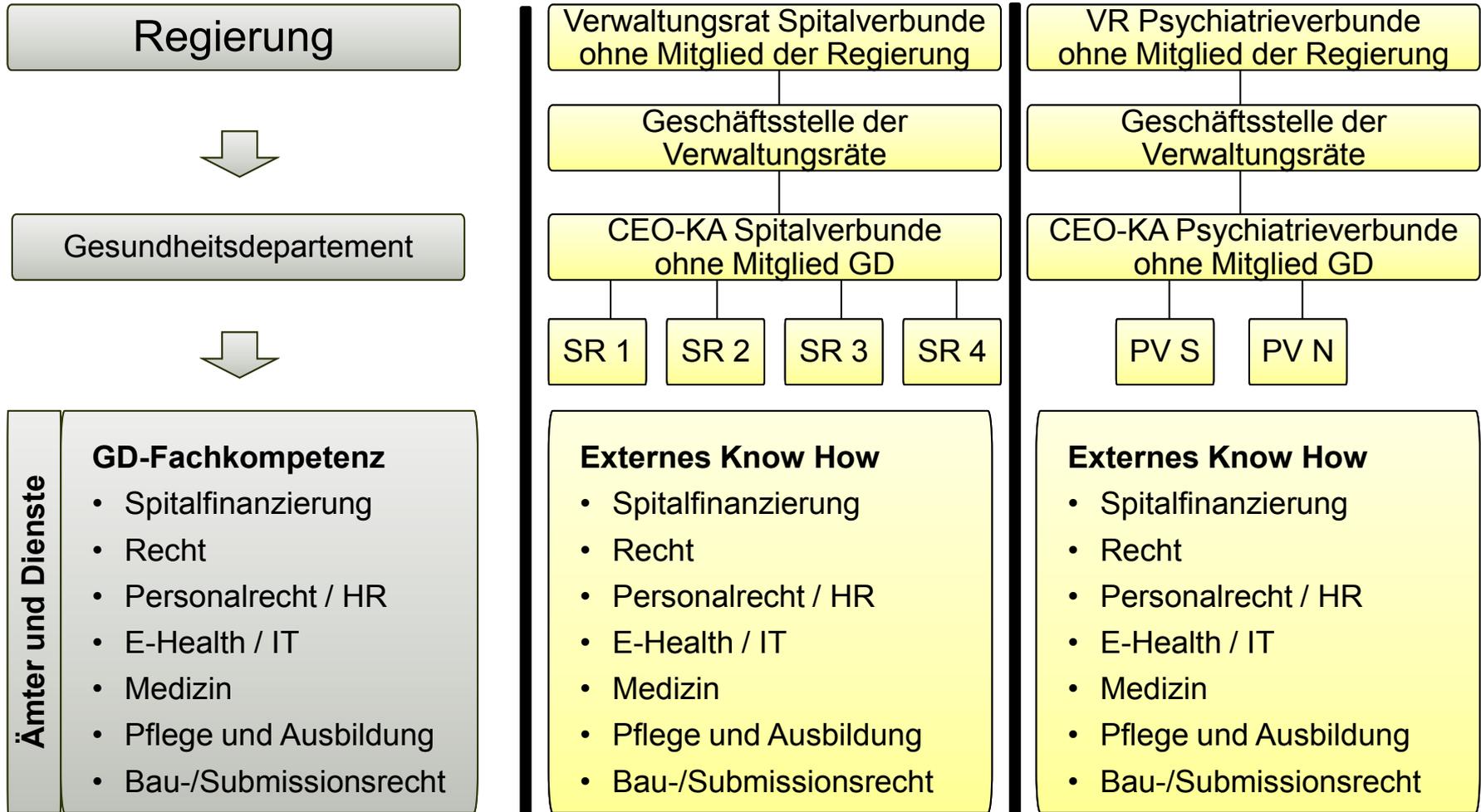
St.Gallen, 15. Dezember 2014, Vorberatende Kommission des Kantonsrates

Regierungspräsidentin Heidi Hanselmann,  
Vorsteherin Gesundheitsdepartement

# Führungsstruktur mit Mitglied der Regierung



# Führungsstruktur ohne Mitglied der Regierung





# Public Corporate Governance – Position des Verwaltungsrates

**15. Dezember 2014**

Dr. Bruno Glaus,  
Vizepräsident des Verwaltungsrates



## **Dr. Bruno Urban Glaus, Sevelen SG**

- Vizepräsident des Verwaltungsrates der Spitalverbunde seit 2006
- Inhaber SeestattExperts Consulting & Interim Management AG
- Mitglied in 8 anderen Verwaltungsräten (teilweise mit Mandatsvertrag)
- Erste CH-Dissertation über Corporate Governance an HSG

