



3253 Delegationen und Gesetzesvorbehalt (Art. 68 und Art. 69 KV)

Version vom 24. Oktober 2019 (vom Plenum verabschiedet)

In diesem Themenblatt wird zu folgenden Fragen eine Stossrichtung für die Redaktion des Verfassungsentwurfs vorgeschlagen:

- Besteht grundlegender Revisionsbedarf zum Thema: „Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen durch den Gesetzgeber“? (S. 2 ff.)
- Braucht es weiterhin ein Verbot von Sprungdelegationen? (S. 4 ff.)
- Beibehaltung oder Neuausrichtung von Art. 69 Abs. 1 KV? (S. 6 ff.)

A. Vorbemerkungen zu Art. 68 KV

Die Regelung in Art. 68 KV wurde im Wesentlichen von Art. 69 der KV-BE übernommen. Sie betrifft das juristisch anspruchsvolle Thema der Delegation von Befugnissen kantonaler Organe bzw. Behörden.

Art. 68 Abs. 1 KV hat folgenden Wortlaut:

¹ Das Gesetz kann Befugnisse an den Kantonsrat oder an den Regierungsrat übertragen, falls die Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und das Gesetz ihren Rahmen festlegt. Die direkte Delegation an andere Behörden ist ausgeschlossen.

Bevor die Landsgemeinde abgeschafft wurde, ging es in Art. 68 Abs. 1 KV um die Delegation von Befugnissen der Landsgemeinde an den Kantons- und Regierungsrat. Nach dem damaligen System konnte die Landsgemeinde ihre Befugnisse unter Einhaltung gewisser Schranken (Delegationsgrundsätze) an den Kantonsrat oder den Regierungsrat delegieren bzw. übertragen. In den Erläuterungen der Verfassungskommission vom 26. April 1994 wird nur die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen explizit erwähnt. Die Möglichkeit der Landsgemeinde, Rechtsetzungskompetenzen zu delegieren, sollte die Landsgemeinde entlasten und die Arbeit des Parlaments erleichtern (Erläuterungen der VK vom 26. April 1994, S. 28 f.). Im Vordergrund stand also schon damals die Rechtsetzungsdelegation. Möglich gewesen wäre damals jedoch auch die Delegation weiterer Befugnisse der Landsgemeinde (z.B. Ausgabenbeschlüsse, Wahlbeschlüsse).

Mittlerweile wurde die Landsgemeinde abgeschafft und es steht in Art. 68 Abs. 1 KV, dass das Gesetz gewisse Befugnisse an den Kantonsrat oder den Regierungsrat übertragen kann (Art. 68 Abs. 1 KV). Aus heutiger Sicht findet Art. 68 Abs. 1 KV sinnvollerweise nur auf die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers Anwendung.

Art. 68 KV regelte von Beginn an eine komplexe Frage in sehr knapper Form. Durch die Abschaffung der Landsgemeinde wurde nun das Verständnis von Art. 68 KV weiter erschwert, sodass sich in der Praxis anspruchsvolle Auslegungsschwierigkeiten stellen. Diese zu klären ist nicht Ziel dieses Themenblatts. Stattdessen wird direkt auf die in der Einleitung erwähnten Fragen eingegangen.



B. Besteht grundlegender Revisionsbedarf zum Thema: „Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen durch den Gesetzgeber“?

1. Geltendes Recht

Der Regierungsrat erlässt im Anschluss an die Gesetzgebung Verordnungen, welche das Gesetz weiter konkretisieren. Er kann gestützt auf seine allgemeine Vollzugskompetenz (Art. 82 Abs. 1 i.V.m. Art. 87 Abs. 3 KV) ohne ausdrückliche Ermächtigung des Gesetzgebers Vollzugsverordnungen erlassen. Vollzugsverordnungen – auch Vollziehungsverordnungen genannt – präzisieren bestehende Gesetze ohne dabei grundsätzliche Neuerungen oder zusätzliche Rechte und Pflichten einzuführen. Sie regeln technische Ausführungsfragen von untergeordneter Bedeutung.

