



Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Lloyd Seaders
Tel. +41 71 353 62 51
lloyd.seaders@ar.ch

3214 Diverses Kantonsrat

Version vom 19. September 2019 (vom Plenums beraten)

Im Rahmen dieses Themenblattes werden ausgewählte Einzelfragen zum Abschnitt „8.2 Kantonsrat“ (Art. 70bis – 81 KV-AR) behandelt.

Näher geprüft werden folgende Themen:

- A. Wahlen durch den Kantonsrat (Art. 73 KV);
- B. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 1 lit. b KV);
- C. Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten kantonalen Behörden (Art. 77 Abs. 1 lit. d KV);
- D. Genehmigung der Staatsrechnung (Art. 77 Abs. 1 lit. e KV).

Angesichts der Tatsache, dass im Rahmen der Staatsleitungsform viele Regelungen zum Kantonsrat bereits behandelt wurden (geändert wurden z.B.: Art. 70^{bis}, Art. 74, Art. 74^{bis}, Art. 77 Abs. 1^{bis}, Art. 78, Art. 79 Abs. 3, Art. 81 KV), scheint eine umfassende Prüfung aller Einzelfragen nicht notwendig. Zu folgenden Artikeln macht die Arbeitsgruppe 3 daher keine inhaltlichen Änderungsvorschläge:

- Art. 70^{bis} und Art. 72 KV: Beide hängen eng miteinander zusammen und legen die wichtigsten Aspekte zur Stellung des Kantonsrates fest. Dieses Thema wurde im Rahmen der Staatsleitungsreform behandelt und führte zur Ergänzung des Art. 70^{bis} KV (Teilrevision [Reform der Staatsleitung], 1. Lesung, BuA des Regierungsrates, S. 17).
- Art. 71 KV ist Gegenstand des Themenblatts 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat.
- Art. 74 KV wurde im Rahmen der Staatsleitungsreform vertieft behandelt und komplett überarbeitet (Vgl. Teilrevision [Reform der Staatsleitung], 1. Lesung, BuA des Regierungsrates, S. 17 f.; Teilrevision [Reform der Staatsleitung], 2. Lesung, BuA des Regierungsrates, S. 11 f.). Im separaten Themenblatt „3213 Verordnungen des Kantonsrates“ wird eine Einzelfrage zur Rechtsetzung durch den Kantonsrat thematisiert.
- Art. 74^{bis}, Art. 75 und Art. 76 KV: Die deutliche Hervorhebung und Klärung der Zuständigkeiten des Kantonsrates war ein Hauptthema der Staatsleitungsreform. In diesem Rahmen wurde die Mitwirkung an der Gestaltung der Aussenbeziehungen als staatsleitende Aufgabe des Kantonsrates neben die Rechtsetzung und Planung gesetzt. Ein inhaltlicher Anpassungsbedarf ist nicht ersichtlich. Bereits an anderer Stelle zur Diskussion gekommen ist Art 76 Abs. 2 KV. Im Unterthemenblatt „3133 Finanzreferendum“ wird die Einführung des Finanzreferendums und damit verknüpft auch eine Verschiebung der Ausgabenhöhen gemäss Art. 76 Abs. 1 lit. a und b KV vorgeschlagen.
- Art. 78-81 KV: Diese Artikel enthalten Bestimmungen zur Organisation des Kantonsrates. Alle diese Artikel wurden im Rahmen der Teilrevision (Reform der Staatsleitung) geprüft und angepasst. Gestützt auf diese Neuerungen wurde seither ein Kantonsratsgesetz entworfen, das am 1. Juni



2019 in Kraft tritt. Es bleibt nun zu sehen, wie sich die Organisationsbestimmungen der Kantonsverfassung, die Bestimmungen im Kantonsratsgesetz und die Bestimmungen in der neuen Geschäftsordnung in der Praxis auswirken.

A. Wahlen durch den Kantonsrat (Art. 73 KV)

Nicht Gegenstand dieses Themenblatts ist die Wahl der Gerichtsbehörden oder des Landammanns. Diese Themen werden in separaten Themenblättern abgehandelt (Vgl.: „3221 Landammann“; „3231 Wahl Gerichte“).

