



- Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen zur Gewaltenteilung**
- **XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht)**
  - **XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Abstimmungsempfehlungen der Regierung bei kantonalen Abstimmungsvorlagen)**
  - **XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung)**

Bericht und Entwürfe der Staatskanzlei vom 23. Mai 2021

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>2 Verfassungsrechtlicher Grundsatz der Gewaltenteilung</b>	<b>3</b>
<b>3 XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht)</b>	<b>4</b>
3.1 Auftrag und Hintergrund der Motion 42.18.07	4
3.2 Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip	5
3.3 Bestehende Instrumente zum Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht	5
3.4 Rechtsvergleich	6
3.4.1 Bund	6
3.4.2 Kantone	7
3.5 Legistische Umsetzung	7
<b>4 XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Abstimmungsempfehlungen der Regierung bei kantonalen Abstimmungsvorlagen)</b>	<b>10</b>
4.1 Auftrag und Hintergrund der Motion 42.18.21	10
4.2 Rechtlicher Rahmen für die Behördeninformation im Vorfeld von Volksabstimmungen	10
4.3 Stand auf Bundesebene und in anderen Kantonen	11
4.4 Legistische Umsetzung	12
<b>5 XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung)</b>	<b>13</b>



5.1	Auftrag und Hintergrund der Motion 42.19.02	13
5.2	Ausschluss von Doppelmandaten auf kantonaler und eidgenössischer Ebene	14
5.2.1	Bisherige Regelung im Kanton St.Gallen	14
5.2.2	Interkantonaler Vergleich	14
5.3	Regelungsbedarf	15
5.4	Legistische Umsetzung	15
<b>6</b>	<b>Vernehmlassung</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen und Referendum</b>	<b>16</b>
<b>8</b>	<b>Antrag</b>	<b>16</b>
<b>Entwürfe</b>		
<b>XIV.</b>	<b>Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz</b>	<b>17</b>
<b>XV.</b>	<b>Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz</b>	<b>19</b>
<b>XVI.</b>	<b>Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz</b>	<b>20</b>

## Zusammenfassung

*Diese Vorlage umfasst die Umsetzung der gutgeheissenen Motionen 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht», 42.18.21 «Klare Vorgaben bei der Einmischung der Regierung in Abstimmungskämpfe» und 42.19.02 «Keine Doppelmandate auf kantonaler und eidgenössischer Ebene», deren Inhalte sämtlich Aspekte der Gewaltenteilung betreffen.*

*Mit der Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat den Entwurf eines Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz zu unterbreiten, der vorsieht, dass die Regierung dem Kantonsrat mit der Vorlage für einen Gesetzeserlass im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts unterbreitet, wenn die entsprechende Verordnung eine politische Aussenwirkung hat oder von Amtes wegen in der Gesetzessammlung veröffentlicht wird. Die Motion 42.18.21 «Klare Vorgaben bei der Einmischung der Regierung in Abstimmungskämpfe» verlangt ebenfalls einen Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, der regelt, dass sich die Regierung im Vorfeld einer Abstimmung nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussert. Die Motion 42.19.02 «Keine Doppelmandate auf kantonaler und eidgenössischer Ebene» fordert schliesslich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage mit dem Ziel, dass Mitglieder der Regierung nur für einen begrenzten Zeitraum gleichzeitig Mitglieder der Bundesversammlung sein können, sowie die Überprüfung des Revisionsbedarfs des Gesetzes über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung.*



*Die Motionen können allesamt über Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes umgesetzt werden. Die einzelnen Anpassungen haben jedoch keinen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang, weshalb dem Kantonsrat im Rahmen dieser Sammelvorlage aus Gründen der Einheit der Materie drei separate Nachträge zum Staatsverwaltungsgesetz unterbreitet werden.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- XIV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz;
- XV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz;
- XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz.

## 1 Ausgangslage

Mit der am 13. Juni 2018 vom Kantonsrat gutgeheissenen Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat den Entwurf eines Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) zu unterbreiten, der vorsieht, dass der Kantonsrat vermehrt bei der Ausarbeitung von neuen Gesetzesbestimmungen gleichzeitig von den Grundzügen des angedachten Verordnungsrechts Kenntnis nehmen kann. Die Vorlage eines weiteren Nachtrags zum StVG gab der Kantonsrat mit der am 18. September 2019 gutgeheissenen Motion 42.18.21 «Klare Vorgaben bei der Einmischung der Regierung in Abstimmungskämpfe» in Auftrag. Diese verlangt, dass sich die Regierung im Vorfeld einer Abstimmung nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussert. Zugleich wurde die Motion 42.19.02 «Keine Doppelmandate auf kantonaler und eidgenössischer Ebene» mit geändertem Wortlaut vom Kantonsrat gutgeheissen. Damit soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden mit dem Ziel, dass Mitglieder der Regierung nur für einen begrenzten Zeitraum gleichzeitig Mitglieder der Bundesversammlung sein können. Zudem soll der Revisionsbedarf des Gesetzes über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung (sGS 141.1) geprüft werden.

Den Motionen 42.18.07, 42.18.21 und 42.19.02 ist gemein, dass sie überwiegend die Regelung des Verhältnisses von Legislative und Exekutive (auch über unterschiedliche Staatsebenen hinweg) zum Gegenstand haben. Die entsprechenden gesetzlichen Präzisierungen im Bereich der Gewaltenteilung können in einer gemeinsamen Vorlage – der vorliegenden Sammelvorlage – behandelt und über Änderungen des StVG umgesetzt werden. Die einzelnen Anpassungen haben jedoch keinen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang, weshalb dem Kantonsrat aus Gründen der Einheit der Materie drei separate Nachträge zum StVG unterbreitet werden.

## 2 Verfassungsrechtlicher Grundsatz der Gewaltenteilung

Grundlage des Prinzips der Gewaltenteilung auf kantonaler Ebene bildet Art. 55 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Nach dieser Bestimmung fassen Kantonsrat, Regierung und Gerichte unabhängig voneinander Beschluss, wobei die Regelungen über die Unvereinbarkeiten und die Zuständigkeiten diesen Grundsatz konkretisieren. Das Gewaltenteilungsprinzip umfasst drei Aspekte: die institutionelle, die funktionelle und die personelle Gewaltenteilung. Gemäss der *institutionellen* Gewaltenteilung sind die Staatsorgane ohne gegenseitige Einmischung unabhängig voneinander tätig. In *funktioneller* Hinsicht werden die Staatsfunktionen,



die gesetzgebende, die ausführende und die richterliche Funktion, drei voneinander unabhängigen Staatsorganen übertragen. In *personeller* Hinsicht darf eine Person nicht gleichzeitig mehreren Staatsorganen angehören.

Die Gewaltenteilung weist in der Praxis jedoch unterschiedliche Ausprägungen auf, wobei insbesondere das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament wesentlich dadurch bestimmt ist, ob beide in der Verfassungsarchitektur eher getrennt oder verschränkt angeordnet sind. In den heutigen politischen Systemen kommt es selten vor, dass gewisse Organe ausschliesslich ihre eigene Funktion wahrnehmen.