Neben den Vollzugsverordnungen gibt es die gesetzesvertretenden Verordnungen. Gesetzesvertretende Verordnungen können Neuerungen enthalten, das Gesetz ergänzen und Abweichungen davon vorsehen. Solche Verordnungsbestimmungen kann der Regierungsrat nur gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Delegationsnorm erlassen. Er braucht also den Auftrag bzw. die Zustimmung des Gesetzgebers, in dessen Vertretung Regeln zu erlassen.

Solche gesetzliche Delegations- bzw. Ermächtigungsnormen sind in der Gesetzgebung von Appenzell Ausserrhoden sehr häufig und seit Langem verankert. Zwei Beispiele werden hier aufgeführt:

Gesetz über Jagd, Wild- und Vogelschutz (bGS 526.2):

Art. 24 Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat erlässt ergänzende Ausführungsbestimmungen. Er regelt insbesondere den Jagdbetrieb und die Hege sowie das Verfahren zur Erlangung des kantonalen Fähigkeitsausweises für Jägerinnen und Jäger.

Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer (bGS 814.0):

Art. 17 Gebühren

(...)

² Der Regierungsrat erlässt einen Tarif für die kantonalen Gebühren. Er erlässt zudem einen Gebührentarif für die Feuerungskontrollen, welcher für die Gemeinden verbindlich ist.

Beim Gebrauch solcher Delegationsnormen kann der Gesetzgeber selbst definieren, wo seine Rechtsetzung endet und wo die Rechtsetzungszuständigkeit der Regierung beginnt. Delegationsnormen wirken dadurch einer gewissen Machtverschiebung vom Parlament an die Regierung entgegen.

Ohne eine Delegationsnorm wäre auch in vielen Fällen nicht klar, auf welchem Weg das Gesetz weiter konkretisiert werden müsste. Man wüsste oft nicht, ob das Gesetz durch Verwaltungspraxis und interne Weisungen, durch die Gerichtspraxis oder durch Verordnungsrecht näher konkretisiert werden sollte. Delegationsnormen haben dadurch eine hilfreiche klärende Funktion.



2. Übergeordnetes Recht

Das Bundesgericht hat seit Langem Grundsätze aufgestellt, die als Voraussetzungen für eine gültige Delegation von Rechtsetzungskompetenzen durch den Gesetzgeber zu beachten sind:

- Die Delegation darf nicht durch die (kantonale) Verfassung ausgeschlossen sein.
- Sie muss in einem eigentlichen Gesetz erfolgen (vgl. BGE 132 I 7, S. 9), wobei je nach kantonalem Verfassungsrecht auch ein Rechtsakt des Parlaments ohne Referendumsvorbehalt ausreichend sein kann.
- Die Übertragung hat sich auf ein bestimmtes Sachgebiet zu beschränken, das genau umschrieben sein muss.
- Die Grundzüge, d.h. die wichtigen Regelungen der delegierten Materie, müssen im delegierenden Gesetz selbst enthalten sein (mehr dazu unten zu Art. 69 KV, S. 6 ff.). Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Rechtsstellung des Einzelnen schwerwiegend betroffen ist (RHINOW/SCHEFER, a.a.O., Rz. 2620).

3. Rechtsvergleich

Delegationsnormen sind sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen sehr häufig im Gebrauch. In der Bundesverfassung sind sie in Art. 164 Abs. 2 BV verankert. Ausdrückliche Regelungen zur Rechtsetzungsdelegation haben – neben dem Kanton Appenzell Ausserrhoden (Art. 68 KV-AR) – beispielsweise die Kantone Bern (Art. 69 Abs. 1 und 2 KV-BE), Freiburg (Art. 93 KV-FR), Jura (Art. 59 KV-JU), Schaffhausen (Art. 65 KV-SH), Schwyz (§ 51 Abs. 1 KV-SZ), Thurgau (§ 43 KV-TG) und Zürich (Art. 38 Abs. 3 und Art. 67 Abs. 2 KV-ZH; MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 413 Fn. 1058).