1. Geltendes Recht

Die Kantonsverfassung erwähnt in Art. 73 Abs. 1 KV einige Wahlgeschäfte, die besonders wichtig sind. Der Kantonsrat wählt gemäss Art. 73 Abs. 1 KV:

- a) den Kantonsratspräsidenten oder die Kantonsratspräsidentin sowie die übrigen Mitglieder des kantonsrätlichen Büros jeweils für ein Jahr;
- a^{bis}) * den Präsidenten oder die Präsidentin und die Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentinnen des Obergerichtes;
- b) * den Präsidenten oder die Präsidentin und die Vizepräsidenten oder die Vizepräsidentinnen und die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichtes;
- b^{bis}) * die Präsidenten oder die Präsidentinnen und die weiteren Mitglieder der Schlichtungsbehörden;
- c) * auf Vorschlag des Regierungsrates: den Ratschreiber oder die Ratschreiberin;
- d) den Leiter oder die Leiterin des Parlamentsdienstes;
- e) die Finanzkontrolle;
- f) das Datenschutz-Kontrollorgan.

Weitere Wahlbefugnisse können dem Kantonsrat durch Gesetz übertragen werden (Art. 73 Abs. 2 KV). Gestützt auf gesetzliche Ermächtigungen wählt der Kantonsrat auch die Mitglieder der Kommissionen des Kantonsrates (Art. 9 ff. KRG; Art. 6 GO-KR – Geltung ab 1. Juni 2019).

2. Übergeordnetes Recht

Es sind keine übergeordneten Vorschriften ersichtlich, welche die Regelung der Wahlbefugnisse des Kantonsrates betreffen würden.

3. Verfassungsvergleich

Die Wahlbefugnisse des Kantonsrates werden in den Kantonsverfassungen unterschiedlich detailliert geregelt. Zum Teil halten sich die Kantonsverfassungen knapp. So regelt etwa die Kantonsverfassung des Kantons Zürich nur die Wahlbefugnis des Parlaments für die Gerichte, die Ombudsperson sowie für die Leitung der Finanzkontrolle. Im Übrigen hält Art. 58 KV-ZH folgenden Grundsatz fest: *„Der Kantonsrat wählt seine eigenen Organe und nimmt die weiteren ihm übertragenen Wahlen vor“* (Vergleichsweise knapp sind etwa auch: Art. 36 KV-GR; Art. § 82 Abs. 1 lit. h KV-AG; Art. 57 Abs. 1 lit. c KV-SH i.V.m. Art. 73 und 101 KV-SH).



Andere Kantonsverfassungen fallen etwas ausführlicher aus, indem sie einige zusätzliche Funktionen in den Katalog der Wahlbefugnisse aufnehmen. Es sind diese etwa die Wahl:

- der Staatschreiberin bzw. des Staatsschreibers;
- von Leitung und Mitgliedern der Staatsanwaltschaft;
- des Präsidiums und Vizepräsidiums der Regierung;
- der Organe des Parlaments (Büro; Kommissionen);
- weiterer Amtsträger (vgl. z.B.: Art. 88 Abs. 1 KV-GL).

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Soll die Regelung über die Wahl des Büros weiterhin in der Kantonsverfassung oder künftig auf Gesetzesstufe erfolgen (Vgl. Art. 73 Abs.1 lit. a KV)?

Gemäss geltender Regelung in Art. 73 Abs.1 lit. a KV wählt der Kantonsrat den Kantonsratspräsidenten oder die Kantonsratspräsidentin sowie die übrigen Mitglieder des kantonsrätlichen Büros jeweils für ein Jahr.

Bei der kürzlich durchgeführten Totalrevision des Parlamentsrechts hat sich gezeigt, dass die Zusammensetzung und die Rolle der Parlamentsleitung nicht in Stein gemeisselt sind. Neu gilt das Amt der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten als eigenständiges Organ des Kantonsrates und neu werden im Büro neben dem ersten und zweiten Vizepräsidium je eine Vertretung der Fraktionen Einsitz nehmen. Diese Änderungen werden am 1. Juni 2019 in Kraft treten. Es gilt nun erste Erfahrungen mit dem neuen Kantonsrat und der neu organisierten Parlamentsleitung abzuwarten. Es ist möglich, dass die Regelungen rund um das Kantonsratspräsidium und das Büro zu einem späteren Zeitpunkt erneut überprüft werden müssen. In diesem Fall wäre die einjährige Amtsdauer erneut zu diskutieren.

Wie JÖRG SCHOCH zu Art. 73 Abs. 1 KV erläutert, dient die Aufzählung der Wahlbefugnisse in Art. 73 Abs.1 KV der Verwirklichung des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Die Wahl durch den Kantonsrat soll der gewählten Person eine politische Unabhängigkeit gegenüber anderen Gewalten im Staat einräumen (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 73 Ziff. 1). Ausgerechnet in Art. 73 Abs. 1 lit. a KV geht es jedoch nicht um Unabhängigkeit gegenüber anderen Staatsgewalten, sondern um die interne Organisation des Kantonsrates. Wie in Art. 78 Abs. 1 lit. a KV für die Organisation des Kantonsrates allgemein vorgesehen, ist dafür grundsätzlich das Gesetz die richtige Regelungsstufe. Es würde aus diesem Grund naheliegen, die Regelung zur Wahl der Büro-Mitglieder in Art. 73 Abs. 1 lit. a KV zu streichen und der Regelung im Kantonsratsgesetz zu überlassen.

