



3222 Weiteres Regierungsrat

Version vom 19. September 2019 (vom Plenum beraten)

A. Kollegial- und Departementalprinzip

1. Geltendes Recht

Gemäss Art. 91 KV fasst der Regierungsrat seine Beschlüsse als Kollegialbehörde. Die Verfassung spricht ausdrücklich vom Kollegialprinzip und setzt damit den Akzent auf die Institution der Kollegialregierung. Der Regierungsrat ist demnach mehr als eine blossе Konferenz von einander rechtlich und sachlich gleichgestellten Departementsvorstehern; er ist ein ganzheitlich beratendes und handelndes Regierungsorgan (EHRENZELLER, Art. 177 N 2 f.). Das Kollegium entscheidet über die wesentlichen politischen Fragen und trägt für seine Beschlüsse die politische Gesamtverantwortung. Daraus folgt, dass die einzelnen Regierungsratsmitglieder Entscheide des Kollegiums auch gegen aussen hin zu vertreten haben (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [Organisationsgesetz, OrG; bGS 142.12]). Dies gilt namentlich auch für diejenigen Mitglieder, welche innerhalb des Regierungsrates eine andere Meinung vertreten haben. Nur in Ausnahmefällen ist es zulässig, dass ein Mitglied gegen einen im Kollegium gefassten Beschluss die Verwahrung erklärt. Dies bewahrt das Mitglied davor, ein Entscheid im Kantonsrat oder in der Öffentlichkeit vertreten zu müssen, welchen es aus schwerwiegenden Gründen nicht mittragen kann (vgl. Art. 4 Abs. 3 OrG).

Neben das Kollegialprinzip tritt als dessen Ergänzung das Departementalprinzip. Im Unterschied zu Ersterem ist Letzteres heute nicht auf Verfassungs-, sondern lediglich auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Art. 9 und Art. 31 Abs. 2 OrG). Das Departementalprinzip überträgt jedem Mitglied der Regierung ein Departement zur unabhängigen Leitung. Daraus folgt, dass jedes Regierungsratsmitglied gleichzeitig die höchste Regierungs- und die höchste Verwaltungsfunktion im Kanton wahrzunehmen hat. Diese Personalunion kann dazu führen, dass das Kollegial- und Departementalprinzip in ein gewisses Spannungsverhältnis zueinander geraten. Art. 5 Abs. 2 OrG regelt deshalb den expliziten Vorrang der Geschäfte des Regierungsrates als Kollegialbehörde vor den Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedern in ihren Departementen.

2. Übergeordnetes Recht

Aus der Organisationsautonomie (Art. 47 BV) ergibt sich, dass die Kantone grundsätzlich frei sind, ihre internen Belange entsprechend ihren Bedürfnissen auszugestalten. Das Kollegial- sowie das Departementalprinzip werden in der Bundesverfassung zwar in Bezug auf den Bundesrat festgeschrieben (vgl. Art. 177

BV), eine entsprechende Norm, welche diese Prinzipien auch für die Kantone vorschreiben würde, gibt es hingegen nicht.

3. Verfassungsvergleich

In sämtlichen Kantonen und seit jeher fasst, trägt und vertritt die Kantonsregierung als Kollegialbehörde, d.h. als sich aus mehreren gleichgestellten Mitgliedern zusammensetzendes Exekutivorgan, ihre wichtigsten Beschlüsse gemäss dem Kollegialprinzip (AUER, Rz. 211). Dieser langen Tradition und grossen praktischen Bedeutung entsprechend haben die meisten Kantone das Kollegialprinzip auf Verfassungsstufe verankert. So halten die Kantonsverfassungen namentlich fest, dass der Regierungsrat eine Kollegialbehörde ist (Art. 116 Abs. 1 KV/VD, Art. 105 Abs. 1 KV/GE) bzw. als Kollegialbehörde handelt (§ 41 Abs. 2 KV/TG, Art. 53 Abs. 2 KV/VS, Art. 95 Abs. 1 KV/JU), die Aufgaben als Kollegialbehörde erfüllt (Art. 77 Abs. 2 KV/SO, Art. 96 Abs. 1 KV/UR) bzw. die anfallenden kantonalen Angelegenheiten nach dem Kollegialprinzip erledigt (Art. 65 Abs. 2 KV/TI) sowie die Beschlüsse als Kollegialbehörde fasst (Art. 65 Abs. 1 KV/ZH, § 102 Abs. 2 KV/BS, § 78 Abs. 1 KV/BL, Art. 60 Abs. 2 KV/SH, § 92 Abs. 1 KV/AG) und diese auch nach aussen als Kollegialbehörde vertritt (§ 53 KV/LU, Art. 69 Abs. 2 KV/SG, Art. 38 Abs. 2 KV/GR, § 57 KV/SZ).