Andere Kantonsverfassungen erwähnen die Delegation nicht ausdrücklich (z.B. GR, SO, GL). Im Gebrauch sind Rechtsetzungsdelegationen allerdings auch in Kantonen, deren Kantonsverfassungen die Delegation nicht ausdrücklich regeln. Vgl. z.B.:

- Art. 35 Waldgesetze des Kantons Graubünden (BR 920.100);
- § 28 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz des Kantons Solothurn (BGS 921.11);
- Art. 7 Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel des Kantons Glarus (GS VI E/211/1).

4. Vorschläge und Argumentarium

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ermöglicht es dem kantonalen Gesetzgeber, gewisse Rechtsätze an den Verordnungsgeber zu delegieren. Diese Delegation ist im Bund und in den Kantonen seit Langem verankert. Weil Delegationsnormen eine gewisse Schranke gegen die selbständige Übernahme von Rechtsetzungskompetenzen durch den Regierungsrat setzen und Klarheit darüber schaffen, auf welchem Weg die Gesetze zu konkretisieren sind, soll die Möglichkeit zur Delegation auch weiterhin in der KV verankert bleiben.

Antrag der Arbeitsgruppe 3:

Die Möglichkeit für Rechtsetzungsdelegationen durch den Gesetzgeber soll im Sinne des geltenden Rechts fortgeführt werden (keine Änderung gegenüber dem Status quo). (Einstimmig)



C. Braucht es weiterhin ein Verbot von Sprungdelegationen?

1. Geltendes Recht

In Art. 68 Abs. 1 KV werden nur der Kantonsrat und der Regierungsrat als Empfänger von delegierten Kompetenzen erwähnt. Zudem steht in Satz 2, dass eine direkte Delegation an andere Behörden ausgeschlossen ist.

Das Verbot der direkten Delegation an andere Behörden sollte die Stellung des Regierungsrates als oberste vollziehende Behörde des Kantons schützen (Art. 82 Abs. 2 KV-AR). Der Gesetzgeber – so der Kommentar zur gleichlautenden Regelung in Art. 69 Abs. 3 KV-BE – „*soll nicht mit Direktdelegationen in die Verwaltung hinein die Organisationsautonomie des Regierungsrates unterlaufen können*“ (BOLZ, a.a.O., S. 434.).

Praktische Bedeutung hat diese Vorgabe vor allem im Gesetzgebungsprozess. Sie untersagt es letztlich dem Gesetzgeber, eine dem Regierungsrat unterstellte Behörde mit Rechtsetzungsaufgaben zu betrauen. Der Gesetzgeber könnte zum Beispiel nicht schreiben: „*Das Nähere regelt das Departement Inneres und Sicherheit in einer Verordnung*“.

Einschränkungen gibt es in dieser Hinsicht aber auch für den Regierungsrat. Er kann seine Rechtsetzungsbefugnisse nicht selbständig auf Departemente und andere ihm unterstellte Organe übertragen. Stattdessen braucht er dafür eine Ermächtigung des Kantonsrates (Art. 68 Abs. 3 KV). Dass die Ermächtigung durch den Kantonsrat erteilt wird, geht auf die Zeit der Landsgemeinde zurück. Die Ermächtigung durch den Gesetzgeber war damals nicht praktikabel, weil die Landsgemeinde nur jährlich zusammenfand. Heute erlässt der Kantonsrat das ganze Jahr hindurch Gesetze, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Entsprechend der heutigen Gesetzgebungspraxis würde der Kantonsrat eine Delegationsermächtigung daher in aller Regel in Gesetzesform kleiden.