Gegen eine gänzliche Streichung von Art. 73 Abs. 1 lit. a KV spricht, dass das Kantonsratspräsidium ein bedeutsames Amt darstellt. Die ausdrückliche Wahlbestimmung in Art. 73 Abs. 1 lit. a KV stärkt dessen Legitimation. Es wäre auch inkongruent, wenn die Verfassung die Wahl des Regierungspräsidiums (vgl. Art. 84 KV) nicht jedoch die Wahl des Kantonsratspräsidiums regeln würde. Diese Überlegungen sprechen dafür, zumindest die Wahl des Kantonsratspräsidiums weiterhin auf Verfassungsstufe zu regeln.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros soll aus Art. 73 Abs. 1 lit. a KV gestrichen und auf Ge-



setzesstufe geregelt werden. Die Wahl des Kantonsratspräsidiums soll jedoch weiterhin auf verfassungsstufe geregelt werden. (Einstimmig)

4.2 Braucht es eine Klarstellung, wonach nicht alle Mitglieder, sondern lediglich die Leitung der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat gewählt werden muss (Art. 73 Abs. 1 lit. e KV)?

Art. 73 Abs. 1 lit. e KV wird so interpretiert, dass die Leitung der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat gewählt werden muss, nicht jedoch zwingend alle Mitglieder der Finanzkontrolle. So gehandhabt wird es auch bei der Leitung der Kantonskanzlei und bei der Leitung des Parlamentsdienstes. Dementsprechend wird das kantonale Gesetz ab dem 1. Juni 2019 neu folgende Regelung für Art. 38 Abs. 2 FHG vorsehen: „Der Kantonsrat wählt die Leitung der kantonalen Finanzkontrolle. Die übrigen Mitglieder werden von der Leitung der kantonalen Finanzkontrolle angestellt. (...)“. Eine Präzisierung des Wortlauts von Art. 73 Abs. 1 lit. e KV wäre jedoch hilfreich, sodass auch explizit klar wird, dass nur die Leiterin bzw. der Leiter der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat zu wählen ist (vgl. z.B.: Art. 129 Abs. 3 KV-ZH; Art. 101 KV-SH; Art. 75 Abs. 1 lit. f KV-SO).

Antrag der Arbeitsgruppe:

Es soll präzisiert werden, dass der Kantonsrat nicht alle Mitglieder der Finanzkontrolle, sondern nur die Leitung wählt. (Einstimmig)

4.3 Ist die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans weiterhin auf Verfassungs- oder neu auf Gesetzesstufe zu verankern (Art. 73 Abs. 1 lit. f KV) und braucht es gegebenenfalls eine Verfassungsbestimmung, in der das Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängige Verwaltungsbehörde mit definiertem Auftrag etabliert wird?

Variante 1: Keine Änderung von Art. 73 Abs. 1 lit. f KV

Pro:

- Mit dieser Regelung gibt die Verfassung implizit vor, dass ein unabhängiges Kontrollorgan über die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen wacht.
- Die ausdrückliche Nennung des Datenschutz-Kontrollorgans in Art. 73 Abs. 1 lit. f. KV betont die politische Unabhängigkeit des Datenschützers gegenüber anderen Staatsbehörden

Contra:

- Es scheint etwas inkongruent, dass nur die Wahl des Datenschutzkontrollorgans und nicht auch der Auftrag oder die Unabhängigkeit des Datenschutzkontrollorgans verfassungsrechtlich geregelt wird. Anders ist es etwa bei der Finanzkontrolle. Dort regelt Art. 96 Abs. 4 die Unabhängigkeit und den Auftrag der Finanzkontrolle.
- Die Regelung der Wahl auf Verfassungsstufe reduziert die Flexibilität für den Fall, dass eine kantonsübergreifende Datenschutz-Kontrollstelle eingerichtet werden soll.

Variante 2: Es soll nicht nur die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans geregelt werden. Das Datenschutz-Kontrollorgan soll zudem als unabhängige Behörde in der Kantonsverfassung erwähnt und dessen Auftrag knapp umschrieben werden.



Pro:

- Wenn die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans auf Verfassungsstufe geregelt wird, sollten auch die Grundzüge seiner Stellung und seines Auftrags verfassungsrechtlich erwähnt werden.

Contra:

- Die Regelung der Wahl auf Verfassungsstufe reduziert die Flexibilität für den Fall, dass eine kantonsübergreifende Datenschutz-Kontrollstelle eingerichtet werden soll.