Das Departementalprinzip, wonach jedes Mitglied des Regierungsrat einem Departement vorsteht und dieses leitet, findet ebenfalls in einigen Verfassungen Erwähnung – wenn auch etwas weniger häufig als das Kollegialprinzip (vgl. Art. 65 Abs. 3 KV/ZH, § 57 Abs. 2 KV/LU, Art. 95 Abs. 2 KV/GL, § 111 Abs. 2 und 3 KV/BS, § 47 Abs. 2 KV/TG, Art. 87 Abs. 1 KV/BE, Art. 77 Abs. 2 KV/NE, Art. 63 Abs. 1 KV/NW, § 93 Abs. 2 KV/AG).

4. Vorschläge und Argumentarium

Soll zusätzlich zum Kollegialprinzip auch das Departementalprinzip in der Verfassung verankert werden?

Argumente pro:

- Die Zeit für kollegiales Regieren ist begrenzt. Es können nicht sämtliche Geschäfte gemeinsam diskutiert werden. Angesichts der gewachsenen kantonalen Aufgaben und der zunehmenden Komplexität und Spezialisierung bei der Bewältigung von kantonalen Aufgaben haben die Departemente an Bedeutung gewonnen. Ebenso gestärkt wurde das Departementalprinzip mit der Reduktion von sieben auf fünf Regierungsratsmitglieder und der Einführung des Vollamtes. Das Departementalprinzip ist damit bereits Realität. Es ist daher gerechtfertigt, das Departementalprinzip neben dem Kollegialprinzip in der Verfassung zu verankern.

Argumente contra:

- Die Verankerung des Departementalprinzips in der Verfassung könnte allenfalls mit einer symbolischen Schwächung des Kollegialprinzips einhergehen, da dieses dann nicht mehr alleine in der Verfassung enthalten wäre, sondern seinen Platz gewissermassen teilen müsste. Einer solchen symbolischen Schwächung könnte allerdings mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Vorrangs des Kollegialprinzips, welcher heute in Art. 5 Abs. 2 OrG enthalten ist, entgegengewirkt werden.

Antrag der AG 3:

Das Departementalprinzip soll in die Verfassung aufgenommen werden.

(7 dafür; 1 dagegen)

Der Vorrang des Kollegialprinzips soll verfassungsrechtlich verankert werden.

(einstimmig)

5. Literaturhinweise

AUER ANDREAS, Staatsrecht der Kantone, Bern 2016, Rz. 211–214

EHRENZELLER BERNHARD, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 177

SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 145 f.

B. Weitere Befugnisse des Regierungsrates

Art. 89 Abs. 1 KV statuiert eine subsidiäre Generalkompetenz zugunsten des Regierungsrates. Dieser nimmt demnach alle Befugnisse wahr, die weder den Stimmberechtigten noch dem Kantonsrat oder den Justizbehörden zugewiesen sind. Damit wird eine lückenlose, in sich geschlossene Kompetenzordnung geschaffen (SCHOCH, S. 143).

Art. 89 Abs. 2 KV enthält – in Konkretisierung von Abs. 1 – eine beispielhafte Aufzählung der dem Regierungsrat zukommenden Befugnisse. Diese bilden grundsätzlich eine sinnvolle Ergänzung der Aufgaben des Parlaments und der Gerichte (SCHOCH, S. 143). Die Bedeutung der einzelnen, in Art. 89 Abs. 2 KV aufgeführten Befugnisse unterscheidet sich teilweise aber erheblich voneinander. Während die einen wirklich den Kern der regierungsrätlichen Tätigkeit beschlagen, handelt es sich bei anderen eher um singuläre Kompetenzen. Letztere könnten im Sinne einer „Verwesentlichung“ aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden. Welche der in Art. 89 Abs. 2 KV aufgeführten Kompetenzen für eine Streichung in Frage kommen, soll nachfolgend geprüft werden. Der Fokus liegt dabei auf Art. 89 Abs. 2 lit. f KV.