Zu beachten ist, dass der Gesetzgeber bereits nach geltendem Recht Rechtssetzungsdelegationen, nicht nur an den Kantons- oder Regierungsrat, sondern auch an öffentlich-rechtliche Anstalten richtet, welche aus der Zentralverwaltung ausgegliedert sind. In diesen Konstellationen ist es aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht notwendig, dass der Gesetzgeber selbst den Umfang und die Grenzen der Rechtsetzungsbefugnisse der Anstaltsleitungen festlegt. So heisst es denn auch, dass öffentliche Aufgaben von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts „*nach Massgabe*“ des Gesetzes wahrgenommen werden (Art. 108 Abs. 1 KV-AR). Bei den in der Gesetzessammlung vorgefundenen Beispielen richtet sich die Delegation jeweils an öffentlich-rechtliche Anstalten, denen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung gewisse eigenständige Regelungsbefugnisse zugestanden werden (Vgl. z.B. Art. 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Pensionskasse AR [bGS 142.22]; Art. 18a Abs. 2 des Gesetzes über eGovernment und Informatik [bGS 142.3]; Art. 14 des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden [bGS 812.11]; Art. 38 Abs. 2 des Gesetzes über Schule und Bildung [bGS 411.0]). Denkbar ist aber auch, dass der Gesetzgeber den Gerichten oder den verwaltungsunabhängigen Kontrollorganen (Finanzkontrolle, Datenschutzkontrolle, gegebenenfalls Ombudsstelle) punktuelle Rechtssetzungskompetenzen zuweist – zum Beispiel zur Regelung interner Organisationsfragen.

2. Übergeordnetes Recht

Wie die Aufgabenverteilung zwischen dem Parlament und dem Regierungsrat aussieht, ist den Kantonen überlassen. Es sind keine anwendbaren übergeordneten Vorgaben ersichtlich.



3. Rechtsvergleich

Ein Verbot für Delegationen, welche den Regierungsrat überspringen, hat auch der Kanton Bern (Art. 69 Abs. 1 KV-BE; vgl. auch Art. 49 Abs. 1 KV-SH). Auch im Kanton Bern kann der Regierungsrat seine Rechtsetzungskompetenzen nicht eigenmächtig weiterdelegieren (sog. Subdelegation). Er braucht dafür eine Ermächtigung des Gesetzgebers (Art. 69 Abs. 3 KV-BE).

Eine verwandte Regelung befindet sich in § 91 Abs. 5 KV-AG. Sie besagt, dass die Zuständigkeit des Regierungsrates zur Rechtssetzung nicht übertragen werden darf. Diese Regelung verbietet es nicht nur dem Gesetzgeber, dem Regierungsrat unterstellte Verwaltungseinheiten mit Rechtsetzungskompetenzen auszustatten, sondern auch dem Regierungsrat selbst. Der Regierungsrat darf demnach seine Verordnungskompetenzen nicht weiterdelegieren (KURT EICHENBERGER, Kommentar zur KV-AG, § 91 Rz. 19).

Nochmals eine andere Lösung wählte der Kanton Zürich in Art. 38 Abs. 3 KV-ZH. Dort heisst es, dass Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können. Auch im Kanton Zürich gilt der Grundsatz, dass die Kompetenz zum Erlass von Ordnungsbestimmungen beim Regierungsrat liegt. In begründeten Fällen kann der Gesetzgeber jedoch ein Departement oder eine Amtsstelle zum Erlass von Ordnungsbestimmungen ermächtigen. Dem Regierungsrat ist es dagegen untersagt, seine Verordnungskompetenzen an ihm unterstellte Stellen weiterzudelegieren (MATTHIAS HAUSER, Kommentar zur Zürcher KV, Art. 38 Rz. 42, 43).

4. Vorschläge und Argumentarium

Die Lösungsvariante im Kanton Aargau (§ 91 Abs. 5 KV-AG) erscheint letztlich als zu starr. Denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse Ordnungsbestimmungen sinnvollerweise an ein Departement oder ein Amt delegiert werden sollten – zum Beispiel bei einer äusserst technischen Materie, die oft angepasst werden muss.

Gemäss Art. 38 Abs. 3 KV-ZH könnte der Gesetzgeber theoretisch gegen den Willen des Regierungsrates eine ihm unterstellte Verwaltungseinheit mit Ordnungskompetenzen betrauen. Die Organisationsautonomie des Regierungsrates und seine Ordnungskompetenzen sind damit weniger klar geschützt.