Im Zuge der Revision der Kantonsverfassung wurde das Prinzip der funktionellen Gewaltenteilung in Art. 55 Abs. 1 KV bewusst nicht verankert, sondern bloss der Grundsatz der institutionellen Gewaltenteilung festgehalten und dieser auf die unabhängige Beschlussfassung der Organe beschränkt. Art. 55 Abs. 1 KV trennt die Verantwortlichkeiten klar, gleichzeitig wird aber auch der Tatsache Rechnung getragen, dass eine starre funktionelle Trennung nicht der Praxiswirklichkeit entspricht und eine Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen zur Vorbereitung von Beschlüssen meistens effizienter und wirksamer ist.<sup>1</sup> Die Tatsache, dass die funktionelle Gewaltenteilung nicht auf Verfassungsstufe verankert ist, bedeutet indes nicht, dass es im Kanton St. Gallen keine funktionelle Gewaltenteilung gibt. Vielmehr sind deren Ausmass und deren Ausgestaltung Gegenstand zahlreicher Bestimmungen des allgemeinen Staatsorganisationsrechts sowie von politikfeldspezifischen Erlassen.

Die personelle Gewaltenteilung wurde mittels der Unvereinbarkeitsbestimmungen in Art. 56 bis 58 KV sowie der allgemeinen Ausschliessungsgründe nach Art. 34 KV auf Verfassungsstufe verwirklicht. Damit wird das aktive und passive Wahlrecht eingeschränkt. Die Regeln zur Unvereinbarkeit sind unentbehrlich zur Machtbeschränkung sowie zur Verhinderung von Befangenheit und Parteilichkeit (Botschaft KV, ABI 2000, 311 ff.).

Die nachfolgend vorgeschlagenen Nachträge zum StVG betreffen Aspekte der:

- *funktionellen* Gewaltenteilung, namentlich der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament bzw. der Abgrenzung und Begrenzung von Zuständigkeiten:
  - XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht);
  - XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Abstimmungsempfehlungen der Regierung bei kantonalen Abstimmungsvorlagen);
- *personellen* Gewaltenteilung:
  - XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung).

### **3 XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht)**

#### **3.1 Auftrag und Hintergrund der Motion 42.18.07**

Mit der Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht» wird die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat den Entwurf eines Nachtrags zum StVG zu unterbreiten, der vorsieht, dass die Regierung dem Kantonsrat mit der Vorlage für einen Gesetzeserlass im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts unterbreitet, wenn die entsprechende Verordnung eine politische Aussenwirkung hat oder von Amtes

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (nachfolgend Botschaft KV), ABI 2000, 311 ff.



wegen in der Gesetzessammlung veröffentlicht wird. Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 8. Mai 2018, die Motion gutzuheissen. Die Gutheissung durch den Kantonsrat erfolgte am 13. Juni 2019 mit 88 Ja- zu 20 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen und 12 Abwesenheiten.

In jüngerer Vergangenheit hat die Regierung im Rahmen ihrer (Gesetzes-)Vorlagen an den Kantonsrat z.T. bereits die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrecht dargelegt (z.B. im Rahmen der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1]). Dies hat zu einer effizienten und konstruktiven Beratung beigetragen. Mit der Umsetzung der Motion soll diese Praxis verstetigt bzw. gesetzlich vorgeschrieben werden. Der Kantonsrat soll also vermehrt bei der Ausarbeitung von neuen Gesetzesbestimmungen gleichzeitig von den Grundzügen des angedachten Verordnungsrechts Kenntnis nehmen können, ohne dass damit die grundsätzliche Zuständigkeit der Regierung und die geltende Praxis zum Vernehmlassungsverfahren<sup>2</sup> in Frage gestellt wird.

Die Regelung soll – gemäss Begründung der Motion – lediglich für Verordnungen gelten, die von besonderer gesetzgeberischer Relevanz sind. So soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber durch Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen auf dieses Ausführungsrecht Einfluss nehmen kann. Nicht erfasst werden demnach Richtlinien technischer Natur zur Umsetzung von übergeordnetem Recht sowie verwaltungsinterne Weisungen. Im Bedarfsfall kann solches Umsetzungsrecht allerdings in das Regulierungscontrolling nach Art. 16j StVG einbezogen werden.

### 3.2 Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip

Die Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive kommt in den Bestimmungen über die Zuständigkeiten des Kantonsrates in Art. 65 KV und der Regierung in Art. 73 und 74 KV zum Ausdruck, wobei sich die Abgrenzung der Zuständigkeiten auf die Beschlussfassung bezieht. Die Regierung ist nach Art. 73 Bst. b Ziff. 1 KV für den Erlass von Verordnungen zuständig, um damit die Verfassung, Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen sowie Beschlüsse des Kantonsrates umzusetzen. Soweit die Regierung in Ausübung ihrer Rechtsetzungskompetenzen nach Art. 73 Bst. b KV Recht erlässt, ist sie gegenüber dem Kantonsrat als unabhängige Gewalt zu betrachten, die ihre Aufgaben autonom erfüllt.

Die Kompetenzbestimmungen lassen jedoch alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit *im Vorfeld* der Beschlussfassung offen – und damit Raum für eine gesetzliche Regelung, wie sie mit der gutgeheissenen Motion 42.18.07 in Auftrag gegeben wird.

### 3.3 Bestehende Instrumente zum Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht

Verordnungen der Regierung sind in der Regel Ausführungserlasse zu formellen Gesetzen des Kantonsrates (unter stillschweigender oder ausdrücklicher Beteiligung der Stimmberechtigten), um diese zu konkretisieren und zu vollziehen. Wichtige Bestimmungen werden im Gesetz im formellen Sinn geregelt, wobei der Gesetzgeber im Rahmen der Vorgaben von Art. 67 KV mittels der Dichte und Bestimmtheit der Regelungen im Wesentlichen selbst festlegt, was er als wichtig erachtet. Technische Probleme können durch die Exekutive flexibler und sachbezogener gelöst werden, als durch den Gesetzgeber, der sich deshalb vor allem grundlegender, allgemeiner Fragen annimmt. Damit setzt er den wesentlichen Rahmen für die Verordnungsgebung und kann im

<sup>2</sup> Ein allfälliges Vernehmlassungsverfahren zum Verordnungsrecht ist dem Gesetzgebungsverfahren nachgelagert. Dabei können die verschiedenen Anspruchs- und Interessengruppen (Verbände, Parteien, Gemeinden usw.) ihre Anliegen einbringen. Diese müssen beim definitiven Erlass des Verordnungsrechts auch berücksichtigt werden können.



Rahmen einer Delegation bzw. eines gesetzlichen Auftrags zur Verordnungsgebung der Regierung konkrete Richtlinien vorgeben.

In Einzelfällen besteht zudem ein beschränktes Mitwirkungsrecht des Kantonsrates in der Verordnungsgebung in Form eines Genehmigungsvorbehalts. Ein solcher spezialgesetzlicher Genehmigungsvorbehalt findet sich z.B. in Art. 90 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 des Personalgesetzes (sGS 143.1), wonach der Erlass der Besoldungsverordnung für Magistratspersonen und das Verordnungsrecht über das Arbeitsverhältnis der Magistratspersonen der Genehmigung des Kantonsrates bedarf. Diese Sonderfälle sind vor allem der Tatsache geschuldet, dass die Mitglieder der Regierung, welche die Verordnungsbestimmungen erlässt, von den Regelungen selbst betroffen sind.