1. Geltendes Recht

Art. 89 Abs. 2 lit. f. KV hält fest, dass der Regierungsrat für die Erteilung des Landrechts zuständig ist. Die Verfassung gibt somit eine zwingende Zuständigkeitsordnung vor, welche der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung Einbürgerungsverfahrens zu berücksichtigen hat (vgl. Art. 3 Abs. 2 KV). Eine Übertragung der Kompetenz zur Erteilung des Landrechts auf das zuständige Departement ist nach geltendem Verfassungsrecht somit ausgeschlossen.

2. Übergeordnetes Recht

Der Bund regelt Erwerb und Verlust der Bürgerrechte auf allen drei Staatsebenen durch Abstammung, Heirat und Adoption. Er regelt zudem den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung (Art. 38 Abs. 1 BV). Demgegenüber liegt es grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, den Erwerb des Bürgerrechts durch Einbürgerung zu regeln. Der Bund ist in diesem Bereich lediglich befugt, Mindestvorschriften zu erlassen (Art. 38 Abs. 2 BV). Art. 15 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG; SR 141.0) legt in diesem Sinne ausdrücklich fest, dass das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde durch das kantonale Recht geregelt wird. Nebst der Rege-

lung des Verfahrens liegt es auch in der Kompetenz der Kantone, die zuständigen Entscheidungsgremien zu bezeichnen (vgl. Parlamentarische Initiative, Änderung des Bürgerrechtsgesetzes, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2005 6941, 6952). Das Bundesrecht macht diesbezüglich grundsätzlich zwar keine Vorgaben, Restriktionen können sich aber allenfalls aufgrund gewisser rechtsstaatlicher Grundsätze ergeben (u.a. Anspruch auf rechtliches Gehör; Begründungspflicht). Diese sind vorliegend – in Bezug auf den Regierungsrat – allerdings nicht relevant, weshalb auf deren Erläuterung verzichtet wird.

3. Verfassungsvergleich

Die Zuständigkeit für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts liegt in den meisten Kantonen bei einer politischen Behörde. Während es sich dabei in zehn Kantonen um das Parlament (LU, OW, NW, FR, BL, AI, TG, TI, VS) bzw. eine Parlamentskommission (AG) handelt, sehen – wie auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden – zwölf Kantone die Zuständigkeit des Regierungsrates vor (UR, GL, ZG, SO, BS, SH, SG, VD, NE, GE, JU). Lediglich in drei Kantonen (ZH, BE, LU) liegt die Zuständigkeit für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nicht bei einer politischen Behörde, sondern beim zuständigen Departement (vgl. AUER, Rz. 1326–1329).

Die Instanz, welche für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig ist, wird in genau der Hälfte der Kantone (OW, FR, BL, AI, TG, UR, SO, BS, SH, SG, NE, JU) auf Verfassungsebene bestimmt und lässt sich daher durch das Gesetz nicht ändern. Eine Ausnahme stellt diesbezüglich der Kanton Schaffhausen dar. Dieser sieht zwar in der Verfassung die Zuständigkeit des Kantonsrates vor, allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass der Gesetzgeber diese keiner „anderen Stelle“ übertragen hat (vgl. Art. 57 Abs. 1 lit. e KV/SH). Von dieser Änderungsoption hat der Gesetzgeber denn auch Gebrauch gemacht, indem er im kantonalen Bürgerrechtsgesetz den Regierungsrat für zuständig erklärt hat (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bürgerrechtsgesetz [RB 141.100]). In den übrigen Kantonen wird schliesslich die Instanz, welche für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig ist, direkt durch das Gesetz bestimmt.

4. Vorschläge und Argumentarium

Soll Art. 89 Abs. 2 lit. f KV (Erteilung des Landrechts) gestrichen werden?