Variante 3: Die Regelung der Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans wird gestrichen. Zum Ausgleich wird das Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängige Behörde in der Kantonsverfassung erwähnt und dessen Auftrag knapp umschrieben.

Pro:

- Wie die Vereinbarung der Kantone Schwyz, Obwalden und Nidwalden über die Zusammenarbeit im Datenschutz (Obwalden, GDB 137.2) zeigt, wäre der Datenschutz ein Themenbereich, für den eine interkantonale Zusammenarbeit sinnvoll sein könnte. Nicht zuletzt wegen dem kleinen Pensum, das im Kanton dafür zu Verfügung steht, könnte dieses Vorgehen für Appenzell Ausserrhoden Sinn machen. Für diesen Fall müsste die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans angepasst werden können. Das Gesetz ist dafür wesentlich besser geeignet als die Kantonsverfassung. Art. 26 des kantonalen Datenschutzgesetzes (bGS 146.1) regelt denn bereits auch die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans und sieht die Möglichkeit für eine kantonsübergreifende Datenschutzstelle vor.
- Andere Kantonsverfassungen nennen die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans nicht, sondern überlassen es dem Gesetzgeber, diese Frage zu regeln.
- Durch die Ergänzung einer Regelung über Unabhängigkeit und Auftrag des Datenschutz-Kontrollorgans bleibt sichergestellt, dass eine unabhängige Datenschutzkontrolle im Kanton ausgeübt wird.

Contra:

- Die ausdrückliche Nennung des Datenschutz-Kontrollorgans in Art. 73 Abs. 1 lit. f. KV betont die politische Unabhängigkeit des Datenschützers gegenüber anderen Staatsbehörden.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt die Annahme der Variante 3: Die Regelung der Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans wird gestrichen. Zum Ausgleich wird das Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängige Behörde in der Kantonsverfassung erwähnt und dessen Auftrag knapp umschrieben. (Einstimmig)

B. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 1 lit. b KV)

Besteht Änderungsbedarf in Bezug auf Art. 77 Abs.1 lit. b KV, wonach der Kantonsrat Grundsatzbeschlüsse im Rahmen seiner Zuständigkeiten fasst?



1. Geltendes Recht

Art. 77 KV hat folgenden Wortlaut:

Art. 77 f) Weitere Befugnisse

¹ Der Kantonsrat

- a) übt die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus;
 - b) fasst Grundsatzbeschlüsse im Rahmen seiner Zuständigkeiten;
 - c) beschliesst über Begnadigungen;
 - d) entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden;
 - e) * genehmigt die Staatsrechnung.
- (...)

2. Übergeordnetes Recht

Anwendbare übergeordnete Bestimmungen sind nicht ersichtlich.

3. Rechtsvergleich

Die Kantone Bern und Schaffhausen sehen ebenfalls vor, dass das Parlament Grundsatzbeschlüsse in seinem Zuständigkeitsbereich fällen kann (Art. 80 Abs. 2 KV-BE; Art. 58 Abs. 2 KV-SH). Im Unterschied zum Kanton Appenzell Ausserrhoden unterstehen dort alle Grundsatzbeschlüsse dem fakultativen Referendum (Art. 62 Abs. 1 lit. e KV-BE; Art. 33 Abs. 1 lit. e KV-SH).

Der Kanton Graubünden kennt dieses Instrument ebenfalls. Art. 19 Abs. 1 KV-GR sieht vor, dass der Kantonsrat Grundsatzfragen beschliessen und diese der Volksabstimmung unterstellen kann (Art. 19 Abs. 1 KV-GR).

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Einleitende Erläuterungen

Die geltende Kantonsverfassung nennt Grundsatzbeschlüsse sowohl im Zusammenhang mit Art. 60 Abs. 1 lit. d KV als auch in Art. 77 Abs. 1 lit. b KV. In Art. 60 Abs. 1 lit. d KV sind Grundsatzbeschlüsse gemeint, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. In Art. 77 Abs. 1 lit. b KV ist von Grundsatzbeschlüssen die Rede, die der Kantonsrat „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“ fasst. Gemäss Erläuterungen der Verfassungskommission zum Verfassungsentwurf vom 26. April 1994 „sind die Grundsatzbeschlüsse, die der Kantonsrat „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“ fassen kann, nicht zu verwechseln mit jenen, über welche die Landsgemeinde (heute obligatorisches Referendum an der Urne) entscheidet.“. Unter den Grundsatzbeschluss gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b KV fallen nur Bereiche, die in der abschliessenden Zuständigkeit des Kantonsrates liegen. Für den Regierungsrat und die Verwaltung sind diese kantonsrätlichen Grundsatzbeschlüsse verbindlich. Die gleiche Unterscheidung trifft auch JÖRG SCHOCH in der Kommentierung zu Art. 77



KV (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 77 Ziff. 6).