# Heutige Lösung hat sich bewährt



- ✓ Komplementär zusammengesetzter VR
- ✓ Regierung direkt vertreten durch die Leitung des zuständigen Departements
- ✓ Kurze effiziente Wege in Bezug auf Beschaffung, Know How und Sicherstellung eines schnellen Informationsaustausches mit der Politik
- ✓ Fachspezifisches Wissen schnell und kompetent verfügbar durch GD
  - KVG, Tariffestsetzungen durch die RR, Spitalfinanzierung, politische Vorstösse
  - Ressourcen werden optimal genutzt, bringt Kosteneinsparung

# Einsitznahme der Vorsteherin/des Vorstehers des zuständigen Department



# Beurteilung Einsitznahme aus Sicht Public Corporate Governance



Grundsätze zur Steuerung und  
Beaufsichtigung von Organisationen  
kantonaler Bedeutung vom 18.9.2012  
(Anhang 2 Botschaft PCG, Grundsatz 15)

Vertretung des Kantons in strategischer  
Leitung einer Beteiligung durch Vorsteherin/  
Vorsteher des zuständ. Departements, wenn

- ... erhebliche politische Interpretations- oder Ermessensspielräume bestehen
- ... Beteiligung von hoher strategischer oder finanzieller Bedeutung ist
- ... Sicherstellung einer Grundversorgung und hohe Bedeutung der Versorgungssicherheit
- ... Regierungsvertreter anderer Gemeinwesen (der gleichen Stufe)

Beurteilung Einsitznahme  
für Verwaltungsrat der  
Spitalregionen

✓ Erfüllt,  
funktionierender Markt

✓ Vollständig erfüllt

✓ Vollständig erfüllt

n/a (nicht anwendbar)

# Beurteilung Einsitznahme aus Sicht Public Corporate Governance



## Grundsätze der Public Corporate Governance (Schedler/Müller/Sonderegger)

- **Gewährleistungs-Optik**  
Sicherstellung einer optimalen Versorgung
- **Strategische Vorgaben**  
Politik verantwortlich für Eignerziele
- **Management by Exception**  
Politik verantw. für operative Entwicklung
- **Transparenz**  
Gleichgewicht Autonomie – Transparenz
- **Vermeidung von Interessenkonflikten**
- **Einsitznahme von Exekutivmitgliedern**

## Beurteilung Einsitznahme für Verwaltungsrat der Spitalregionen

- ✓ Vollständig erfüllt
- ✓ Direkter Zugriff
- ✓ Direkter Zugriff  
(Einzelgespräch CEO)
- ✓ Vollständig erfüllt

Verabschiedung Spitalliste  
durch Regierung

Einsitz von Amtes wegen seit  
2006 (Ausnahme Spitäler)

# Beurteilung Einsitznahme aus Sicht Public Corporate Governance



## Grundsätze der Public Corporate Governance (Schedler/Müller/Sonderegger)

*„In Gesundheitsfragen werden die Vorsteher der kantonalen Gesundheitsdepartemente von den Bürgern meist direkt für allfällige Missstände verantwortlich gemacht. Die Bürger verstehen nicht, wenn sie an die strategische Führungsebene des entsprechenden kantonalen Spitals verwiesen werden. Um allfällige Missstände abzuklären und gegebenenfalls zu beseitigen ist das zuständige Exekutivmitglied auf eine rasche und direkte Einflussmöglichkeit angewiesen. Wenn dieses Exekutivmitglied zudem noch über ausgewiesene Kenntnisse und Erfahrungen im Gesundheitswesen verfügt, kann eine direkte Einsitznahme in der strategischen Führungsebene des kantonalen Spitals (...) von Vorteil sein.“*

Quelle: Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, Handbuch für die Praxis, 2011

# Beurteilung Einsitznahme aus organisatorischer & finanzieller Sicht



Das Gesundheitsdepartement erbringt heute **Leistungen in der strategischen und operativen Führung der Spitalverbunde**

- Die Departements-Vorsitzende leitet den VR mit den dazugehörenden Aufgaben (z.B. Institutionalisierte CEO-Gespräche).
- Der Generalsekretär leitet das CEO-Koordinationsgremium. Bildet wichtige Informationsbrücke zu VR und Politik.
- Der Generalsekretär nimmt beratend an Verwaltungsrats-Sitzung teil
- Die Geschäftsstelle des VR ist heute örtlich im GD angesiedelt. Die Dienstleistungen des GD stehen ihr zur Verfügung: kurze schnelle Informationswege ohne Informationsdefizite und Zeitverlust sind gewährleistet.