Einen weiteren Beteiligungsmechanismus enthält Art. 53 KV, wonach vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen kantonalen Vorhaben eine öffentliche Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt werden kann. Bei Verordnungen von erheblicher Bedeutung wird in der Regel eine Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt und den betroffenen Anspruchs- und Interessengruppen Gelegenheit gegeben, sich zum geplanten Erlass zu äussern. In diese Verfahren ist zwar nicht der Kantonsrat als Organ eingebunden, wohl aber sind es die in ihm vertretenen Parteien.

## 3.4 Rechtsvergleich

### 3.4.1 Bund

Auf Bundesebene stehen dem Parlament verschiedene Instrumente zur Mitwirkung beim Erlass von Verordnungsrecht zu:

Die zuständige Kommission des Nationalrates oder des Ständerates kann nach Art. 151 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (SR 171.10; abgekürzt ParlG) verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur *Konsultation* unterbreitet wird. Der Bundesrat setzt die Bundesversammlung von der Vorbereitung von Verordnungen in Kenntnis. Die Stellungnahme der Kommissionen ist für den Bundesrat rechtlich nicht verbindlich, doch kann ihr politische Bedeutung zukommen.

Das Parlament kann bei *Erlass des Gesetzes* selbst auch den Handlungsspielraum des Verordnungsgebers begrenzen, indem es einen klaren Vollzugauftrag festlegt, eine Vorkonsultation vor dem Erlass der Verordnung vorsieht (vgl. Art. 151 Abs. 2 ParlG) oder eine nachträgliche Kontrolle einfügt (vgl. etwa Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über ausserwirtschaftliche Massnahmen [SR 946.201]).

Zudem wurde auf Bundesebene auf Grundlage der parlamentarischen Initiative (pa.Iv.) 14.422 «Einführung des *Verordnungsvetos*» intensiv die Einführung ebenjenes Instruments diskutiert. Die pa.Iv. sah vor, dass die eidgenössischen Räte bei gewissen beabsichtigten Verordnungen des Bundesrates und der Departemente ein Veto einlegen können. Der pa.Iv. wurde durch die eidgenössischen Räte Folge gegeben, so dass die zuständige Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine entsprechende Vorlage ausarbeitete (BBI 2019, 3157). Der Bundesrat lehnte die Vorlage ab (BBI 2019, 3275) – im Wesentlichen mit der Begründung, dass bereits genügende parlamentarische Instrumente bestünden und das Verordnungsveto nicht mit dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Gewaltenteilung zu vereinbaren sei (vgl. Art. 182 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Zudem würden Verzögerungen und Mehraufwände in der Rechtsetzung resultieren, was zu Unsicherheiten führe und die staatliche Handlungsfähigkeit einschränke. Am 18. Juni 2020 entschied der Ständerat endgültig, auf die Vorlage nicht einzutreten; sie ist damit erledigt.



### 3.4.2 Kantone

Auch auf kantonaler Ebene sind verschiedene Instrumente bekannt, die den Einbezug des Parlamentes beim Erlass von Verordnungsrecht ermöglichen. Ein Beispiel ist der Kanton Bern, der ein ähnliches *Konsultationsverfahren* kennt wie der Bund: Der Grosse Rat wird vom Regierungsrat über die Vorbereitung von Verordnungen und Verordnungsänderungen informiert und die inhaltlich zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr ein solcher Entwurf zur Konsultation unterbreitet wird (Art. 41 des Gesetzes über den Grossen Rat [BSG 151.21]).

Ein weiteres Instrument ist der *Genehmigungsvorbehalt*. Der Kanton Wallis verfügt als einziger Kanton über eine entsprechende ausdrückliche, auf gesetzesvertretende Verordnungen beschränkte Verfassungsgrundlage. Nach Art. 57 Abs. 2 der Walliser Kantonsverfassung (SGS 101.1) kann das Parlament gesetzesvertretende Verordnungen einem Genehmigungsvorbehalt unterwerfen. Diesen Vorbehalt muss es in der gesetzlichen Delegationsnorm verankern. Viele Kantone kennen zudem spezialgesetzliche Genehmigungsvorbehalte, auch ohne explizite Verfassungs- und allgemeine Gesetzesgrundlage, wie z.B. der Kanton Zürich in den Gebieten des öffentlichen Personalrechts, der Verwaltungsrechtspflege und in wichtigen Teilen des Planungs- und Baurechts.

Der Kanton Solothurn und der Kanton Freiburg verfügen als einzige Kantone über ein *Verordnungsveto*. In anderen Kantonen wurde die Einführung hingegen abgelehnt (so z.B. in den Kantonen Zürich [Motion 27/2017], Aargau [Motion 10.138] und Basel-Stadt [Motion 10.5212]). Auch im Kanton St.Gallen wurden entsprechende Anträge von einer deutlichen Mehrheit des Kantonsrates verworfen (vgl. Motion 42.09.12 und Motion 42.13.08 [in Postulat 43.13.05 umgewandelt]).

Eine Regelung im Sinn des vorliegenden Motionsauftrags ist soweit ersichtlich in anderen Kantonen bisher nicht bekannt.

## 3.5 Legistische Umsetzung

Die Motion 42.18.07 soll mit einem neuen Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> StVG umgesetzt werden. Der neue Absatz sieht vor, dass die Regierung dem Kantonsrat mit der Vorlage für einen Erlass mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts unterbreitet, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Die Bestimmung reiht sich in den bestehenden Art. 5 StVG ein, der das Verhältnis der Regierung zum Kantonsrat im Bereich der Unterbreitung von Vorlagen und der Berichterstattung zu hängigen parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen zum Gegenstand hat. Die neue Regelung hat zur Folge, dass die Grundzüge von gewissen Verordnungen dem Kantonsrat bereits im Gesetzgebungsprozess zur Kenntnis gebracht werden müssen. Dies bedingt, dass die Regierung das entsprechende Verordnungsrecht bereits mit der Erarbeitung der (Gesetzes-)Vorlage vorbereitet.

Der Kantonsrat kann im Rahmen der Beratung der Vorlage das geplante Verordnungsrecht würdigen, gewisse Materien allenfalls im Gesetz selbst regeln, der Regierung Aufträge nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) erteilen<sup>3</sup> oder der Regierung für den Erlass des Verordnungsrechts politische Erwägungen und Erwartungen mit auf den Weg geben.

---

<sup>3</sup> Zu beachten ist allerdings, dass Aufträge lediglich dann zulässig sind, wenn der Gegenstand des Auftrags in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist bzw. das Ergebnis aus der Auftrags Erfüllung wieder in den Kantonsrat zurückkehrt. Vgl. Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018», Abschnitt 2.3.3.b. Ein formeller Auftrag an die Regierung, bestimmte Ordnungsbestimmungen zu erlassen, wäre insoweit unzulässig.