Diese Unterscheidung wurde in der ersten Fassung des Themenblatts nicht eingehend begründet und führte in der ersten Diskussionsrunde zu erheblichen Unsicherheiten. Denkbar wäre nämlich auch eine Interpretation, wonach der Grundsatzbeschluss nach Art. 60 und jener nach Art. 77 verknüpft sind bzw. das gleiche Instrument darstellen. In diesem Fall würde die Streichung des Grundsatzbeschlusses nach Art. 77 Abs. 1 lit. b KV dazu führen, dass man auch das Instrument des Grundsatzbeschlusses nach Art. 60 Abs. 1 lit. d KV in Frage stellen müsste.

Aus diesem Anlass hat die Arbeitsgruppe 3 klargestellt, dass es die Grundsatzbeschlüsse, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, beibehalten möchte (Vgl. „TB 313 Referendum“). Es bestätigte mit deutlicher Mehrheit (8 dafür, 1 dagegen) den Beschluss zur Beibehaltung der Grundsatzbeschlüsse nach Art. 60 Abs. 1 lit. d KV (Vgl. TB „313 Referendum“, Ziff. 4.1). Keine Unterstützung fand dagegen die Einführung des fakultativen Referendums.

Das Instrument des Grundsatzbeschlusses nach Art. 60 KV wird vor allem dann für nützlich gehalten, wenn ein wichtiger Beschluss zu fällen ist, der nicht in ein formelles Gesetz mündet (denn dieses untersteht dem fakultativen Referendum). Ein möglicher Anwendungsfall eines solchen Grundsatzbeschlusses wäre etwa die Abstimmung über die Durchführung einer Olympiade oder über eine Strukturreform des Kantons und seiner Gemeinden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_51/2014 vom 25. März 2014). Die Grundsatzbeschlüsse, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, werden im Themenblatt „313 Referendum“ unter Ziff. 4.1 behandelt. Auch die Anträge der Arbeitsgruppe 3 sind dort aufzusuchen. Die inhaltlichen Kernfragen zum Thema Grundsatzbeschlüsse sind damit bereits im Themenblatt „313 Referendum“ abgehandelt.

Die in diesem Themenblatt angesprochene Frage, wie die Grundsatzbeschlüsse nach Art. 77 Abs. 1 lit. b KV juristisch einzuordnen sind (Grundsatzbeschlüsse, die der KR im Rahmen seiner Zuständigkeiten fällt), erscheint dagegen als eine untergeordnete und zugleich komplizierte begrifflich-juristische Unsicherheit, die im Verlauf der Entwurfsredaktion geklärt werden kann.

Beschluss der Arbeitsgruppe 3:

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Bedeutung der Grundsatzbeschlüsse nach Art. 77 Abs. 1 lit. b KV Fragen aufwirft. Das Verfassungssekretariat wird gebeten, diese Unsicherheit im Auge zu behalten und im Rahmen der Entwurfsredaktion zu klären.

C. Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten kantonalen Behörden (Art. 77 Abs. 1 lit. d KV)

Besteht Änderungsbedarf in Bezug auf Art. 77 Abs.1 lit. d KV, wonach der Kantonsrat Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden entscheidet?



1. Geltendes Recht

Art. 77 KV hat folgenden Wortlaut:

Art. 77 f) Weitere Befugnisse

¹ Der Kantonsrat

a) übt die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus;

b) fasst Grundsatzbeschlüsse im Rahmen seiner Zuständigkeiten;

c) beschliesst über Begnadigungen;

d) entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden;

e) * genehmigt die Staatsrechnung.

(...)

Oberste kantonale Behörden im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. d KV sind der Regierungsrat, das Obergericht sowie der Kantonsrat (SCHOCH, a.a.O., Art. 77 Ziff. 8). Das bedeutet, dass der Kantonsrat auch Kompetenzstreitigkeiten entscheiden kann, in die er selbst verwickelt ist.

Wenn sich zwei oberste kantonale Behörden gleichzeitig für die Behandlung einer Sache für zuständig halten, spricht man von einem *positiven* Kompetenzkonflikt. Hält sich keine der beiden Behörden für zuständig, so liegt ein *negativer* Kompetenzkonflikt vor. Im Leitfaden zur Ausserrhoder Kantonsverfassung sind keine Anwendungsbeispiele genannt. Es sind auch keine Zuständigkeitskonflikte bekannt, die der Kantonsrat im Rahmen von Art. 77 Abs. 1 lit. d KV jemals entschieden hätte.