Argumente pro:

- Die weiteren Befugnisse des Regierungsrates, welche in Art. 89 Abs. 2 KV beispielhaft aufgeführt werden, beschlagen grösstenteils den Kern der regierungsrätlichen Tätigkeit. Bei der Erteilung des Landrechts handelt es sich hingegen um eine singuläre Kompetenz, welche im Rahmen der regierungsrätlichen Gesamttätigkeit von untergeordneter Bedeutung ist.
- Die Erteilung des Landrechts durch den Regierungsrat stellt den letzten Schritt im Einbürgerungsprozess dar. Da zu diesem Zeitpunkt die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen bereits mehrfach geprüft und dem Bewerber oder der Bewerberin gestützt darauf das Gemeindebürgerrecht zugesichert und die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung erteilt wurde, dürfte dem Regierungsrat – wenn überhaupt – nur noch ein kleiner Spielraum zukommen. Die Erteilung hat in diesem Sinne eher formellen Charakter. Es ist daher fraglich, ob diese Kompetenz des Regierungsrates ausdrücklich in der Verfassung verankert sein muss. Die bereits bestehende Gesetzesgrundlage für die Zuständigkeit des Regierungsrates (Art. 8 Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht) sollte genügen.
- Die verfassungsrechtliche Kompetenzzuteilung an den Regierungsrat verhindert eine Übertragung der Aufgabe auf ein Departement, falls dies der Gesetzgeber als sinnvoll erachtet.
- Art. 3 Abs. 2 KV hält fest, dass Erwerb und Verlust des Landrechts durch das Gesetz geregelt wird. Es erscheint etwas inkonsequent, wenn die Zuständigkeit für die Erteilung des Landrechts dann doch auf Verfassungsebene geregelt wird.

Argumente contra:

- Obwohl die Einbürgerung heute nicht mehr als politischer Entscheid, sondern als anfechtbarer Verwaltungsakt qualifiziert wird (vgl. z.B. BGE 129 I 232), verbleibt ihr dennoch eine gewisse politische Dimension, da sie mit der Gewährung politischer Rechte verbunden ist und somit auch mit einer Veränderung der Zusammensetzung des Stimmkörpers einhergeht. Diese politische Dimension rechtfertigt zum einen die Erteilung des Landrechts durch eine politische Behörde – vorliegend durch den Regierungsrat – und zum anderen die Verankerung dieser Kompetenz in der Verfassung.
- Im Sinne der obigen Ausführungen wird denn auch in einer Mehrzahl der Kantone das Kantonsbürgerrecht nach wie vor durch das Parlament oder die Regierung verliehen, wobei diese Kompetenz in der Hälfte aller Kantone verfassungsrechtlich verankert ist. Als Kompromisslösung wäre allenfalls auch das Schaffhauser Modell denkbar, wonach die Kompetenz zur Erteilung des Kantonsbürgerrechts auf Verfassungsstufe einer politischen Behörde zugeordnet wird, allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass keine abweichenden gesetzlichen Regelungen bestehen (vgl. Ziff. 3).

Antrag der AG 3:

Die Kompetenz zur Erteilung des Landrechts soll aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden.

(7 dafür; 1 dagegen)

Überprüfung von weiteren Kompetenzen nach Art. 89 Abs. 2 KV:

Sofern die Erteilung des Landrechts aus der beispielhaften Aufzählung der weiteren Kompetenzen des Regierungsrates gestrichen wird, könnte auch über eine Streichung von weiteren in Art. 89 Abs. 2 KV aufgelisteten Befugnissen, insbesondere von Art. 89 Abs. 2 lit. g KV diskutiert werden.

Art. 89 Abs. 2 lit. g KV hält fest, dass dem Regierungsrat die Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung obliegt, soweit dafür keine andere Stelle zuständig ist. Für eine Streichung dieser Bestimmung würde sprechen, dass es sich dabei ebenfalls um eine singuläre Kompetenz handelt, die im Vergleich zu den übrigen Befugnissen in Art. 89 Abs. 2 KV von eher untergeordneter Bedeutung ist. Hinzu kommt, dass sich die Rahmenbedingungen mit dem neuen Personalrecht geändert haben. Die Angehörigen der kantonalen Verwaltung werden im Normalfall nicht gewählt, sondern angestellt. Eine Ausnahme bilden der Ratsschreiber oder die Ratsschreiberin sowie der Leiter oder die Leiterin des Parlamentsdienstes, welche durch den Kantonsrat gewählt werden (Art. 73 Abs. 1 lit. c und d KV). Die Anstellung des Personals erfolgt ausserdem nur in Ausnahmefällen durch den (Gesamt-) Regierungsrat (vgl. Art. 9 Abs. 1 Personalgesetz [PG; bGS 142.21]). Art. 89 Abs. 2 lit. g KV ist somit zum einen mit Blick auf das Personalgesetz unpräzise und zum anderen betrifft sie lediglich wenige Angestellte, was wiederum seine untergeordnete Bedeutung bestätigt.