Zu den einzelnen Elementen der vorgeschlagenen Bestimmung ergeben sich folgende Bemerkungen:

*«mit der Vorlage [...] im Rahmen der Botschaft»:*

Diese Formulierung stellt klar, dass dem Kantonsrat die Grundzüge des angedachten Verordnungsrecht vorgelegt werden, wenn ihm ohnehin eine (Gesetzes-)Vorlage unterbreitet wird und auch der Erlass von zugehörigem Verordnungsrecht im Raum steht. Dies kann der Fall sein bei neuen oder totalrevidierten (Gesetzes-)Erlassen oder bei Nachträgen zu solchen Erlassen. Eine Anpassung lediglich von Verordnungsrecht – ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen – wird dem Kantonsrat nicht vorgelegt. Dies entspricht dem Motionsauftrag und erweist sich als sachgerecht, weil die reine Anpassung von Verordnungsrecht in der Regel von überschaubarer Tragweite und nicht unmittelbar an ein Geschäft des Kantonsrates geknüpft ist. Im Bedarfsfall kann solches Umsetzungsrecht allerdings in das Regulierungscontrolling nach Art. 16j StVG einbezogen werden. Auch eigenständige Verordnungen der Regierung, die sich direkt auf die Kantonsverfassung oder Bundesrecht stützen, sind nicht von der Regelung erfasst.<sup>4</sup> Die Grundzüge des angedachten Verordnungsrecht werden dem Kantonsrat mit der Vorlage im Rahmen der Botschaft, z.B. als Regelungsskizze im Anhang<sup>5</sup>, unterbreitet.

*«mit der Vorlage für einen Erlass mit Gesetzesrang»:*

Gemeint sind Gesetze sowie zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang, die in Ausnahmefällen ebenfalls Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe erfordern können. Indirekt ergibt sich aus der Formulierung «mit der Vorlage für einen Erlass mit Gesetzesrang» zudem, dass die nach Art. 75 KV durch die Regierung als Dringlichkeitsrecht zu erlassenden Verordnungen nicht erfasst sind. Diese dringlichen Verordnungen zeichnen sich erstens dadurch aus, dass sie selbst Gesetzesrang haben und damit kein ordentliches Verordnungsrecht darstellen, und zweitens dadurch, dass die Zeit nicht ausreicht, um die Rechtsetzung auf dem ordentlichen Weg im parlamentarischen Verfahren vorzunehmen. Wenn jedoch zur Überführung einer dringlichen Verordnung in ordentliches Gesetzesrecht dem Kantonsrat nach Art. 75 KV ohne Verzug Antrag gestellt bzw. eine Vorlage unterbreitet wird, kommt dann die Pflicht der Regierung zum Tragen, die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts im Rahmen der Botschaft darzustellen.

*«Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts»:*

Der Wortlaut stellt klar, dass nicht zwingend ein fertig ausformulierter Verordnungsentwurf vorzulegen ist. Je nach den konkreten Umständen ist dies auch gar nicht zweckmässig, weil z.B. mit Blick auf die ausstehenden Beratungen des Kantonsrates oder bevorstehende Entwicklungen in der Praxis oder der Rechtsetzung des Bundes noch zu viele offene Fragen bestehen. Die Regierung ist aber verpflichtet, diese Ausführungen so präzise zu fassen, dass der Kantonsrat sich ein genügend genaues Bild von Inhalt und Reichweite des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts machen kann, um gestützt darauf allenfalls Anpassungen von gesetzlichen Grundlagen vorzunehmen.

*«Verordnung von erheblicher Bedeutung»:*

Die «erhebliche Bedeutung» wird anstelle der im Motionsauftrag genannten Formulierung der «politischen Aussenwirkung» vorgeschlagen – dies weil die *Aussenwirkung* und auch der Zusatz «politisch» zu Abgrenzungsproblemen führen könnten.

<sup>4</sup> Siehe z.B. Verordnung zur Bundesgesetzgebung über die Wehrpflichtersatzabgabe (sGS 411.5), Verordnung zur eidgenössischen Waffengesetzgebung (sGS 452.15), Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über die Bekanntgabe von Preisen (sGS 561.71).

<sup>5</sup> Siehe z.B. Regelungsskizze zur Verordnung zum Planungs- und Baugesetz in Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015 (22.15.08), Anhang 10.9.





Der unbestimmte Rechtsbegriff der erheblichen Bedeutung muss im Einzelfall ausgelegt werden. Grundsätzlich wird dann von einer erheblichen Bedeutung auszugehen sein, wenn insbesondere eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllt sind:<sup>6</sup>

- a) Die Regelung ist von allgemeinem oder öffentlichen Interesse;
- b) Sie betrifft eine Vielzahl von Personen (grosser Adressatenkreis);
- c) Sie regelt eine hohe Anzahl an Sachverhalten;
- d) Beim Erlass der Regelung besteht ein beträchtlicher Ermessens- bzw. Regelungsspielraum;
- e) Die Regelung hat hohe finanzielle Auswirkungen;
- f) Sie greift in Grundrechtspositionen ein;
- g) Die Akzeptanz der Regelung ist bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten oder im Kantonsrat umstritten.

Eine gewisse Unschärfe ist in Kauf zu nehmen, weil es nicht sinnvoll und auch kaum möglich wäre, gesetzlich abschliessend festzulegen, welches angedachte zugehörige Verordnungsrecht dem Kantonsrat vorzulegen ist. Es lassen sich aber bestimmte Abgrenzungen «nach oben» und «nach unten» formulieren:

- Erfüllt die Materie die Kriterien von Art. 67 KV, ist sie im Gesetz selbst zu regeln – und nicht in einer Verordnung «von erheblicher Bedeutung». Art. 67 Bst. a und b umschreiben beispielhaft und generell, welche Materien einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen. Über Art. 67 hinaus enthält die KV zahlreiche Bestimmungen, die regeln, was der Gesetzgeber im Gesetz selbst festzulegen hat. Zu beachten ist auch Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV, der besagt, dass alle schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die zum Teil sehr allgemein sind, bestimmen Kantonsrat und Stimmberechtigte, was genügend wichtig ist, um vom Gesetzgeber selbst geregelt zu werden. Dies hängt stark von wandelbaren politischen Einschätzungen ab (vgl. Botschaft KV, ABI 2000, 338).
- Nicht von erheblicher Bedeutung sind im Einklang mit dem Motionstext z.B. Richtlinien technischer Natur zur Umsetzung von übergeordnetem Recht sowie verwaltungsinterne Weisungen. Auch die Regelung von Zuständigkeiten innerhalb der Staatsverwaltung sowie von administrativen Verfahrensabläufen werden in der Regel keine erhebliche Bedeutung haben.

Die im Motionstext verwendete Formulierung, wonach die Grundzüge des geplanten Verordnungsrechts dem Kantonsrat (auch) dann vorgelegt werden, wenn die Verordnung «von Amtes wegen in der Gesetzessammlung veröffentlicht wird», ist im vorliegenden Entwurf nicht enthalten. Nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c des erst im Jahr 2019 in Vollzug getretenen Publikationsgesetzes (sGS 140.3) sind neu sämtliche Verordnungen in der Gesetzessammlung zu veröffentlichen. Daher hat das im Motionstext noch enthaltene Kriterium keine eigenständige Bedeutung und geht im Kriterium der «erheblichen Bedeutung» auf. Dieses Kriterium stellt hinreichend sicher, dass eine angemessene Auswahl des im Rahmen der Botschaft darzulegenden Verordnungsrechts getroffen wird.

