

Entwicklungen der zentralen Führungsunterstützung in den Kantonen

Mitwirkung der Kantone an der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit: Die Rolle der Staatskanzlei am Beispiel des Kantons St.Gallen

Wir dürfen Heimat nicht als abgeschlossene Struktur begreifen, sondern als unseren Teil der Welt im Ganzen als etwas, das uns einen Platz in der Welt schafft, statt uns von der Welt zu trennen.

Vaclav Havel

Regierungsrat Martin Gehrer

In: Perspektive Staat - Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Verlag NZZ libro, 2008.

Zusammenfassung

Die Staatskanzlei des Kantons St.Gallen ist Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat. Sie unterstützt beide Gewalten in der internationalen, nationalen und interkantonalen Zusammenarbeit. Innerhalb der Staatskanzlei nimmt die «Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen» die Aufgaben als Kompetenzzentrum für Aussenbeziehungen und Zusammenarbeit wahr. Die Aufgabe der Koordinationsstelle ist es, das für die Aussenbeziehung zuständige Mitglied der Regierung in die Lage zu setzen, die Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen zu den anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland wahrzunehmen. Im Einzelnen sind die Aufgaben in einem Leistungsauftrag der Regierung festgelegt, und zwar gesondert für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Beziehungen zum Bund und den Kantonen.

Von Verfassungs wegen spielt die Regierung die Hauptrolle in den Aussenbeziehungen, der Kantonsrat ist jedoch am aussenpolitischen Handeln mitbeteiligt. Er legt die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen fest und berät mehr oder weniger regelmässig die Berichte der Regierung über die Aussenbeziehungen des Kantons. Zunehmend reklamiert das Parlament eine stärkere Beteiligung an den Aussenbeziehungen, insbesondere bei der Aushandlung und Beschlussfassung interkantonalen und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen. Ein frühzeitiger Einbezug des Parlamentes in wichtige Belange der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist insbesondere unter Berücksichtigung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) erforderlich. Das Parlament des Kantons St.Gallen hat darauf reagiert. Im Rahmen der mit der Verkleinerung des Kantonsrates verbundenen Parlamentsreform will es sich eine Kommission für Aussenbeziehungen geben. Diese soll mit umfassenden Zuständigkeiten versehen werden. Sie wird auf Stabsarbeit angewiesen sein. Die Staatskanzlei ist geradezu prädestiniert, diese professionelle Unterstützung zu leisten.

Ausgehend vom Anspruch, dass sich in der Aussenpolitik die Zuständigkeiten der Regierung und des Parlamentes weniger konkurrieren als vielmehr ergänzen (sollten), ist die Scharnierfunktion der Staatskanzlei gerade in diesem politisch sensiblen Kernbereich einer optimalen Wahrnehmung der Interessen des Kantons zuträglich.

1. Ausgangslage

Politische Grenzen markieren Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche. Die Lösung von Problemen macht indes nicht Halt an der Grenze. Aufgabenerfüllung erfordert Zusammenarbeit, in vielen Fällen auch über die Grenzen hinweg. Dies gilt nicht nur für die Grenzkantone. Aussenpolitik ist zwar grundsätzlich Domäne des Bundes, wirkt sich aber in vielen Bereichen auf die Kantone aus. Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik ist geboten und nimmt einen immer grösseren Stellenwert ein. Die neue Bundesverfassung (BV)¹ trägt den Interessen der Kantone an der Aussenpolitik Rechnung, indem sie in Art. 56 die Kantone ausdrücklich ermächtigt, in ihrem Zuständigkeitsbereich mit dem Ausland Verträge zu schliessen und mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt zu verkehren. Sodann weist Art. 54 Abs. 3 BV den Bund an, bei der Wahrnehmung der Beziehungen zum Ausland auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und deren Interessen zu wahren. Nach Art. 55 BV wirken die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, soweit ihre Interessen betroffen sind. Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes² stellt die aussenpolitische Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf eine neue Rechtsgrundlage. Die Kantone messen dieser Zusammenarbeit grosse Bedeutung zu und bringen dies auch in ihrer Gesetzgebung zum Ausdruck. So formuliert beispielsweise die neue Kantonsverfassung (KV) des Kantons St.Gallen³ das Prinzip der aktiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel. Danach setzt sich der Kanton zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland Aufgaben gemeinsam zu lösen.⁴

Diese Zielvorgabe trägt der besonderen Randlage des Kantons St.Gallen Rechnung. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nicht Selbstzweck, sondern unentbehrliches Instrument zur Lösung gemeinsamer Probleme und Anliegen in verschiedensten Politikbereichen, insbesondere auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem und ökologischem Gebiet. Als ausgeprägter Grenzkanton – der Kanton St.Gallen grenzt an den Kleinstaat Fürstentum Liechtenstein, drei Gliedstaaten von EU-Ländern (Baden-Württemberg, Freistaat Bayern, Land Vorarlberg) und sieben Kantone an – ist der Kanton St.Gallen auf tragende Aussenbeziehungen angewiesen.