Antrag der AG 3:

Die Kompetenz zur Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung, soweit dafür keine andere Stelle zuständig ist, soll aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden.

(Einstimmig)

5. Literatur

AUER ANDREAS, Staatsrecht der Kantone, Bern 2016 Rz. 1326–1329

SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 26 f. und S. 144

C. Kommissionen

1. Geltendes Recht

Die Verfassung sieht in Art. 92 vor, dass durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss des Regierungsrates Kommissionen eingesetzt werden können. Den Kommissionen kommt in erster Linie eine beratende Funktion zu (vgl. Art. 24 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [Organisationsgesetz, OrG; bGS 142.12]). Sie sollen mithelfen, dass der Regierungsrat für seine vielfältige Tätigkeit möglichst umfassend informiert ist und sich auf neue Entwicklungen vorbereiten kann.

Eingesetzt werden können sowohl ständige als auch besondere Kommissionen. Während Erstere für eine ganze Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden (Art. 25 Abs. 1 OrG i.V.m. Art. 65 Abs. 1 KV), werden Letztere mit der Vorbereitung einzelner Geschäfte – insbesondere von Gesetzesvorlagen – betraut und für die Dauer ihres Auftrages bestellt (Art. 26 Abs. 1 OrG), wie dies beispielsweise bei der Verfassungskommission der Fall ist. Die Auflösung der besonderen Kommissionen erfolgt demnach mit der Beendigung ihres Auftrages.

2. Übergeordnetes Recht

Aus der Organisationsautonomie (Art. 47 BV) ergibt sich, dass die Kantone grundsätzlich frei sind, ihre internen Belange entsprechend ihren Bedürfnissen auszugestalten. Das Bundesrecht enthält soweit ersichtlich keine Vorschriften, welche den hier in Frage stehenden Bereich einschränken würden.

3. Verfassungsvergleich

Die regierungsrätlichen Kommissionen finden in den meisten Kantonsverfassungen keine Erwähnung, obwohl ihr Einsatz in der Praxis weit verbreitet ist. Neben der Ausserrhoder Verfassung enthält lediglich noch die Thurgauer Verfassung eine allgemeine Bestimmung zu den regierungsrätlichen Kommissionen. Diese hält fest, dass durch Gesetz Verordnung oder Beschluss des Regierungsrates Kommissionen eingesetzt werden können, die den Regierungsrat oder einzelne Departemente in besonderen Fragen beraten und über keine Entscheidbefugnisse verfügen (§ 50 Abs. 1 und 2 KV/TG). Die Mitglieder dieser Kommissionen können auf Amtsdauer, befristet oder unbefristet eingesetzt werden (§ 50 Abs. 3 KV/TG).

Eine etwas beiläufige Erwähnung finden die regierungsrätlichen Kommissionen sodann in der Tessiner Verfassung. Diese sieht den Einsatz solcher Kommissionen aber lediglich im Rahmen der gesetzgeberischen Tätigkeit des Staatsrates vor (vgl. Art. 71 Abs. 2 KV/TI).

4. Vorschläge und Argumentarium

Soll Art. 92 KV gestrichen werden?