Die geltende Regelung scheint letztlich besser, als die im Rechtsvergleich präsentierten Alternativen. Sie ist flexibel genug, um in begründeten Einzelfällen eine Rechtssetzungsdelegation an ein Departement oder ein Amt zuzulassen. Zugleich stellt sie sicher, dass sowohl der Gesetzgeber (bzw. der Kantonsrat) als auch der Regierungsrat mit der Delegation einverstanden sind. Weil das Gesetzgebungsverfahren seit Inkraftsetzung der Kantonsverfassung von 1995 um vieles flexibler geworden ist (Verabschiedung durch KR und fakultatives Referendum), sollte die Ermächtigung an den Regierungsrat neu durch den Gesetzgeber erfolgen.

Antrag der Arbeitsgruppe 3:

Wie bisher soll der Gesetzgeber den Regierungsrat bei der Gesetzesdelegation nicht überspringen. Der Regierungsrat soll den Erlass von Ordnungsbestimmungen an eine ihm unterstellte Verwaltungseinheit übertragen können, sofern der Gesetzgeber eine explizite Ermächtigung erteilt hat.

Wie bisher sollte die Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung (z.B.: Öffentlich-rechtliche Anstalten, verwaltungsunabhängige Behörden) durch den Gesetzgeber erfolgen. (Einstimmig)



D. Beibehaltung oder Neuausrichtung von Art. 69 Abs. 1 KV?

1. Geltendes Recht

Die Verfassung schreibt in Art. 69 Abs. 1 KV vor, dass alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen werden müssen. Dadurch wird ausgeschlossen, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenz wichtige und grundlegende Bestimmungen erlässt. Diese sind zwingend durch den kantonalen Gesetzgeber (Verabschiedung durch den KR und fakultatives Referendum) zu erlassen. Sie können also auch nicht an den Regierungsrat delegiert werden (Delegationsverbot).

Zu den grundlegenden und wichtigen Bestimmungen gehören zunächst all jene Rechtssätze, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht (Art. 69 Abs. 1 KV). Die geltende Kantonsverfassung enthält zahlreiche punktuelle Gesetzesvorbehalte, beispielsweise:

- Erwerb und Verlust des Land- und Bürgerrechts (Art. 3 Abs. 2 KV);
- Bewilligungspflicht für Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Art. 17 Abs. 2 KV);
- Anspruch auf vom Gesetz vorgesehene Richter und Richterinnen (Art. 20 Abs. 1 KV)¹.

Zu den grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen des kantonalen Rechts gehören gemäss Art. 69 Abs. 1 KV sodann Bestimmungen über:

- a) Die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen,
- b) den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
- c) Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
- d) die Grundzüge der Organisation der Aufgaben der Behörden,
- e) die Anhandnahme einer neuen, dauernden Aufgabe.

Die geltende Kantonsverfassung hat diese Auflistung aus der Kantonsverfassung des Kantons Bern übernommen (Vgl. Art. 69 Abs. 4 KV-BE). Der Bund hat wenige Jahre später in Art. 164 Abs. 1 BV eine Auflistung von Regelungsbereichen aufgenommen, die der Regelung des Kantons Bern strukturell sehr ähnlich ist.

Der praktische Nutzen dieser Aufzählung in Art. 69 Abs. 1 lit. a–e KV liegt nicht darin, dass sie immer auf Anhieb klärt, was grundlegend und wichtig ist. Sie erwähnt vielmehr Regelungsbereiche, in denen das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Regelung besonders zu beachten ist, und zu denen Lehre und Gerichtspraxis die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bereits präzisiert haben. Die Aufzählung lehnt sich an die Praxis des Bundesgerichts an bzw. nimmt die Grundsätze von Rechtsprechung und Lehre auf (SCHÖCH, a.a.O., Art. 69 Ziff. 5). Was in einem bestimmten Bereich so grundlegend und wichtig ist, dass zwingend der Gesetzgeber eine Regelung treffen muss, kann man somit durch Rückgriff auf Rechtsprechung und Lehre näher herausfinden.