Die Hauptrolle in der Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantons spielt die Regierung. Sie leitet nach Art. 74 KV die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. In der Vorbereitung und Koordination dieser typischen Querschnittsaufgabe kommt der Staatskanzlei als Stabsstelle der Regierung eine tragende Rolle zu. Diese gilt es im Folgenden darzustellen.

2. Kompetenzzentrum für Aussenbeziehungen und Zusammenarbeit

«Die Staatskanzlei unterstützt Regierung und Grossen Rat⁵ durch (...) Koordination der Verwaltungstätigkeit sowie der interkantonalen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.» So umschreibt das st.gallische Staatsverwaltungsgesetz⁶ aus dem Jahr 1994 die Aufgabe der Staatskanzlei im Bereich der Aussenbeziehungen und der Zusammenarbeit. Die St.Galler Staatskanzlei ist nach dem Kooperationsmodell⁷ organisiert.⁸ Sie erfüllt Stabsaufgaben für Regierung und Parlament und wirkt als Verbindungsstelle zwischen den beiden Gewalten. Nach der heutigen von der Kantonsverfassung stipulierten Aufgabenteilung leitet die Regierung die Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland.⁹ Ihre Planungs- und Führungstätigkeit – und damit auch die Unterstützungsfunktion der Staatskanzlei – in den Aussenbeziehungen geht weiter als in anderen Politikbereichen. Dennoch hat die Regierung ihr Handeln in einen übergeordneten, vom Kantonsrat festzulegenden Rahmen in Gestalt von Zielvorgaben einzufügen.¹⁰

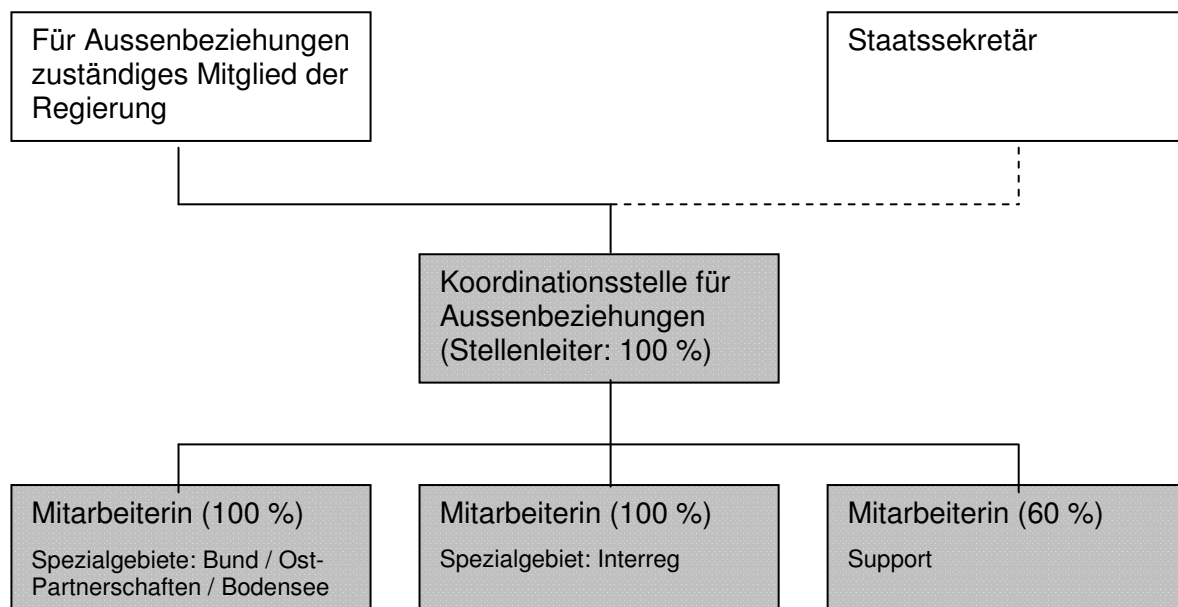
Einhergehend mit neuen Handlungsformen des kooperationsorientierten Föderalismus wurden in jüngerer Zeit Rechtsgrundlagen¹¹ geschaffen, welche den kantonalen Parlamenten eine stärkere Beteiligung an den Aussenbeziehungen, insbesondere bei der Aushandlung und Beschlussfassung interkantonomer und grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen, übertragen. Dies macht organisatorische und strukturelle Anpassungen im Arbeitsprozess des Kantonsrates notwendig. So ist bei der laufenden Parlamentsreform im Kanton St.Gallen die Schaffung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehung in Vorbereitung. Mit ihr werden sich auch die Unterstützungsaufgaben der Staatskanzlei in den Aussenbeziehungen stärker als bisher auch auf das Parlament ausrichten.¹²