Argumente pro:

- Die Kommissionen haben heute längst nicht mehr jene Bedeutung, die sie in den 1980er- und 1990er-Jahren noch hatten, was insbesondere auf die zunehmende Bedeutung der Departemente zurückzuführen ist.
- Eine besondere Kompetenznorm zur Schaffung von Kommissionen in der Verfassung ist nicht notwendig, da dem Regierungsrat ohnehin die Hoheit über die Verwaltungsorganisation zukommt (Art. 82 und 86 KV). Ausserdem sind die Grundzüge der Verwaltungsorganisation im Gesetz zu regeln (Art. 93 Abs. 2 KV). So bestehen auch im Organisationsgesetz bereits ausführliche gesetzliche Grundlagen zu den Kommissionen (Art. 24 ff. OrG).
- Die Verfassungsbestimmung bleibt hinter den Bestimmungen des Organisationsgesetzes zurück. Während Erstere den Kommissionen lediglich eine Beratungsfunktion zuspricht, gehen Letztere weiter und sehen vor, dass die Gesetzgebung den ständigen beratenden Kommissionen auch weitere Aufgaben übertragen kann (Art. 24 Abs. 1 OrG). In der Praxis gibt es denn auch einige Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen (z.B. die landwirtschaftliche Pachtkommission; vgl. Art. 2 Verordnung zum Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht [bGS 921.3]).
- Die Erwähnung der regierungsrätlichen Kommissionen in der Verfassung stellt im kantonalen Vergleich eine Seltenheit dar.

Antrag der AG 3:

Die regierungsrätlichen Kommissionen sollen in der Verfassung keine Erwähnung mehr finden.
(einstimmig)

5. Literatur

SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Auserrothodische Kantonsverfassung, S. 146

D. Wahl Regierungsrat

1. Geltendes Recht

Bezüglich der Wahl des Regierungsrates hält die Verfassung lediglich fest, dass diese durch die Stimmberechtigten erfolgt (vgl. Art. 60 Abs. 2 lit. a KV). Zum anwendbaren Verfahren, insbesondere dazu, ob der Regierungsrat im Mehrheits- oder Verhältniswahlverfahren gewählt wird und welche Wahlkreiseinteilung der Wahl zugrunde liegt, äussert sich die Verfassung hingegen nicht.

Diese fehlende inhaltliche Konkretisierung der Wahl des Regierungsrates auf Verfassungsstufe wird letztlich wohl damit zusammenhängen, dass der Regierungsrat bis 1997 an der Landsgemeinde gewählt wurde und sich bei diesem Wahlmodus die Frage nach dem Wahlverfahren und der der Wahl zugrunde liegenden Wahlkreiseinteilung erübrigte. Als die Landsgemeinde abgeschafft wurde, verankerte man schliesslich nur den Grundsatz, dass der Regierungsrat durch die Stimmberechtigten gewählt wird. Auf weitergehende Bestimmungen, welche die Wahl des Regierungsrates regeln, verzichtete man indessen.

In der Folge kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahl des Regierungsrates ein grosser Handlungsspielraum zu. Gemäss Art. 29 Abs. 2 i.V.m. Art. 31 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (bGS 131.12) erfolgt die Wahl des Regierungsrates im Mehrheitswahlverfahren, wobei der Kanton einen einzigen Wahlkreis bildet. Gewählt ist, wer in der Reihenfolge der Stimmenzahl im ersten Wahlgang das absolute Mehr bzw. im zweiten Wahlgang das relative Mehr erreicht (Art. 39 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte).

2. Übergeordnetes Recht

Art. 39 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone – entsprechend ihrer Organisationsautonomie – die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Die Kantone sind demnach in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Zu beachten sind allerdings die bundesverfassungsrechtliche Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV), das die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs.1 BV) sowie die demokratischen Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV.

3. Verfassungsvergleich

Eine überwiegende Mehrheit der Kantone verankert die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates auf Verfassungsstufe. Einzig die Verfassungen der Kantone Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Solothurn und Zug enthalten – wie auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden – lediglich den Grundsatz der Volkswahl und überlassen die weitere Ausgestaltung der regierungsrätlichen Wahl dem Gesetzgeber.