Die Entscheidungskompetenz des Kantonsrates bei Zuständigkeitskonflikten ist in Anlehnung an URS BOLZ sowie KURT EICHENBERGER als subsidiäre Auffangkompetenz zu verstehen. Sie kommt dann zum Tragen, wenn die Verfassung oder das Gesetz keine anderen Zuständigkeiten vorsehen (Vgl. URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 463; KURZ EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, § 82 Rz. 14 ff.).

2. Übergeordnetes Recht

Aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) ist der Kantonsrat an die verfassungsrechtlich und gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsordnung gebunden. Die Kompetenz zur Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten ist daher nicht als eine ungebundene Entscheidungskompetenz, sondern eher als Auftrag zur verbindlichen Interpretation der Zuständigkeitsordnung zu begreifen. Falls der Kantonsrat die in der Regel klar geregelten Zuständigkeiten der obersten Organe ändern wollte, so müsste er dies auf dem Weg der Verfassungs- oder Gesetzesrevision tun.

Gewisse Zuständigkeitsfragen werden bereits von Bundesrechts wegen gar nicht erst an den Kantonsrat gelangen. Dies gilt etwa im Bereich der Verwaltungsrechtspflege, wo in letzter Instanz Gerichte über die Zuständigkeiten entscheiden. Die Zuständigkeit der Gerichte ergibt sich dort nicht zuletzt aus der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV. Ein Entscheid des Kantonsrates fällt auch ausser Betracht, wenn aufgrund eines negativen Kompetenzkonflikts (kein Organ hält sich für zuständig) eine Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben wird (Art. 42 VRPG, bGS 143.1). Solche Zuständigkeitskonflikte werden auf dem



gerichtlichen Weg entschieden und können bis ans Bundesgericht gelangen (Vgl. Art. 94 Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110).

3. Rechtsvergleich

Viele Kantonsverfassungen – auch solche neueren Datums – sehen eine Regelung vor, wonach das kantonale Parlament Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Behörden entscheidet (Vgl. z.B.: § 55 Abs. 2 lit. c KV-SZ; § 49 Abs. 1 lit. b KV-LZ). Beispielfälle für Entscheide über Kompetenzstreitigkeiten zwischen obersten kantonalen Behörden sind kaum zu finden. Weder in den Kommentierungen zur KV von Bern (Art. 79 Abs. 1 lit. d KV-BE), Aargau (§ 82 Abs. 1 lit. d KV-AG) oder Luzern (§ 49 Abs. 1 lit. b KV-LZ) sind konkrete Beispiele genannt.

Auf Bundesebene ist es die vereinigte Bundesversammlung, die über Zuständigkeitskonflikte der obersten Behörden entscheidet (Art. 157 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 173 Abs. 1 lit. i BV). Weil der Bundesrat förmliche Zuständigkeitskonflikte mit der Bundesversammlung vermeidet und weil sich der Bundesrat und das Bundesgericht in der Regel in einem Meinungs austausch einigen, ist die Entscheidungskompetenz der Bundesversammlung in der Praxis nicht von Belang.

Einige Kantonsverfassungen übertragen die Kompetenz zur Entscheidung über Zuständigkeitskonflikte der obersten Behörden an das kantonale Verfassungsgericht. Dies ist etwa in den Kantonen Genf und Waadt der Fall (vgl.: Art. 124 Abs. 1 lit. c KV-GE; Art. 136 Abs. 2 lit. c KV-VD).

Es gibt auch Kantonsverfassungen – wie etwa die KV-ZH –, die das Thema „Kompetenzstreitigkeiten“ zwischen obersten Behörden nicht regeln.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Braucht es eine Regelung über die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Obergericht?

Auch wenn es bis jetzt noch keine Anwendungsfälle gab, lässt sich nicht ausschliessen, dass es eines Tages einen klärenden Entscheid braucht.

Plausible Beispiele für einen durch den Kantonsrat zu klärenden Kompetenzkonflikt, der das Obergericht betreffen würde, konnten vorderhand keine gefunden werden. Konfliktpotenzial besteht vor allem zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat.

Ein möglicher zukünftiger Anwendungsbereich wären die Aussenbeziehungen. Die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Regierungsrat im Bereich der Aussenbeziehungen wurde mit der Staatsleitungsreform intensiviert. Wenn auch die Verfassung die Grundzüge der Aufgabenverteilung geregelt hat, ist doch denkbar, dass Kompetenzstreitigkeiten auftreten könnten. Auch im Bereich des Finanzhaushalts könnten Differenzen zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat aufkommen – zum Beispiel in Bezug auf jenen Abschnitt im Voranschlag, der die Finanzierung des Kantonsrates betrifft (vgl. dazu Art. 31 Abs. 3 KRG).