Innerhalb der Staatskanzlei nimmt die «Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen» (KAB) die Aufgaben als Kompetenzzentrum für Aussenbeziehungen und Zusammenarbeit wahr. Die KAB ist als Stabsstelle mit Innen- und Aussenbezug organisiert. Ihr kommt die Aufgabe zu, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Dienststellen der Staatsverwaltung die Ziele der Regierung in der sogenannten «kleinen Aussenpolitik»¹³ vorzubereiten und durchzuführen. Sie erbringt Dienstleistungen zur Wahrnehmung der Aussenbeziehungen im Allgemeinen und zur Verfolgung der Bundespolitik in Bezug auf ihre Relevanz für den Kanton St.Gallen im Besonderen. Sie wirkt bei der Kommunikation der kantonalen Interessenlage bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit und versteht sich nach innen und aussen als Ansprechpartnerin für die Informationsvermittlung über Belange der kleinen Aussenpolitik des Kantons St.Gallen.

3. Leistungsauftrag

3.1. Wahrnehmung der Aussenbeziehungen im Allgemeinen

Die intensive Pflege der Aussenbeziehungen auf interkantonaler wie auf internationaler Ebene hat im Kanton St.Gallen Tradition. Zur Festigung und Stärkung des Erreichten und insbesondere zur Verfolgung einer einheitlichen Politik bündelte die Regierung auf die Amtsdauer 2000/2004 die Aussenbeziehungen und wies sie im Sinn einer Schwerpunktbildung *einem* Regierungsmitglied zu. Mit dieser personellen Konzentration in der regierungsrätlichen Wahrnehmung der Aussenbeziehungen wurden die Aufgabenbereiche, die sich mit internationalen Aussenbeziehungen sowie interkantonaler und nationaler Zusammenarbeit befassen, organisatorisch zusammengefasst. Entsprechend ist die KAB fachlich dem für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglied der Regierung, administrativ dem Leiter der Staatskanzlei, dem Staatssekretär, unterstellt. Sie verfügt über 360 Stellenprocente und ist wie folgt organisiert:



Ein Leistungsauftrag der Regierung legt die Aufgaben der KAB fest. Er hat das Ziel, das für die Aussenbeziehung zuständige Mitglied der Regierung in die Lage zu setzen, die Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen zu den anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland wahrzunehmen. Zu diesem Zweck koordiniert und unterstützt die KAB die interkantonale, nationale und internationale Zusammenarbeit der St.Galler Staatsverwaltung mit den anderen Kantonen, dem Bund und ausländischen Gliedstaaten. Teilweise übernimmt sie die Vertretung der st.gallischen Interessen in Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wenn diese nicht durch das für die Aussenbeziehungen zuständige Mitglied der Regierung oder durch den Staatssekretär wahrgenommen wird. Sie bereitet Anlässe der Regierung mit Vertretungen des Bundes, der Kantone und ausländischer Gliedstaaten in Absprache mit den Departementen inhaltlich vor, ist Anlauf- und Kontaktstelle für interne und externe Anfragen betreffend die interkantonale, nationale und internationale Zusammenarbeit, unterstützt die Departemente bei der Wahrnehmung st.gallischer Interessen im Rahmen der interkantonalen, nationalen und internationalen Zusammenarbeit und nimmt Stabsaufgaben zugunsten der Regierung und der Staatskanzlei mit Schwerpunkten im Bereich Aussenbeziehungen wahr. Im Einzelnen lassen sich die Aufgaben in folgende Bereiche unterteilen:

3.2. Internationale Zusammenarbeit

3.2.1. Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Der Kanton St.Gallen ist Mitglied in mehreren Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, so in der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK)¹⁴ und der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp)¹⁵. Die Mitgliedschaften ermöglichen ihm die aktive Mitgestaltung von Belangen des täglichen Lebens, die sich für die in einem ausgesprochenen Grenzraum lebende st.gallische Bevölkerung stellen, und bieten ihm als Gliedstaat eines Nichtmitglieds der Europäischen Union (EU) die willkommenen Gelegenheit, die künftige Stellung der Region und des geografischen Raumes, denen er angehört, mitzugestalten.¹⁶

Seit dem Jahr 1993 ist der Kanton St.Gallen Mitglied der Versammlung der Regionen Europas (VRE). Er engagiert sich darin aktiv in Fragen der Interessenvertretung der Regionen auf europäischer Ebene und beteiligt sich insbesondere an von der VRE ins Leben gerufenen Ausbildungsprogrammen zur Förderung des Knowhow-Austauschs zwischen politischen Vertretern und Angehörigen der regionalen Verwaltungen aus ganz Europa im Rahmen der jährlich stattfindenden VRE-Sommeruniversität. Darüber hinaus stellt der Kanton St.Gallen einen der drei Schweizer Vertreter im Vorstand der VRE und im Ständigen Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten.

Es ist vornehme Aufgabe der KAB, die st.gallische Mitgliedschaft in der IBK und der Arge Alp mitzugestalten, insbesondere durch Vorbereitung der st.gallischen Positionen für die Regierungschefkonferenzen und durch Mitwirkung in Leitenden Ausschüssen sowie in Arbeitsgruppen und Projektorganisationen. Sodann bereitet die KAB die regelmässigen bilateralen Zusammenkünfte der St.Galler Regierung mit der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und den Regierungen benachbarter ausländischer Gliedstaaten, insbesondere mit der Landesregierung Vorarlberg und den Behörden des Bundeslandes Baden-Württemberg, inhaltlich vor.

3.2.2. Zusammenarbeit mit europäischen Regionen

Der Kanton St.Gallen pflegt mit der Provinz Udine sowie drei Regionen aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten eine institutionelle Zusammenarbeit, und zwar mit dem Komitat Hajdù-Bihar aus Ungarn, dem Bezirk Liberec aus der Tschechischen Republik und

dem Bezirk Bihor in Rumänien. Die KAB gewährleistet die Pflege dieser Partnerschaften, indem es die in der Regel zweijährigen Umsetzungsprogramme vorbereitet, den Knowhow-Transfer sicherstellt und in verschiedenen Projekten mitwirkt. Bei dieser Aufgabenerfüllung wirkt sie auf das erklärte Ziel der Zusammenarbeit, nämlich die Hilfeleistung zugunsten dieser Regionen beim Aufbau demokratischer und föderaler Strukturen, hin.

3.3. Nationale Zusammenarbeit

3.3.1. Beziehungen zum Bund

Die KAB pflegt die Beziehungen zu den st.gallischen Mitgliedern der Bundesversammlung, insbesondere durch Informationsvermittlung und –aufbereitung. Sie wirkt bei der Kommunikation der st.gallischen Interessenlage mit. Im «Sessionsbrief der St.Galler Regierung» informiert sie die Bundesparlamentarierinnen und –parlamentarier vor jeder Session der Eidgenössischen Räte über Stellungnahmen und Vernehmlassungen der St.Galler Regierung zu Bundesvorlagen und in Fragen der nationalen Zusammenarbeit. Sie bereitet die regelmässigen Zusammentreffen der Regierung mit den st.gallischen Mitgliedern der Eidgenössischen Räte vor. Darüber hinaus pflegt und entwickelt sie die Kontakte zu den Angehörigen des Kaders der Bundesverwaltung und der Bundesbetriebe st.gallischer bzw. ostschweizerischer Herkunft weiter und wirkt in gemischten Kommissionen und Arbeitsgruppen Bund/Kantone mit.

3.3.2. Beziehungen zu den Kantonen

Die KAB fördert die st.gallische Mitgliedschaft in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und unterstützt den st.gallischen Vertreter in der KdK bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Rahmen der Aussenpolitik. Sie bereitet die Geschäfte der KdK-Plenarkonferenzen für die Vorberatung in der Regierung auf und bereitet Stellungnahmen der Regierung vor. Im Hinblick auf die Plenarkonferenzen informiert sie die Regierung über die traktandierten Geschäfte und unterbreitet ihr eine schriftliche Vorlage zur Beschlussfassung über die Mandatierung des st.gallischen Vertreters in der KdK.