## Konsequenzen eines Verzichts der Einsitznahme

- Neue 60-80% Position Präsidentin/Präsident des Verwaltungsrates
- Neue Leitung des CEO-Gremiums
- Zwei unabhängige VR-Geschäftsstellen müssen neu aufgebaut werden
- Heutige DL aus GD müssen neu beschafft/ aufgebaut werden

# Beurteilung Einsitznahme aus organisatorischer & finanzieller Sicht



## Kosten eines Verwaltungsratspräsidenten

<b>Pulic Organisationen</b>	<b>Mitarbeiter Anzahl</b>	<b>Pensum VRP in %</b>	<b>Kosten 2013 VRP (Pensum) in TCHF</b>	<b>Kosten 2013 VRP (100%) in TCHF</b>
St.Galler KB	1'214	60% (*)	338	563
Skyguide	1'763	28%	138	490
Suva	3'281	20%	86	430
Post Finance AG	3'424	50%	226	450
<b>Spitalregionen</b>	<b>6'600</b>			
SBB	28'425	60%	282	471
Post	61'593	50%	252	504

(\*) Pensum VRP nicht publiziert, Schätzung aufgrund anderen Mandaten von Prof. Dr. Thomas Gutzwiler (Unternehmensberater & Geschäftsführer Gutzwiler Wachsmann Partner, Lehrbaufrager HSG und ETH, Delegierter Executive School & Henri B. Meier Unternehmerschule, 7 Verwaltungsratspräsidien, 4 Mitgliedschaften in Verwaltungsräten/Stiftungen/Vorständen/Kommissionen)

# Erfahrungen aus anderen Kantonen



## Unterschiedliche Lösungen und Erfahrungen mit Einsitz und politischer Steuerung in einzelnen Kantonen

- Kanton AR **Regierungsrat mit einem Mitglied in VR vertreten, Rücktritt VRP und VR-Mitglied in 11/2014**
- Kanton AI **Gesundheitschefin ist Präsidentin des VR**
- Kanton BL Thomas Weber per 30.6.2014 aus VR KSBL ausgetreten, **«Kanton will aber weiter mitreden können»**
- Kanton LU **Eklat: Rücktritt VRP zusammen mit einigen Mitgliedern**
- Kanton SH RR Ursula Hafner Wipf ist **Mitglied des Spitalrats**
- Kanton SZ Ehemaliger Regierungsrat Armin Hüppin als VR-Präsident des Spitals Lachen gewählt
- Kanton VD **Spital ist direkt dem Amt unterstellt, kein VR**
- Kanton ZG Eklat und Rücktritt des VR in 2009, **Spital-Initiative für direkten Einfluss der Politik im Spital**



## Verwaltungsrat Spitalverbunde

- Bisheriges Modell hat sich in 9-jähriger Praxis bewährt
- Personelle Trennung des Departementsvorsitzes und des Verwaltungsratsvorsitzes ist nicht zielführend
- Kanton als Eigentümer muss im Verwaltungsrat direkt vertreten sein

## Verwaltungsrat Psychiatrieverbunde

- In Psychiatrie wird in Bezug auf die Spitalliste kein Interessenkonflikt gesehen
- Verwaltungsrat Psychiatrieverbunde vertritt die gleiche Position wie der Verwaltungsrat der Spitalverbunde:  
GD-Departementsleitung soll Verwaltungsratsvorsitz behalten

# «Die Regelung ist sinnvoll»



## Martin Gehrer

St. Galler Finanzchef  
und gleichzeitig Mitglied des  
Verwaltungsrates der St. Galler  
Kantonalbank.

**Herr Gehrer, Ihre Doppelrolle als  
Regierungsrat und Verwaltungsrat der  
Kantonalbank steht in der Kritik.**

Martin Gehrer: Ich habe diese Doppelfunktion weder gesucht noch erfunden. Sie ist aber ein Faktum. Der Gesetzgeber hat im Kantonalbankgesetz festgeschrieben, dass die Regierung im Verwaltungsrat der Bank vertreten ist.

**Muss es denn unbedingt der Finanzchef  
sein?**

Gehrer: Nein. Aber ich denke, dass das von seinem Aufgabenbereich in der Regierung her sinnvoll ist. Es würde ja auch kaum verstanden, wenn beispielsweise im Universitätsrat die Vorsteherin des Gesundheitsdepartements und nicht der Bildungschef Einsitz nähme.

Tagblatt Online, 27. April 2013