Für solche Fälle scheint es sinnvoll, wenn eine zum Entscheid befugte Instanz definiert ist. Auch dann wer-



den allfällig auftretende Kompetenzkonflikte mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht durch einen formellen Entscheid erledigt. In aller Regel sollte nämlich eine Einigung unter den obersten kantonalen Behörden möglich sein. Anstelle eines Entscheids im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. d KV könnte der Kantonsrat allfällige Zuständigkeitskonflikte auch auf dem Gesetzgebungsweg klären.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Die KV soll weiterhin eine Regelung für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Obergericht vorsehen. (Einstimmig)

4.2 Soll die Zuständigkeit für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten unter den obersten kantonalen Behörden beim Kantonsrat oder bei einem allfälligen Verfassungsgericht liegen?

Hier besteht ein unmittelbarer Bezug zum Themenblatt „3234 Verfassungsgerichtsbarkeit“. Falls neu eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingerichtet werden sollte, stellt sich die Frage, ob ihr anstelle des Kantonsrates die Verantwortung zur Entscheidung über Kompetenzkonflikte oberster kantonalen Behörden zukommen sollte. Diese Frage ist im Themenblatt „3234 Verfassungsgerichtsbarkeit“ abzuhandeln.

D. Genehmigung der Staatsrechnung (Art. 77 Abs. 1 lit. e KV)

Besteht Änderungsbedarf in Bezug auf Art. 77 Abs.1 lit. e KV, wonach die Staatsrechnung durch den KR genehmigt wird?

1. Geltendes Recht

Art. 77 KV hat folgenden Wortlaut:

Art. 77 f) Weitere Befugnisse

1 Der Kantonsrat

a) übt die den Kantonen von der Bundesverfassung eingeräumten Mitwirkungsrechte aus;

b) fasst Grundsatzbeschlüsse im Rahmen seiner Zuständigkeiten;

c) beschliesst über Begnadigungen;

d) entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden;

e) * genehmigt die Staatsrechnung.

(...)

Analog zur Rechnungsabnahme auf Bundesebene hat die Genehmigung der Staatsrechnung keine rechtliche Wirkung. Die Nichtgenehmigung ist vielmehr eine Rüge politischer Natur (THOMAS STAUFFER/ULRICH CAVELTI, St. Galler Kommentar zur BV, Art. 167 BV, Rz. 40). Die Genehmigung der Staatsrechnung bietet dem Kantonsrat die Möglichkeit, durch Abstimmung seine politische Billigung oder Missbilligung kundzutun.



3. Rechtsvergleich

Die BV sieht vor, dass die Staatsrechnung des Bundes durch die Bundesversammlung abgenommen wird (Art. 167 Abs. 1 BV). Genehmigt wird gemäss Art. 145 Abs. 2 ParlG (SR 171.10) auch der Geschäftsbericht des Bundesrates.

In 11 stichprobemässig untersuchten Kantonen (ZH; ZG; AG; SH; GR; SG; SZ; LZ; BS; FR; BE) wird die Staatsrechnung durch das Parlament genehmigt. Nicht in der Kantonsverfassung erwähnt ist die Staatsrechnung beim Kanton Zug. In der Praxis findet auch in Zug eine Genehmigung der Staatsrechnung statt.

Interessant ist insbesondere § 81 Abs. 1 der KV-AG. Demnach genehmigt der Grosse Rat den Jahresbericht mit der Jahresrechnung.

Bemerkenswert ist auch, dass Art. 76 Abs. 1 lit. b der KV-BE ursprünglich die Beschlussfassung über die Staatsrechnung vorsah. Seit dem Jahr 2008 heisst es neu, dass der Grosse Rat über den Geschäftsbericht beschliesst. Dieser beinhaltet im Kanton Bern sowohl die Jahresrechnung als auch eine politische Berichterstattung durch den Regierungsrat.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Soll Art. 77 Abs. 1 lit. e KV unverändert belassen oder dahingehend angepasst werden, dass der Kantonsrat die Staatsrechnung nicht mehr genehmigt, sondern zur Kenntnis nimmt?

Vorweg gilt klarzustellen, dass die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Staatsrechnung keine rechtliche Wirkung hat (Vgl. MATTHIAS HAUSER, Kommentar KV-ZH, Art. 56 Rz. 30). Eine allfällige Verweigerung der Genehmigung durch den Kantonsrat, hätte stattdessen die Wirkung einer politischen Rüge gegenüber dem Regierungsrat.