In denjenigen Verfassungen, in denen weitergehende Bestimmungen zur Wahl des Regierungsrates enthalten sind, besteht hinsichtlich der Frage nach dem minimalen Inhalt dieser Bestimmungen in gewisser Weise ein Konsens. So legen zumindest alle das anwendbare Wahlverfahren auf Verfassungsstufe fest, wobei die Wahl in fast allen Kantonen nach dem Mehrheitswahlverfahren erfolgt. Lediglich im Kanton Tessin richtet sich die Wahl der Exekutive nach dem Verhältniswahlverfahren (vgl. Art. 66 KV/TI). Zusätzlich zum anwendbaren Wahlverfahren wird in den Verfassungen häufig auch die der Wahl zugrundeliegende Wahlkreiseinteilung geregelt, wobei der Kanton in den meisten Fällen einen einzigen Wahlkreis bildet (vgl. z.B. Art. 62 KV/ZH). Eine spezielle Regelung kennt diesbezüglich die Verfassung des Kantons Wallis. Diese legt fest, dass aus den drei Regionen Ober-, Mittel- und Unterwallis je ein Mitglied des Staatsrates ernannt wird und lediglich die zwei übrig bleibenden Mitglieder über das gesamte Kantonsgebiet hinweg gewählt werden (vgl. Art. 52 Abs. 2 und 3 KV/VS).

Besonders detaillierte Verfassungsbestimmungen zum Wahlverfahren des Regierungsrates kennen schliesslich die Kantone Bern (vgl. Art. 85 KV/BE), Genf (vgl. Art. 102 i.V.m. Art. 55 KV/GE), Neuenburg (vgl. Art. 66 KV/NE), Tessin (vgl. Art. 52 i.V.m. Art. 66 KV/TI) und Wallis (vgl. Art. 52 KV/VS).

4. Vorschläge und Argumentarium

Sollen die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates (z.B. Majorzwahlverfahren und Kanton als Wahlkreis im Sinne der geltenden Gesetzesbestimmungen) in der Verfassung verankert werden?

Argumente pro:

- Für die Wahl des Parlaments legt die Kantonsverfassung in Art. 71 die zentralen Eckpunkte fest – insbesondere das grundsätzlich anwendbare Wahlverfahren sowie die der Wahl zugrunde liegende Wahlkreiseinteilung. Das Fehlen einer Bestimmung, welche in analoger Weise die Grundzüge der Re-

gierungsratswahl definiert, ist – seit der Regierungsrat ebenfalls von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt wird – nicht mehr nachvollziehbar. Die grundlegende inhaltliche Konkretisierung der Wahl des Regierungsrates hat ebenso Verfassungsrang wie die zentralen Eckpunkte der Parlamentswahl – beides betrifft letztlich die grundsätzliche Ausgestaltung der politischen Rechte. Insofern besteht in der heutigen Verfassung eine Lücke.

- Die meisten Kantone enthalten in ihren Kantonsverfassungen Bestimmungen, welche die Wahl des Regierungsrates in ihren Grundzügen regelt. Der Verfassungsrang dieser Bestimmungen ist somit auch im interkantonalen Vergleich grossmehrheitlich anerkannt.

Die AG 3 erachtet es als angebracht, dass auch das Wahlverfahren für den Regierungsrat in den Grundzügen in der Verfassung geregelt wird. Insbesondere wenn bei den Kantonsratswahlen der Proporz eingeführt wird, muss auch erwähnt werden, dass der Regierungsrat nach dem Majorz gewählt wird.

Antrag der AG 3:

Die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates (Majorzwahlverfahren und Kanton als Wahlkreis) sollen in der Verfassung verankert werden.

(einstimmig)

E. Beschlüsse

09.05.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <p>A. Kollegial- und Departementalprinzip</p> <ul style="list-style-type: none">– Das Departementalprinzip soll in die Verfassung aufgenommen werden.– Der Vorrang des Kollegialprinzips soll verfassungsrechtlich verankert werden. <p>B. Weitere Befugnisse des Regierungsrates</p> <ul style="list-style-type: none">– Die Kompetenz zur Erteilung des Landrechts soll aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden.– Die Kompetenz zur Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung, soweit dafür keine andere Stelle zuständig ist, soll aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden. <p>C. Kommissionen</p> <p>Die regierungsrätlichen Kommissionen sollen in der Verfassung keine Erwähnung mehr finden.</p> <p>D. Wahl Regierungsrat</p> <p>Die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates (Majorzwahlverfahren und Kanton als Wahlkreis) sollen in der Verfassung verankert werden.</p>
13.06.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3222 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
19.09.2019	<p>Beschlüsse der VK</p> <p>Annahme sämtlicher Anträge der Arbeitsgruppe 3 zum Themenblatt 3222 (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.9.2019, S. 6).</p>