Nach Art. 5 Abs. 1 StVG unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat von sich aus oder in dessen Auftrag Berichte, Anträge und Entwürfe (Satz 1). Dabei müssen aus der *Begründung* von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen die wesentlichen Folgen sowie die beabsichtigten Wirkungen ersichtlich sein (Satz 2). Der Begriff «Botschaft» ist wesentlich geläufiger als die in Satz 2 verwendete Formulierung «Begründung», weshalb in Harmonisierung zum neuen Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> StVG eine entsprechende redaktionelle Änderung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 StVG erfolgt.

<sup>6</sup> Die Aufzählung lehnt sich an Müller / Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich / Basel / Genf 2013, Rz. 230 ff., an.



Die Anpassung von Art. 5 Abs. 2 StVG ist rein redaktioneller Natur und ergibt sich aus der Einfügung von Abs. 1<sup>bis</sup>.

## **4 XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Abstimmungsempfehlungen der Regierung bei kantonalen Abstimmungsvorlagen)**

### **4.1 Auftrag und Hintergrund der Motion 42.18.21**

Mit der Motion 42.18.21 «Klare Vorgaben bei der Einmischung der Regierung in Abstimmungskämpfe» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat einen Nachtrag zum StVG vorzulegen, der die Regierungskommunikation im Vorfeld kantonalen Volksabstimmungen regelt. Konkret soll ein neuer Artikel geschaffen werden, der vorsieht, dass sich die Regierung im Vorfeld einer Abstimmung nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussert. Die Motion wurde im Wesentlichen wie folgt begründet: «Im Kanton St.Gallen ist der Kantonsrat die Legislative und damit zuständig für die Verabschiedung von Gesetzen. Die Stellungnahme der Regierung gegen Beschlüsse des Kantonsrates widerspricht der Gewaltenteilung. Es ist in der Freiheit des Kantonsrates, Vorlagen der Regierung zu ändern, zu präzisieren oder zu ergänzen. Auch auf Bundesebene ist es Usanz, dass sich der Bundesrat nicht öffentlich gegen Beschlüsse der Bundesversammlung äussert.»

Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 12. März 2019, auf die Motion nicht einzutreten. Sie wies in ihrer Begründung darauf hin, dass in der Praxis Fälle, in denen der Kantonsrat bei später zur Abstimmung gelangenden Erlassen grundlegend von den Entwürfen der Regierung abweiche, sehr selten seien. Noch seltener seien Fälle, in denen die Regierung im Vorfeld der Volksabstimmung gegenüber der Öffentlichkeit ihre abweichende Haltung darstelle. Aufgrund der geringen Anzahl an Fällen sowie mit Blick auf eine vollständige und transparente Information der Stimmberechtigten beurteilte die Regierung ein gesetzliches Verbot, wonach die Regierung eine von der Haltung des Kantonsrates abweichende Haltung nicht zum Ausdruck bringen dürfe, als nicht erforderlich.

Der Kantonsrat hiess die Motion am 18. September 2019 mit 58 Ja- zu 54 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen und 8 Abwesenheiten gut.

### **4.2 Rechtlicher Rahmen für die Behördeninformation im Vorfeld von Volksabstimmungen**

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 2 Bst. x KV und Art. 34 Abs. 2 BV) beinhaltet, dass jede oder jeder Stimmberechtigte ihren oder seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Die staatlichen Behörden haben im Vorfeld von Sachabstimmungen Zurückhaltung zu üben, da die Willensbildung in erster Linie den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten werden soll (BGE 129 I 232 Erw. 4.2.1). Amtliche Abstimmungserläuterungen und -empfehlungen sind generell zulässig, wobei den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zukommt, die allerdings sachlich und ausgewogen zu erfolgen hat. Die Abstimmungsunterlagen müssen objektiv und vollständig sein (BGE 130 I 290 Erw. 3.2; BGE 143 I 78 Erw. 4.4).

Art. 60 Abs. 1 KV, der mit dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung konkretisiert wird (Öffentlichkeitsgesetz [sGS 140.2]) verankert allgemein die Informationstätigkeit der st.gallischen Behörden, wonach sie von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren,



soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Darin eingeschlossen sind auch Informationen, die zur kompetenten Ausübung der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger nötig sind (Botschaft KV, ABI 2000, 319). Nach Art. 1<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) gibt der Kantonsrat Verfassungsvorlagen, Gesetzen, Kantonsratsbeschlüssen und Stellungnahmen zu Initiativbegehren für die Volksabstimmung in der Regel einen erläuternden Bericht bei (vgl. auch Art. 46 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen [sGS 125.3; abgekürzt WAG]). Der Bericht enthält eine Zusammenfassung des Inhalts der Vorlage und deren wesentliche Folgen, eine Stellungnahme des Kantonsrates und eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente von wesentlichen Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates oder in der Begründung von Referendumsbegehren, soweit diese auf den Bogen oder Karten aufgedruckt ist (Art. 1<sup>bis</sup> Abs. 2 RIG). Der Kantonsrat kann den Erlass des erläuternden Berichts dem Präsidium oder einer Kommission aus seiner Mitte übertragen (Art. 1<sup>bis</sup> Abs. 3 RIG).<sup>7</sup> Zudem kann auch das Initiativ- oder das Referendumskomitee für den erläuternden Bericht eine kurze und sachliche Stellungnahme verfassen (Art. 1<sup>ter</sup> Abs. 1 RIG).

Für die Kommunikation der Regierung in der fraglichen Konstellation (abweichende Haltung von der Beschlussfassung des Kantonsrates) besteht bisher keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. In der Praxis informiert die Regierung in Ergänzung zum erläuternden Bericht des Kantonsrates im Vorfeld kantonaler Volksabstimmungen die Öffentlichkeit. In der Vergangenheit hat die Regierung in seltenen Fällen im Vorfeld der Volksabstimmung gegenüber der Öffentlichkeit ihre von der Beschlussfassung des Kantonsrates abweichende Haltung dargestellt – dies namentlich wenn sie im gesamten Rechtsetzungsprozess eine grundlegend andere Haltung eingenommen hat als der Kantonsrat. Aus den vergangenen rund zehn Jahren lassen sich zwei Fälle nennen, in denen eine solche Information erfolgte: im Vorfeld der von der Motionärin erwähnten Abstimmung über den III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz (Gesichtsverhüllungsverbot) im Herbst 2018 sowie im Vorfeld der Abstimmung zu zwei Gesetzesinitiativen betreffend das Rauchen im Herbst 2009. Die Grundsätze der Behördeninformation – namentlich Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit (analog Art. 10a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [SR 161.1; abgekürzt BPR]) – gelten selbstverständlich auch in solchen Fällen.