Eine analoge Aufgabe erfüllt die KAB für die St.Galler Regierung bezüglich Mitwirkung in der Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK), deren Sekretariat sie auf Mandatsbasis

führt und dafür ein Teilzeitpensum von 50 Stellenprozent aufwendet. In dieser Funktion nimmt sie auch die Aufgabe der Netzwerkstelle Ostschweiz für das Interreg-Programm wahr.¹⁷

Im Weiteren bereitet sie die Zusammenkünfte der St.Galler Regierung mit den Regierungen anderer Kantone inhaltlich vor, insbesondere die zweimal jährlich stattfindenden Arbeitsgespräche mit der Regierung des Kantons Appenzell A.Rh. und der Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh..

3.4. Weitere Bereiche der Zusammenarbeit

3.4.1. Interreg

Mit der Gemeinschaftsinitiative Interreg fördert die EU die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verschiedener Regionen in Europa durch Entwicklungsprogramme und Projekte. Interreg fördert die Zusammenarbeit von direkt benachbarten Grenzregionen (Interreg A: grenzüberschreitend) ebenso wie Kooperationsprojekte mehrerer Länder in einem grösseren zusammenhängenden Gebiet (Interreg B: transnational) und Förderprojekte von weit auseinander liegenden Regionen mit oder ohne Grenzlage (Interreg C: interregional). Mit finanzieller Unterstützung des Bundes beteiligen sich die Schweizer Kantone seit Jahren an Interreg. Der Kanton St.Gallen beteiligt sich an Programmen von Interreg A, B und C. Von herausragender Bedeutung ist dabei Interreg A im Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein. Daran beteiligen sich die Ostschweizer Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen und Thurgau sowie die Kantone Zürich und Aargau.

Die Programmkoordination von Interreg Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein erfolgt durch die beim Sekretariat der ORK und damit bei der KAB angesiedelte Netzwerkstelle Ostschweiz. Die Netzwerkstelle Ostschweiz vertritt die neun Kantone gegenüber den europäischen Partnern und dem Fürstentum Liechtenstein. Die Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Thurgau, Zürich und Aargau verweisen in ihrem jeweiligen kantonalen Umsetzungsprogramm betreffend Teilnahme am Interreg-Programm Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein auf die Strategie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im St.Galler Umsetzungsprogramm. Der mit den

Grundsätzen der NRP übereinstimmende Bereich des operationellen Interreg-Programms fließt somit neu für alle dem Programmgebiet Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein angehörenden Kantone in das Umsetzungsprogramm des Kantons St.Gallen ein. Dies ist Folge der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP), die unter anderem das Bundesgesetz über die schweizerische Beteiligung an der Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit (Interreg III) in den Jahren 2000-2006¹⁸ ablöste.¹⁹ Damit fallen auch die Interreg-Programme, an denen sich die Schweiz seit mehreren Jahren erfolgreich beteiligt, in den Bereich der NRP. Der integrationspolitische Ansatz von Interreg gewinnt dadurch Bedeutung für die territoriale Kooperation und für die Erreichung regional- und raumordnungspolitischer Ziele.

Kantonsintern fördert die KAB die st.gallische Beteiligung an Interreg-Projekten durch gezielte Informations-, Motivations- und PR-Massnahmen.

3.4.2. EU-Delegierter

Die KAB nimmt die Aufgaben eines kantonalen EU-Delegierten wahr, indem sie Kontaktstelle zum Integrationsbüro EDA/EVD ist und bei der Umsetzung der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG im Kanton St.Gallen mitwirkt.

4. Mitwirkung des Parlamentes in den Aussenbeziehungen

4.1. Status quo

Als Ergänzung zur IBK wurde im Jahr 1994 die Parlamentarier-Kommission Bodensee gegründet (neue Bezeichnung seit März 2007: Parlamentarier-Konferenz Bodensee).²⁰ Die Konferenz will einen Beitrag leisten, die natürlichen Lebensgrundlagen im Bodenseeraum nachhaltig zu sichern, die Standortattraktivität der Bodenseeregion zu stärken, die Mitwirkung der Länder- und Kantonsparlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu koordinieren sowie länderübergreifende Projekte und Massnahmen demokratisch breit abzustützen. Sie fasst im Rahmen ihrer Ziele und Aufgaben Beschlüsse und Empfehlungen zuhanden der IBK und der zuständigen Regierungen.