¹ Weitere punktuelle Gesetzesvorbehalte in der KV-AR: Art. 21 Abs. 1 KV; Art. 21 Abs. 6 KV; Art. 23 Abs. 2 lit. a KV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 62 Abs. 1 KV; Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} KV; Art. 64 Abs. 2 KV; Art. 67 Abs. 3 KV; Art. 68 Abs. 1 KV; Art. 70 Abs. 3 KV; Art. 71 Abs. 5 KV; Art. 73 Abs. 2 KV; Art. 76 Abs. 2 KV; Art. 77 Abs. 3 KV; Art. 78 Abs. 1 KV; Art. 79 Abs. 3 KV; Art. 82 Abs. 2 KV; Art. 89 Abs. 3 KV; Art. 92 Abs. 1 KV; Art. 93 Abs. 2 KV; Art. 94 Abs. 2 KV; Art. 95 Abs. 2 KV; Art. 96 Abs. 5 KV; Art. 98 Abs. 2 KV; Art. 107 Abs. 1 KV; Art. 108 Abs. 1 KV.



Nützlich ist die beispielhafte Auflistung von Regelungsbereichen in Art. 69 Abs. 1 lit. a–e KV auch deshalb, weil sie den mit Gesetzgebung beschäftigten Organen (z.B. Mitglieder der Verwaltung, des Regierungsrates und des Kantonsrates) anschaulich macht, welche Regelungen unter den Gesetzesvorbehalt fallen können und in welchen Regelungsbereichen besondere Aufmerksamkeit gefordert ist.

2. Übergeordnetes Recht

Wie bereits gesagt, lehnt sich Art. 69 Abs. 1 lit. a–e KV an die Praxis des Bundesgerichts an bzw. nimmt die Grundsätze von Rechtsprechung und Lehre auf. Welche Regelungen im Einzelfall unter den Gesetzesvorbehalt fallen (also zwingend durch den Gesetzgeber geregelt werden müssen) ergibt sich vor allem aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Diese ist zu umfangreich und von Regelungsbereich zu Regelungsbereich zu unterschiedlich, um hier dargestellt zu werden.

3. Rechtsvergleich

Ein Blick in die seit 1995 totalrevidierten Kantonsverfassungen zeigt, dass sich diverse Kantone darum bemühten, die allgemeine Umschreibung des „Grundlegenden und Wichtigen“ präziser und anschaulicher zu gestalten. Relativ aktuelle Beispiele bilden etwa Art. 31 Abs. 2 KV-GR, § 45 Abs. 2 KV-LU oder Art. 38 Abs. 1 KV-ZH:

Art. 38 KV-ZH

1 Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;*
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;*
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;*
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;*
- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;*
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;*
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden, wenn sie zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden führt;*
- h. Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private.*

Andere neue Kantonsverfassungen haben sich mit kürzeren Umschreibungen begnügt (z.B.: § 50 KV-SZ; Art. 67 KV-SG). Bsp.:

§ 50 KV-Schwyz:

In der Form des Gesetzes werden alle wichtigen Rechtssätze erlassen, insbesondere diejenigen, die:

- a. Rechte und Pflichten von natürlichen und juristischen Personen begründen;*
oder
- b. Grundzüge der Organisation von Kanton, Bezirken oder Gemeinden festlegen.*



Wiederum andere neue Kantonsverfassungen – vor allem jene aus der Westschweiz – verzichten auf allgemeine inhaltliche Umschreibungen dazu, was zwingend ins Gesetz gehört.

4. Vorschläge und Argumentarium

Es könnten verschiedene Stossrichtungen für die neue Ausgestaltung von Art. 69 KV ausgewählt werden. Man könnte insbesondere eine kürzere (z.B.: § 50 KV-SZ) oder eine ausführlichere Formulierung (z.B.: Art. 38 Abs. 1 KV-ZH) anstreben.