### 4.3 Stand auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Auf Bundesebene regelt Art. 10a BPR die Informationstätigkeit des Bundesrates vor eidgenössischen Volksabstimmungen. Art. 10a BPR wurde durch den Bundesbeschluss vom 5. Oktober 2007 eingefügt (AS 2009, 1 ff.). Angestossen wurde die Änderung durch die am 7. Oktober 2004 eingereichte pa.IV. 04.463 «Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen». Deren Umsetzungsentwurf wurde der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda», mit der den Bundesbehörden das Engagement vor Volksabstimmungen weitgehend untersagt werden sollte, als indirekter Gegenentwurf gegenübergestellt. Die Regelung wurde im BPR platziert, da sie sich ausschliesslich mit der Information des Bundesrates über eidgenössische Volksabstimmungen befasst und dadurch einen engen Bezug zu den politischen Rechten hat. Das übrige behördliche Informationshandeln ausserhalb von Volksabstimmungen fällt nicht unter diese Regelung (BBI 2006, 9263 ff.).

Art. 10a Abs. 1 BPR normiert die Pflicht des Bundesrates, die Stimmberechtigten kontinuierlich über eidgenössische Volksabstimmungen zu informieren. Die Regelung orientierte sich dabei an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur behördlichen Information im Vorfeld von kantonalen

<sup>7</sup> Nach Art. 7 Abs. 3 GeschKR erlässt das Präsidium unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst. Im Bund und in den meisten Kantonen fällt diese Aufgabe hingegen der Exekutive zu.



Volksabstimmungen (vgl. BGE 130 I 290; BGE 129 I 232), an der herrschenden Lehre und der bestehenden Praxis des Bundesrates. Den Behörden kommt ein Informationsauftrag über die Abstimmungsvorlagen zu, um einen unverzichtbaren Beitrag zur freien und umfassenden Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu leisten. Die Behörden sollen jedoch keine Kampagne führen und insbesondere auf eine Propagandatätigkeit verzichten – sie haben zu informieren, nicht zu überzeugen wie die politischen Parteien (BBI 2006, 9268 ff.).

Nach Art 10a Abs. 4 BPR vertritt der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung. Damit wird Art. 182 Abs. 2 BV auf Gesetzesstufe umgesetzt, wonach der Bundesrat die Beschlüsse der Bundesversammlung zu vollziehen hat. Allerdings kann der Bundesrat dabei auch den vorangehenden Entscheidungsprozess und damit unter Umständen auch seine frühere abweichende Haltung transparent machen. Dies zeigt sich in Art. 10a Abs. 3 BPR, wonach der Bundesrat die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen, darunter auch seine eigene, darzulegen hat. Es ist jedoch aufgrund von Art. 10a Abs. 4 BPR ausgeschlossen, dass der Bundesrat gegen eine Vorlage der Bundesversammlung Stellung nehmen darf.

Auf kantonaler Ebene stellt es eine Ausnahme dar, dass Regelungen bestehen, welche die Kommunikation der Regierung im Vorfeld von Volksabstimmungen an die Haltung des Parlamentes knüpfen. Der Kanton Bern ist ein Beispiel für einen Kanton, der eine solche Regelung getroffen hat. Art. 44 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte (BSG 141.1) entspricht sinngemäss Art. 10a Abs. 4 BPR.

#### 4.4 Legistische Umsetzung

Die Motion 42.18.21 verlangt, dass die Kommunikation der Regierung im Vorfeld kantonaler Volksabstimmungen geregelt wird, wobei die Regierung und einzelne Regierungsmitglieder sich nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussern sollen. Die neue Regelung wird mit einem neuen Art. 5c ins StVG eingefügt. Sie lehnt sich eng an Art. 10a Abs. 4 BPR an und hat zum Inhalt, dass die Regierung keine vom Kantonsrat abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt. Der neue Artikel reiht sich unter die bestehenden Bestimmungen ein, die das Verhältnis der Regierung zum Kantonsrat regeln.

Die Alternative einer Integration der Bestimmung ins WAG wurde verworfen, da die Bestimmung sich in die bestehende Struktur schlecht eingliedern liesse; zudem spricht auch die Motion konkret von einer Umsetzung im StVG. Ebenfalls geprüft und verworfen wurde die Integration ins RIG (im Anschluss an die Bestimmungen zum erläuternden Bericht zu Abstimmungsvorlagen [Art. 1<sup>bis</sup> RIG ff.]). Zwar besteht ein enger inhaltlicher Zusammenhang zwischen den erläuternden Berichten (des Kantonsrates) und allfälligen Abstimmungsempfehlungen (der Regierung). Das RIG ist jedoch stark auf die Verfahrensschritte in Zusammenhang mit Referendum und Initiative (dazu gehört auch die Erstellung des erläuternden Berichts) ausgerichtet und daher nicht gut geeignet, weitergehende Bestimmungen zur Informationstätigkeit der Regierung im Vorfeld kantonaler Volksabstimmungen bzw. zum diesbezüglichen Verhältnis zwischen Kantonrat und Regierung aufzunehmen. Die neue Bestimmung ist daher im Rahmen der Bestimmungen des Verhältnisses der Regierung zum Kantonsrat (Art. 5 ff. StVG) am richtigen Ort.

Die Motion sieht vor, dass nicht bloss die Regierung, sondern auch einzelne Regierungsmitglieder sich in einem Abstimmungskampf nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussern dürfen. Das Bundesgericht hielt jedoch bezüglich des privaten Engagements eines Regierungsmitglieds im Vorfeld von Volksabstimmungen fest, dass diesem weder die Teilnahme am



Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden könne. Unzulässig wäre hingegen, wenn damit der Anschein einer offiziellen Stellungnahme gegeben würde, z.B. mittels der Verwendung amtlicher Insignien oder amtlichen Briefpapiers. Es ist allerdings gestattet, den Namen mit der amtlichen Funktion in Verbindung zu bringen, um die besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben (BGE 130 I 290 Erw. 3.3; BGE 119 Ia 271 Erw. 3.d; BBl 2005, 4384). Der neue Art. 5c StVG beschränkt sich folglich auf das amtliche Handeln der Regierung. Hinzuzufügen ist, dass in der st.gallischen Staatspraxis die Mitglieder der Regierung im Rahmen von kantonalen Abstimmungskämpfen von der gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlichen bestehenden Möglichkeit zu privaten Interventionen keinen Gebrauch machen.

Über den vorgeschlagenen Art. 5c StVG (neu) hinaus sind keine weiteren Regelungen zur Regierungskommunikation im Vorfeld von kantonalen Volksabstimmungen erforderlich. Die Information der Stimmberechtigten erfolgt insbesondere durch den vom Kantonsrat bzw. von dessen Präsidium erlassenen erläuternden Bericht sowie ergänzend durch die Regierung gemäss dem allgemeinen rechtlichen Rahmen und der ständigen Praxis (siehe vorstehend Abschnitt 4.2) – Letzteres nunmehr unter ausdrücklichem Verzicht auf von der Haltung des Kantonsrates abweichende Abstimmungsempfehlungen oder Stellungnahmen. Zulässig und im Sinn einer ausgewogenen Information erforderlich bleibt, dass das Präsidium im erläuternden Bericht den politischen Entscheidungsprozess abbildet und dabei auch die Haltung der Regierung festhält.