Der St.Galler Kantonsrat entsendet eine Vertretung von vier Personen, die sich aus der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten und drei weiteren Kantons-

ratsmitgliedern zusammensetzt.²¹ Gestützt auf Art. 23^{ter} des Kantonsratsreglementes²² erstattet die Vertretung dem Kantonsrat periodisch Bericht.

Die KAB hat die Geschäftsführung für die St.Galler Vertretung inne. In dieser Funktion unterstützt sie die St.Galler Vertretung in ihrer Tätigkeit. Sie plant deren Tätigkeit, bereitet Sitzungen sowie Stellungnahmen vor und erfüllt von den Mitgliedern erteilte Aufträge. Insbesondere bereitet sie auch die Kontaktpflege zu den Parlamentsvertretungen anderer Kantone und Gliedstaaten vor.

4.2. Entwicklungen und Herausforderungen

Es ist unverkennbar, dass die räumlichen Dimensionen verschiedenster Problemstellungen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidräumen übereinstimmen. Deshalb setzt der Staat vermehrt auf kooperative Handlungsformen, welche die Kantone zwingt, ihre Standpunkte innerhalb interkantonomer Konferenzen abzustimmen und so die kantonale Position gegenüber dem Bund zu stärken. Aus dieser veränderten Ausgangslage entstand die KdK. In der dichter werdenden Vernetzung der Regierungen erkennen zunehmend mehr Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine Schwächung der Parlamente. Zur beklagten Machtverschiebung von der Legislative zur Exekutive trägt aber ebenso die Vielzahl interkantonomer Vereinbarungen bei. Die Aushandlung dieser Vereinbarungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Regierung, das Parlament muss im Rahmen der Genehmigung über das Verhandlungsergebnis befinden, ohne dass es dieses noch beeinflussen kann.²³

Die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Regierung und Parlament im Bereich der Aussenbeziehungen verlangen nach Kooperation und Koordination.²⁴ Als Mittel bietet sich ein frühzeitiger Einbezug der Kantonsparlamente in wichtige Belange der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an. Ein solcher ist insbesondere unter spezieller Berücksichtigung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) erforderlich.

4.3. Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Rahmenvereinbarung selbst führt noch zu keiner interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie regelt nur deren Grundsätze und Verfahren. Die eigentliche Zusammenarbeit ist in aufgabenspezifischen Vereinbarungen zu normieren. Immerhin verpflichtet Art. 4 Abs. 1 IRV die Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Nach Art. 4 Abs. 2 IRV ist es Sache des kantonalen Rechts, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente zu regeln.

Findet die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in Gestalt einer von den beteiligten Kantonen gemeinsam getragenen Institution (gemeinsame Trägerschaft) statt, an welche die Erfüllung der Aufgabe übertragen wird, so hat die damit verbundene Verlagerung von Kompetenzen auf interkantonale Organe direkte Auswirkungen auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente und der Stimmberechtigten. Die IRV verpflichtet deshalb die an der gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone, eine wirksame Aufsicht über Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicherzustellen und die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen zu übertragen (Art. 14 IRV). Es handelt sich dabei um die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht. Ergänzend dazu ist eine Oberaufsicht zu institutionalisieren. Art. 15 IRV statuiert deshalb bei gemeinsamen Trägerschaften die Einsetzung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen. Diese sind rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft zu informieren. Sie verfügen über angemessene Mitwirkungsrechte im Rahmen der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und des Globalbudgets. Daneben können sie den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Damit verfügen die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen über gestalterische Mitwirkungsrechte.

Die IRV bildet die Grundlage für die interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a BV (Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Hochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen

zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Inwieweit die Bestimmungen der IRV über die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Kanton St.Gallen umgesetzt werden, hängt davon ab, ob und welche gemeinsamen Trägerschaften für die interkantonale Aufgabenerfüllung im Rahmen der NFA-Umsetzung geschaffen werden.