Für eine Kürzung würde sprechen, dass ausführliche Beispiele nicht notwendig sind. Denn es bestimmt vor allem die Rechtsprechung, was im Einzelnen genau unter den Gesetzesvorbehalt fällt.

Gegen eine Kürzung spricht, dass der Gesetzesvorbehalt für die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen dem Gesetz- und dem Ordnungsgeber eine grosse staatsrechtliche Bedeutung hat. Es lohnt sich daher, eine Handvoll aussagekräftiger Beispiele auf Verfassungsstufe beizubehalten. Eine anschauliche Umschreibung dessen, was zwingend ins Gesetz gehört, kann zudem für jene eine hilfreiche Orientierung sein, welche im Gesetzgebungsprozess mitwirken. Sie erinnert daran, dass der Gesetzgeber sich über diese Frage Gedanken machen muss. Je aufschlussreicher die Beispiele sind, desto einfacher ist es für Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates oder der Verwaltung, sich daran zu orientieren und damit zu argumentieren.

Mit einer Erweiterung der Beispiele in Art. 69 Abs. 1 KV könnte die Verfassung gegenüber der Rechtsprechung und Lehre einen Wink geben, dass in einem bestimmten Gebiet eine strengere Handhabung gewünscht wird. So war es zum Beispiel in Art. 38 Abs. 1 lit. g KV-ZH (HAUSER, a.a.O., Art. 38 Rz. 20). Allerdings müssten solche Ergänzungen sparsam verwendet und juristisch sorgfältig abgewogen werden. Es müsste insbesondere darauf Acht gegeben werden, dass die Beispiele mit dem aktuellen Stand der Rechtsprechung übereinstimmen und die Flexibilität des Gesetzgebers nicht zu stark einschränken. Zudem wird die Verständlichkeit durch eine grössere Anzahl Beispiele nicht unbedingt verbessert. Für Anstösse zur strengeren Handhabung oder zur Präzisierung der Rechtsprechung erscheinen ferner punktuelle Gesetzesvorbehalte als das besser geeignete Instrument.

Im Ergebnis scheint die im bestehenden Art. 69 Abs. 1 KV angestrebte Regelungsdichte – die Anzahl Beispiele und ihre Formulierung – als ein gelungener Mittelweg. Es bestehen somit gute Gründe, Art. 69 Abs. 1 KV in den wesentlichen Zügen beizubehalten. Allfällige Anliegen zur konkreten Formulierung von Art. 69 Abs. 1 KV können im Rahmen der Entwurfsredaktion berücksichtigt werden.

Antrag der Arbeitsgruppe 3

Art. 69 Abs. 1 KV soll im Wesentlichen beibehalten werden. (Einstimmig)



E. Literaturhinweise

JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 68, S. 118 ff.

MATTHIAS HAUSER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 38, S. 423 ff.

URS BOLZ, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 432 ff.

F. Beschlüsse

13.06.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none">– Die Möglichkeit für Rechtsetzungsdelegationen durch den Gesetzgeber soll im Sinne des geltenden Rechts fortgeführt werden (keine Änderung gegenüber dem Status quo). (Teil B., Ziff. 4).– Wie bisher soll der Gesetzgeber den Regierungsrat bei der Gesetzesdelegation nicht überspringen. Der Regierungsrat soll den Erlass von Verordnungsbestimmungen an eine ihm unterstellte Verwaltungseinheit übertragen können, sofern der Gesetzgeber eine explizite Ermächtigung erteilt hat. (Teil C., Ziff. 4).– Wie bisher sollte die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung (z.B.: Öffentlich-rechtliche Anstalten, verwaltungsunabhängige Behörden) durch den Gesetzgeber erfolgen. (Teil C., Ziff. 4).– Art. 69 Abs. 1 KV ist im Wesentlichen beizubehalten. (Teil D., Ziff. 4).
29.08.2019	<p>– Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt 3253 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
24.10.2019	<p>Die VK genehmigt alle Anträge der Arbeitsgruppe 3 (Protokoll der VK-Sitzung vom 24. Oktober 2019, S. 7).</p>