## **5 XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung)**

### **5.1 Auftrag und Hintergrund der Motion 42.19.02**

Die Motion 42.19.02 «Keine Doppelmandate auf kantonalen und eidgenössischer Ebene» sah ursprünglich die Schaffung einer gesetzlichen Bestimmung vor, wonach die gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung ausgeschlossen sei. Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 12. März 2019 eine Gutheissung mit geändertem Wortlaut, wonach eine solche Gesetzesbestimmung regeln solle, dass die gleichzeitige Mitgliedschaft *nur für einen begrenzten Zeitraum* zulässig sei. Zudem enthielt der Antrag auf geänderten Wortlaut einen Auftrag auf Prüfung einer Gesamtrevision des Gesetzes über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung (sGS 141.1). Die Regierung begründete ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt: «Ein formeller Ausschluss des so genannten Doppelmandats wäre [...] nicht zielführend. Für eine zeitlich begrenzte Übergangsphase (insbesondere wenn Mitglieder der Regierung in die Bundesversammlung gewählt werden) schafft die Möglichkeit des Doppelmandats die nötige Flexibilität. So können Vakanz in der Regierung vermieden werden. Eine Vakanz führt zu einer Schwächung der politischen Steuerung des betroffenen Departementes sowie insbesondere von Organisationen mit kantonalen Beteiligung im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Departementes. Auch ist zu beachten, dass das vorzeitige Ausscheiden eines Mitglieds der Regierung aus dem Amt zu einer erheblichen Doppelbelastung der Vorsteherin oder des Vorstehers des stellvertretenden Departementes führt.»

Der Kantonsrat hiess die Motion mit geändertem Wortlaut<sup>8</sup> gemäss Antrag der Regierung am 18. September 2019 mit 113 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen und 7 Abwesenheiten gut.

---

<sup>8</sup> Die Motionärin (SVP-Fraktion) hatte sich zuvor mit dem geänderten Wortlaut einverstanden erklärt.



## 5.2 Ausschluss von Doppelmandaten auf kantonaler und eidgenössischer Ebene

### 5.2.1 Bisherige Regelung im Kanton St.Gallen

In der Kantonsverfassung sind die aus dem Grundsatz der personellen Gewaltenteilung fließenden Unvereinbarkeitsbestimmungen, die ein Verbot, mehreren Behörden gleichzeitig anzugehören, in Art. 56 bis 58 festgehalten. Diese Unvereinbarkeiten wurden abschliessend definiert (Botschaft KV, ABI 2000, 314 f.). Der Gesetzgeber darf mithin nur Unvereinbarkeiten festlegen, die eine Grundlage in der Verfassung haben. Ausnahme davon bildet die generelle Ausschliessungsregel nach Art. 34 Abs. 3 KV, die vorsieht, dass niemand einer Behörde angehören darf, die ihn unmittelbar beaufsichtigt, wobei der Gesetzgeber Ausnahmen beschliessen kann (Botschaft KV, ABI 2000, 314 f.). Art. 56 bis 58 KV beziehen sich jedoch bloss auf innerkantonale Mandatsbeschränkungen auf kantonaler und kommunaler Ebene; das Verhältnis zur gleichzeitigen Mitgliedschaft in Organen auf Bundesebene ist verfassungsrechtlich nicht geregelt. Hier ist das am 23. Dezember 1940 in Vollzug getretene Gesetz über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung (sGS 141.1; nachfolgend Unvereinbarkeitsgesetz) massgebend, das in Art. 1 festhält, dass nicht mehr als zwei Mitglieder der Regierung zugleich der Bundesversammlung angehören dürfen. Das Unvereinbarkeitsgesetz bestand auch im Zuge der Verfassungsrevision um die Jahrtausendwende weiter. Hier ist von einem qualifizierten Schweigen des Verfassungsgebers auszugehen, da der Fortbestand gesetzlicher Regelungen zur Beschränkung von Doppelmandaten auf kantonaler und eidgenössischer Ebene ohne explizite Verfassungsgrundlage als zulässig erachtet wurde.

Art. 2–5 des Unvereinbarkeitsgesetzes regeln das Vorgehen für verschiedene Konstellationen, wenn mehr als zwei Mitglieder der Regierung in die Bundesversammlung gewählt werden (oder umgekehrt). Zudem beschränkt Art. 2 Abs. 2 die Doppelmitgliedschaft insoweit, als dass diese nicht auf zwei Mitglieder derselben Partei fallen darf.

### 5.2.2 Interkantonaler Vergleich

Nach Art. 144 Abs. 1 BV und Art. 14 ParlG dürfen die Mitglieder der Bundesversammlung kein anderes Amt auf Bundesebene bekleiden. Für kantonale Ämter können die Kantone weitere Unvereinbarkeiten vorsehen, wobei unterschiedliche Regelungen bestehen. Vielen Kantonen gemein sind Vorgaben bezüglich der gleichzeitigen Tätigkeit als Regierungsrätin bzw. Regierungsrat und als Mitglied der eidgenössischen Räte. So dürfen je nach Kanton gar keine, höchstens ein oder zwei Regierungsmitglieder gleichzeitig auch ein Mandat in der Bundesversammlung wahrnehmen, während gewisse Kantone, wie z.B. der Kanton Luzern, keine Vorgaben machen. Entsprechende Unvereinbarkeitsbestimmungen sind in der Regel in der Kantonsverfassung verankert.

Eine Beschränkung der Anzahl der Regierungsmitglieder, die gleichzeitig der Bundesversammlung angehören dürfen, kennt z.B. der Kanton Zürich, dessen Exekutive sieben Mitglieder zählt. Nach Art. 63 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) dürfen bloss zwei Mitglieder des Zürcher Regierungsrates der Bundesversammlung angehören. Ebenfalls sehen z.B. die Kantone Thurgau, Aargau und Wallis, deren Regierung jeweils aus fünf Mitgliedern besteht, vor, dass eine Mitgliedschaft der Bundesversammlung bloss von einem Mitglied der Regierung wahrgenommen werden darf (Art. 41 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Thurgau [RB 101], Art. 88 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau [SAR 110.000] und Art. 90 Abs. 5 der Verfassung des Kantons Wallis [SGS 101.1]).

In verschiedenen Kantonen besteht eine absolute Unvereinbarkeit, z.B. im Kanton Bern oder im Kanton Graubünden (vgl. Art. 68 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [BSG 101.1] und Art. 22 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Graubünden [BR 110.100]). Auch im Kanton Freiburg ist



es den Mitgliedern des Staatsrates nach Art. 87 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1) i.V.m. Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1) verboten, der Bundesversammlung anzugehören; jedoch ist die gleichzeitige Wahrnehmung des eidgenössischen Mandats bis zur Beendigung der laufenden kantonalen Amtszeit zulässig.

### 5.3 Regelungsbedarf

Die Anforderungen und die Komplexität der Mandate sowohl in der Regierung als auch in der Bundesversammlung haben zugenommen, weshalb es bereits der gelebten politischen Praxis entspricht, dass Mitglieder der Regierung nicht auf Dauer auch der Bundesversammlung angehören. Im Grundsatz soll im Sinn des Anliegens der Motion die parallele Ausübung von Ämtern in der Bundesversammlung und der Regierung nicht zulässig sein. Sollte es im Ausnahmefall dennoch zu einem Doppelmandat kommen, wird mit der zeitlichen Befristung des Mandats auf höchstens 18 Monate ein geordneter Übergang sichergestellt. Damit kommt es nicht zur einer abrupten Vakanz, die zu einer Schwächung der politischen Steuerung des betroffenen Departementes und von Organisationen mit kantonalen Beteiligung im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Departementes führt. Zudem kann so auch die durch das vorzeitige Ausscheiden eines Mitglieds der Regierung aus dem Amt bedingte Doppelbelastung der Vorsteherin oder des Vorstehers des stellvertretenden Departementes vermieden werden.