4.4. Kommission für Aussenbeziehungen

Im Rahmen der mit der Verkleinerung des St.Galler Kantonsrates²⁵ verbundenen Parlamentsreform zeichnet sich die Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen ab. Es ist zu erwarten, dass die Kommission im Sinn einer aussenpolitischen Kommission ausgestaltet und mit umfassenden Zuständigkeiten versehen werden wird. Ihre Aufgabe wird es sein, Vorlagen der Regierung über die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang einschliesslich der sich daraus ergebenden Ausgabenbeschlüsse vorzubereiten. Ferner obliegt ihr die Vorberatung von allfälligen Gesetzen und Berichten, welche die Aussenbeziehungen betreffen. Entsprechend hat die Regierung die Kommission über Entwicklungen und wichtige Fragen im Bereich der Aussenbeziehungen sowie über den Verlauf von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung einer wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarung zu informieren, wobei gewisse Informationsinhalte mit Blick auf im Gang befindliche Verhandlungen ausschliesslich der Kommission im Rahmen ihrer vertraulichen Beratungen zur Kenntnis gebracht werden können. Indessen hört die Regierung die Kommission vor der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission kann eine konsultative Stellungnahme oder eine Empfehlung abgeben oder allenfalls sogar Verhandlungsleitlinien festlegen. Die Regierung informiert die Kommission spätestens bei der Vorberatung der Genehmigungsvorlage, inwieweit die Verhandlungsleitlinien berücksichtigt wurden bzw. werden konnten und welches die Gründe für eingetretene Abweichungen sind. So dann bereitet die Kommission die Wahl von Vertretungen des Kantonsrates in interkantonale und internationale parlamentarische Versammlungen und Kommissionen vor. Sie verfügt über das Wahlvorschlagsrecht.²⁶ Schliesslich legt die Kommission für Aussenbeziehungen die Ziele der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen fest²⁷ und übt die Aufsicht über Regierung und Verwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung in den Aussenbeziehungen aus.

Offen ist derzeit noch, ob die Geschäftsführung der Kommission für Aussenbeziehungen der KAB oder einem eigens für die Geschäftsführung aller ständigen Kommissionen zu schaffenden Kommissionendienst übertragen werden wird. Welche Lösung das Parlament auch trifft, sie ändert an der Rolle der Staatskanzlei wenig. Der Kommissionendienst unterstünde zwar der Weisungs- und Aufsichtsbezugnis der zuständigen parlamentarischen Organe, administrativ würde er jedoch der Staatskanzlei zugeordnet. Unabhängig von der organisatorischen Lösung ist der Personalaufwand für die Geschäftsführung der Kommission für Aussenbeziehungen einstweilen auf 20 Stellenprozente veranschlagt.

5. Schlussbemerkung

Aussenpolitik wird immer mehr zur Querschnittsaufgabe. Bei der Wahrnehmung der Aussenbeziehungen sind die politisch verantwortlichen Behörden auf den Support fachlich qualifizierter Stabsstellen angewiesen. Zusammenarbeit nach aussen setzt Zusammenarbeit im Innenverhältnis voraus. Ein Kanton bringt seine Interessen gegenüber dem Bund, anderen Kantonen und ausländischen Partnern wirkungsvoller zum Tragen, wenn er intern seine politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Interessen gewichtet und abstimmt. Dies erfordert politische Schwerpunktbildung und ist ohne interne Koordination nicht möglich. Als Stabsstelle der Regierung kommt der Staatskanzlei bei dieser Koordination der Aussenbeziehungen eine zentrale Rolle zu. Gerade, weil sich die Politik immer stärker von der Innenpolitik zur Aussenpolitik verlagert, kommt der Führungsunterstützung der Staatskanzlei im Bereich der kleinen Aussenpolitik eine immer grössere Bedeutung zu. Sie zählt denn auch zu den Kernkompetenzen einer auf sich ändernde Bedürfnisse ausgerichteten Staatskanzlei.

Ist die Staatskanzlei wie im Kanton St.Gallen auch Stabsstelle des Parlamentes, so wird ihr Support zugunsten des immer stärker in die Belange der Aussenbeziehungen einbezogenen Parlamentes zunehmend bedeutungsvoller. Die Scharnierfunktion einer nach dem Kooperationsmodell organisierten Staatskanzlei kommt dadurch auch im Bereich der Aussenpolitik zum Tragen. Gerade im politisch sensiblen Spannungsfeld der Aussenpolitik, in dem Regierung und Parlament sich ergänzende Aufgaben wahrnehmen

(und sich gelegentlich um die Vorherrschaft streiten), kann sich dies positiv auf die interkantonale Zusammenarbeit auswirken.

¹ SR 101.

² SR 138.1.

³ sGS 111.1; in Vollzug seit 1. Januar 2003.

⁴ Vgl. Art. 23 KV.

⁵ Heute als Kantonsrat bezeichnet.

⁶ Art. 33 Bst. c StVG, sGS 140.1.