Die Staatsrechnung muss nach den im FHG festgelegten Grundsätzen (Vgl. insb. die Grundsätze in Art. 26 ff. FHG) zusammengestellt werden. Dabei ist sie im Ergebnis entweder richtig oder falsch. Es ist Aufgabe der Finanzkontrolle, die Richtigkeit der Jahresrechnung zu überprüfen (Art. 39 Abs. 2 lit. a FHG). Gestützt auf diese Prüfung gibt die Finanzkontrolle gegenüber dem Kantonsrat eine Empfehlung ab. Das Prüfungsurteil der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2017 lautete folgendermassen: „*Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen sowie dem Fachbehelf Rechnungslegung und HRM2. Wir empfehlen dem Kantonsrat, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.*“ Dem Kantonsrat kommt daher bei der Genehmigung der Jahresrechnung kein politischer Spielraum zu.

Nun lässt sich fragen, ob es überhaupt Sinn macht, den Kantonsrat über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Staatsrechnung abstimmen zu lassen, wenn gar keine politische, sondern eine finanzhaushaltsrechtliche Beurteilung gefragt ist. Es besteht insbesondere ein gewisses Risiko, dass die Abstimmung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Staatsrechnung als Gelegenheit missverstanden wird, um dem Regierungsrat eine politische Rüge zu erteilen. Dafür ist die Genehmigung der Staatsrechnung jedoch nicht geeignet.

Indem die Genehmigung der Staatsrechnung durch den Kantonsrat den Empfehlungen der Finanzkontrolle



ein erhöhtes politisches Gewicht verschafft, erfüllt sie jedoch eine bedeutende Funktion zur Stärkung der Finanzaufsicht. Ganz allgemein erhält die Staatsrechnung dadurch, dass die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich ist, ein grösseres Gewicht. Die Genehmigung der Staatsrechnung stärkt zudem die Erwartungssicherheit für das Finanzamt, welche im neuen Amtsjahr auf die in der Staatsrechnung genehmigten Zahlen abstellen muss. Aus diesen Gründen scheint es gerechtfertigt, die Staatsrechnung weiterhin durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen.

Antrag der Arbeitsgruppe:

An der Genehmigung der Staatsrechnung durch den Kantonsrat wird festgehalten. (Einstimmig)

E. Literaturhinweise

JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 30. April 1995.

KURZ EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, § 82 Rz. 14 ff. (Sharebox AG3/Literatur/Diverses Kantonsrat).

MATTHIAS HAUSER in: Kommentar zur Zürcher KV, Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), Art. 56 Rz. 30 f. (Sharebox AG3/Literatur/Diverses Kantonsrat).

159. Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden 2017 (Sharebox AG3/Literatur/Diverses Kantonsrat).

F. Beschlüsse

Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:

A. Wahlen durch den Kantonsrat (Art. 73 KV)

- Die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros soll aus Art. 73 Abs. 1 lit. a KV gestrichen und auf Gesetzesstufe geregelt werden. Die Wahl des Kantonsratspräsidiums soll jedoch weiterhin auf verfassungsstufe geregelt werden. (Ziff. 4.1)
- Es soll präzisiert werden, dass der Kantonsrat nicht alle Mitglieder der Finanzkontrolle, sondern nur die Leitung wählt. (Ziff. 4.2)
- Die Arbeitsgruppe 3 beantragt die Annahme der Variante 3: „Die Regelung der Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans wird gestrichen. Zum Ausgleich wird das Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängige Behörde in der Kantonsverfassung erwähnt und dessen Auftrag knapp umschrieben.“ (Ziff. 4.3)

14.03.2019

B. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 1 lit. b KV)



	<p>Es wurden keine neuen Beschlüsse gefasst.</p> <p>C. Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten kantonalen Behörden (Art. 77 Abs. 1 lit. d KV)</p> <ul style="list-style-type: none">- Die KV soll weiterhin eine Regelung für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Obergericht vorsehen. (Ziff. 4.1) <p>D. Genehmigung der Staatsrechnung (Art. 77 Abs. 1 lit. e KV)</p> <p>An der Genehmigung der Staatsrechnung durch den Kantonsrat wird festgehalten. (Ziff. 4.1)</p>
09.05.2019	<p>B. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 1 lit. b KV)</p> <p>Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Bedeutung der Grundsatzbeschlüsse nach Art. 77 Abs. 1 lit. b KV Fragen aufwirft. Das Verfassungssekretariat wird gebeten, diese Unsicherheit im Auge zu behalten und im Rahmen der Entwurfsredaktion zu klären.</p>
13.06.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3214 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
19.09.2019	<p>Die VK nimmt alle Anträge der Arbeitsgruppe 3 an (Protokoll der VK-Sitzung vom 19. September 2019, S. 2 f.).</p>