In Bezug auf das Unvereinbarkeitsgesetz kann festgehalten werden, dass dessen Aktualität und Praktikabilität fraglich sind, insbesondere da der Erlass nie revidiert wurde. In den vergangenen Jahrzehnten kam es nur selten und in begrenztem zeitlichem Umfang zu Doppelmandaten. Es ist nicht bekannt, dass dabei die Beschränkung auf höchstens zwei Doppelmandate je überschritten wurde. Sowohl die Gesamterneuerungswahl der Bundesversammlung wie der Regierung findet alle vier Jahre statt, wobei die eidgenössische Wahl der kantonalen Wahl um mehrere Monate vorgelagert ist (vgl. Art. 59 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 21 Abs. 1 und 4 WAG). Die Erfahrung zeigt, dass bei einer Erneuerungswahl der Regierung Mitglieder des Nationalrates in der Regel von ihrem eidgenössischen Mandat zurücktreten und Mitglieder des Ständerates nicht parallel für einen Sitz in der Regierung kandidieren. Am ehesten kommt es bei Ersatz- oder Erneuerungswahlen des Ständerates zu vorübergehenden Doppelmandaten, indem ein Mitglied der Regierung in den Ständerat gewählt wird. Da es lediglich zwei st.gallische Ständeratssitze zu besetzen gibt, ist eine Überschreitung der bisher gesetzlich geregelten Höchstzahl von Doppelmandaten sehr unwahrscheinlich. In diesem Licht erübrigen sich die numerische Beschränkung nach Art. 1 sowie die nach Art. 2 bis 5 des Unvereinbarkeitsgesetzes geltenden Regeln bei einer Überschreitung der Höchstzahl. Der Erlass kann somit integral aufgehoben werden.

### 5.4 Legistische Umsetzung

Die konkrete Umsetzung des skizzierten Regelungsbedarfs kann durch einen Nachtrag zum StVG erfolgen. Wie in Abschnitt 5.2.1 ausgeführt, ist eine solche Regelung auf Gesetzesstufe, mit der die (grundsätzliche) Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung festgeschrieben wird, aufgrund des qualifizierten Schweigens des Verfassungsgebers als zulässig zu betrachten. Konkret wird vorgeschlagen, eine entsprechende Bestimmung als neuen Art. 13a StVG in den II. Abschnitt betreffend «Organisation und Zuständigkeit von Regierung und Verwaltung» einzufügen.

Die Bestimmung legt im ersten Satz fest, dass Mitglieder der Regierung in der Regel nicht der Bundesversammlung angehören. Die allfällige Abweichung von der Regel wird durch den zweiten



Satz konkretisiert, der festhält, dass eine gleichzeitige Mitgliedschaft während höchstens 18 Monaten zulässig ist. Sollte es folglich im Ausnahmefall, z.B. bei einer Ersatzwahl in den Ständerat, für die ein amtierendes Mitglied der Regierung kandidiert, zu einem Doppelmandat kommen, ist mit dieser Frist sichergestellt, dass die anstehenden Aufgaben erfüllt, begonnene Projekte abgeschlossen und die Nachfolge oder Vertretung angemessen geregelt werden kann.<sup>9</sup> 18 Monate stellen die absolute Obergrenze dieser Übergangsfrist dar, damit auch im Einzelfall den jeweiligen Umständen Rechnung getragen werden kann und eine gewisse Flexibilität besteht. Wo möglich, soll ein allfälliges Doppelmandat bereits früher beendet werden.

Als Drittänderung im Rahmen des vorliegenden Nachtrags zum StVG wird das Unvereinbarkeitsgesetz aufgehoben (siehe vorstehend Abschnitt 5.2.2).

## **6 Vernehmlassung**

*[wird später eingefügt]*

## **7 Finanzielle Auswirkungen und Referendum**

Die vorgeschlagenen Nachträge zum StVG haben keine unmittelbaren Kostenfolgen und wirken sich auch nicht massgeblich auf die personellen Ressourcen der Staatsverwaltung aus. Allenfalls erfordert der Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht einen leicht höheren Aufwand bei den zuständigen Stellen der Departemente und der Staatskanzlei. Dieser kann jedoch mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

Alle Nachträge unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

## **8 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz;
- XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz;
- XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann  
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär

---

<sup>9</sup> Nach Art. 114 WAG wird innert neun Monaten eine Ersatzwahl durchgeführt, wenn bei Majorzwahlen ein Mitglied aus dem Amt scheidet. Wird innert neun Monaten eine Erneuerungswahl durchgeführt, kann die Ersatzwahl unterbleiben.





---

## XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Staatskanzlei vom 23. Mai 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●<sup>10</sup> Kenntnis genommen und erlässt:

### I.

Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994»<sup>11</sup> wird wie folgt geändert:

Art. 5 *Regierung*  
a) *Vorlagen*

<sup>1</sup> Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat von sich aus oder in dessen Auftrag Berichte, Anträge und Entwürfe. Aus der ~~Begründung von~~ **Botschaft zu** Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind die wesentlichen Folgen sowie die beabsichtigten Wirkungen ersichtlich.

<sup>1bis</sup> **Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist.**

~~<sup>2</sup> Die Regierung~~ **Sie** berichtet dem Kantonsrat jährlich über den Stand:

- a) der Bearbeitung von gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen;
- b) der Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates aus Vorlagen und Berichten.

### II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

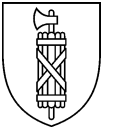
### III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

---

<sup>10</sup> ABI 2021-●●.

<sup>11</sup> sGS 140.1.



RRB 2021/205 / Beilage

#### **IV.**

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.



---

## XV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Staatskanzlei vom 23. Mai 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●<sup>12</sup> Kenntnis genommen und erlässt:

### I.

Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994»<sup>13</sup> wird wie folgt geändert:

**Art. 5c (neu) d) kantonale Volksabstimmungen**

**<sup>1</sup> Die Regierung vertritt bei kantonalen Abstimmungsvorlagen keine vom Kantonsrat abweichende Abstimmungsempfehlung.**

### II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

### III.

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

### IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>12</sup> ABI 2021-●●.

<sup>13</sup> sGS 140.1.



---

## XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Staatskanzlei vom 23. Mai 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●<sup>14</sup> Kenntnis genommen und

erlässt:

### I.

Der Erlass «Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994»<sup>15</sup> wird wie folgt geändert:

#### **Art. 13a (neu)      Mitgliedschaft in der Bundesversammlung**

**<sup>1</sup> Regierungsräte gehören in der Regel nicht der Bundesversammlung an. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Bundesversammlung ist während höchstens 18 Monaten zulässig.**

### II.

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

### III.

Der Erlass «Gesetz über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung vom 23. Dezember 1940»<sup>16</sup> wird aufgehoben.

### IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>14</sup> ABI 2021-●●.

<sup>15</sup> sGS 140.1.

<sup>16</sup> sGS 141.1.