⁷ Vgl. dazu Claudio Riesen, «Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle», in: *Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»*, Jubiläumsschrift vom August 2000, S. 31.

⁸ Bei der heutigen Organisation nach dem Kooperationsmodell wird es auch bleiben, nachdem der Kantonsrat am 18. Februar 2008 im Rahmen der Parlamentsreform auf eine Gesetzesvorlage nicht eintrat, die in Umsetzung der im November 2007 gutgeheissenen Motion «Unabhängiges Parlamentssekretariat», die Parlamentsdienste von der Staatskanzlei abkoppeln und sie zu einer selbstständigen, das heisst von der Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsverwaltung ausgestalten wollte.

⁹ Art. 74 Abs. 1 KV.

¹⁰ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, Amtsblatt 2000, S. 349.

¹¹ Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV); Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, SR 613.2.

¹² Vgl. dazu Ziff. 4.2 und 4.4 dieses Aufsatzes.

¹³ Darunter versteht man die grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Kantons.

¹⁴ Die IBK ist ein kooperativer Zusammenschluss der an den Bodensee angrenzenden und mit ihm verbundenen Länder und Kantone Baden-Württemberg, Schaffhausen, Zürich, Thurgau, St.Gallen, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Fürstentum Liechtenstein, Vorarlberg und Bayern. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Bodenseeregion als attraktiven Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsraum zu erhalten und zu fördern und die regionale Zusammengehörigkeit zu stärken.

¹⁵ Der Arge Alp gehören gehören zehn Länder, Provinzen, Regionen und Kantone der Staaten Österreich, Deutschland, Italien und Schweiz an, nämlich der Freistaat Bayern, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, der Kanton Graubünden, die Region Lombardei, das Land Salzburg, der Kanton St.Gallen, der Kanton Tessin, das Land Tirol, die Autonome Provinz Trient und das Land Vorarlberg. Sie hat das Ziel, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einem Minimum an Institutionalisierung gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln und gegenüber den Bundes- und Zentralregierungen sowie gegenüber interregionalen und internationalen Einrichtungen zu vertreten, das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu vertiefen, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten.

¹⁶ Vgl. «Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen», Bericht der Regierung vom 29. Oktober 2002 (40.02.05).

¹⁷ Vgl. Ziff. 3.4.1 dieses Aufsatzes.

¹⁸ AS 2000, 609, AS 2006, 4275.

¹⁹ Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik (SR 901.0) trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

²⁰ In der Parlamentarier-Konferenz Bodensee sind folgende Länder und Kantone vertreten: Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Baden-Württemberg, Bayern, Fürstentum Liechtenstein, St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Vorarlberg und Zürich.

²¹ Die drei ständigen Mitglieder rekrutieren sich aus je einem Mitglied der vier grössten Fraktionen des Kantonsrates, wobei dasjenige Mitglied mit gleicher Fraktionszugehörigkeit wie die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident jeweils an den Sitzungen nicht oder nur stellvertretend für ein anderes Mitglied teilnimmt.

²² sGS 131.11.

- ²³ Kurt Nuspliger, «Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung», in: *Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonomer Sicht*, Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Schulthess, 2006, S. 37.
- ²⁴ Kurt Nuspliger, a.a.O, S. 7.
- ²⁵ Am 11. März 2007 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen der Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» zu. Damit wird auf 1. Juni 2008 der Bestand des Kantonsrates von bisher 180 auf 120 Mitglieder herabgesetzt.
- ²⁶ Bei Wahlzuständigkeit der Regierung konsultiert diese die Kommission, bevor sie Vertretungen in zwischenstaatliche Einrichtungen des Staates wählt, wenn das Organ, in welchem die Vertretungen mitwirken, zum Erlass von Bestimmungen mit Gesetzesrang zuständig ist.
- ²⁷ Sie tut dies im Rahmen der Vorberatung der von der Regierung periodisch dem Kantonsrat zu unterbreitenden Vorlage über die Ziele der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen.

Kurzbiografie des Autors

Martin Gehrer

lic.iur. (Uni Bern, Studienabschluss 1984)

Staatssekretär des Kantons St.Gallen (seit 1. Januar 2000)

Leiter der Staatskanzlei

Frühere Tätigkeit: Gemeindepräsident von Gaiserwald

Mitglied der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP)

Geboren: 21. Juni 1957

Bürgerort: St.Gallen-Rotmonten

Wohnort: 9030 Abtwil

verheiratet, 2 erwachsene Kinder