

Per E-Mail:
vernehmlassungen.sk@sg.ch

Kanton St.Gallen
Staatskanzlei
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen

St.Gallen, 19. Mai 2021

Sammelvorlage zur Umsetzung von Aufträgen zur Gewaltenteilung; XIV., XV. und XVI Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (StVG): Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir machen fristgerecht von der Möglichkeit Gebrauch, uns zu **Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes** (StVG [sGS 140.1]) vernehmen zu lassen. Dabei beziehen wir uns auf die Vernehmlassungsvorlage „Bericht und Entwürfe der Staatskanzlei vom 23. Mai 2021“. Gemeint sein dürfte 23. **März** 2021, weil sonst die Vernehmlassung keinen Sinn machen würde.

1. Vorbemerkungen:

- 1.1.** Grundlage für die Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes sind die drei gutgeheissenen Motionen 42.18.07, 42.18.21 und 42.19.02. Damit geben die Motionsaufträge die Umsetzung weitgehend vor, was den **gesetzgeberischen Spielraum** (der Regierung) **stark einengt**.
- 1.2.** Es ist deshalb zu prüfen, ob für die Umsetzung jeder Motion – wie in Aussicht gestellt – ein selbständiger Nachtrag notwendig ist, oder ob die Revision des Staatsverwaltungsgesetzes in **einer gemeinsamen Vorlage** behandelt werden soll. Die „**Einheit der Materie**“ muss bei Initiativen eingehalten werden, nicht jedoch vom Gesetzgeber bei Gesetzesrevisionen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf kürzliche Revisionen des Steuergesetzes. In einem Nachtrag wurden parlamentarische Aufträge, Vorgaben des Bundesrechts und Erkenntnisse aus der Praxis gemeinsam umgesetzt.

- 1.3. Dazu kommt, dass es sich um Gesetzesanpassungen handelt, die **kaum „referendumsgefährdet“** sein dürften. Dies auch deshalb, weil zwei der drei Motionen von der Regierung nicht bekämpft und vom Kantonsrat sehr deutlich (einmal mit grossem Mehr, einmal sogar ohne Gegenstimme) gutgeheissen worden waren. Sollte die Regierung trotzdem an der Aufteilung in drei Gesetzes-Nachträge festhalten, behält sich die SVP-Fraktion einen **Antrag zur Zusammenlegung** aller Nachträge vor.
- 1.4. Wir folgen jedoch in der Vernehmlassung der **gewählten Systematik** und äussern uns im Folgenden einzeln zu den **drei Revisionspunkten**.

2. XIV. N – Einbezug Kantonsrat beim Verordnungsrecht

(Motion 42.18.07)

2.1. **Ausgangslage und Ziel:**

Vom grundsätzlichen Verständnis der Gewaltentrennung ist die Exekutive – im Rahmen der Delegation durch das Gesetz – frei beim Erlass der Verordnung. Selbstverständlich darf das Gesetz dadurch aber nicht geändert oder umgangen werden.

Weil aber diese „Umgehung“ nicht ganz einfach zu definieren und immer wieder vorgekommen ist, ist es das Anliegen der Legislative, die Absicht der Exekutive frühzeitig zu erfahren, um nötigenfalls reagieren zu können. Dies betrifft auch die Tendenz zu **sogenannten Rahmengesetzen**. Diese haben insbesondere zur Folge, dass wichtige materielle Bestimmungen auf Verordnungsebene zu regeln sind. Wenn der Verordnungsinhalt mit der Botschaft zum Gesetz vorgelegt werden muss, kann das Parlament im Gesetzgebungsprozess reagieren und Teile davon ebenfalls im Gesetz regeln.

2.2. **Auftrag der Motion:**

In der Motion wird gefordert, dass mit der Botschaft zum Gesetz auch die **Grundzüge der entsprechenden Verordnung offengelegt werden, „wenn die entsprechende Verordnung eine politische Aussenwirkung hat oder von Amtes wegen in der Gesetzessammlung veröffentlicht wird“**.

Beantragt wird nun aber im Entwurf die Reduktion auf: **„wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist“**.

- 2.3. Die Begründung im Entwurf, dass sämtliche Verordnungen in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden, ist richtig. Die Umschreibung von **„erheblicher Bedeutung“** ist jedoch eine doppelte Relativierung, da beide Wörter auslegungsbedürftig sind. Dies dürfte in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Beurteilungen aus Sicht der Regierung und des Parlaments führen. Um dies zu verhindern, **sind deshalb sämtliche Verordnungen mit dem Gesetzesentwurf dem Parlament vorzulegen**.
- 2.4. Dies soll die Regierung (und Verwaltung) auch dazu bewegen, dass durch diesen Nachtrag im Staatsverwaltungsgesetz **grundsätzlich sämtliche materiellen Bestimmungen im Gesetz geregelt werden**. Verordnungen sollen sich im Wesentlichen auf Ausführungsbestimmungen beschränken, soweit solche überhaupt notwendig sind.

- 2.5.** Die Berechtigung und Notwendigkeit dieser Forderung, die materiellen Bestimmungen im Gesetz zu regeln, wird (leider) durch einen aktuellen Erlass bestätigt. Im **IV. Nachtrag zur Energieverordnung** vom 6. April 2021 (EnV [sGS 741.11]) hat die Regierung **erstens** die Vorgaben des Kantonsrats nur unvollständig umgesetzt und **zweitens** auch Bestimmungen von privaten Organisationen und Verbänden sowie Beschlüsse von politischen Zusammenschlüssen ohne Gesetzgebungskompetenz verbindlich erklärt. Diese **Kritik** begründen wir wie folgt:
- 2.5.1.** Die **Härtefallregelung** beim Ersatz von Gas- und Ölheizungen war beim Erlass des **VI. Nachtrags zum Energiegesetz** vom 17. September 2020 (EnG [sGS 741.1]) **ein zentraler und strittiger Punkt**. Nach langen Diskussionen in der Vorberatenden Kommission und im Parlament wurde beschlossen, dass die Regierung „*die Befreiung von den Anforderungen durch Verordnung regelt*“ (Art.12e Abs.3 EnG). Das hat sie nun aber nicht gemacht, sondern überlässt die Regelung nun der Baubewilligungsbehörde der Gemeinden (Art.9c EnV), obwohl das Gesetz keine Delegationskompetenz enthält!
- 2.5.2.** In der geänderten Energieverordnung und deren Anhängen werden verschiedene **Normen und Merkblätter der SIA** verbindlich erklärt. Damit wird einer privaten Organisation Gesetzgebungskompetenz zugestanden, obwohl das Gesetz keine solche Delegation enthält. Dazu kommt, dass im Gegensatz zu den Rechtserlassen, welche von den Interessierten unentgeltlich eingesehen werden können, die meisten Erlasse der SIA nur gegen Bezahlung eingesehen werden können. Somit sind sie dem Bürger nicht einmal zugänglich. – Der Verzicht auf die eigene Regelung gibt es aber auch in anderen Bereichen, so im Schätzungswesen, bei dem nicht die Regierung die Methode bestimmt, sondern mit ihrer Regelung Tür und Tor für jegliche Schätzungsmethode öffnet (Art.9 VGS [sGS 814.11]).
- 2.6.** Die Regierung entgegnet oft auf diese Kritik, Entwicklungen im technischen Bereich erfordern rasche Anpassungen. Deshalb seien diese Bereiche auf Verordnungsstufe zu regeln, weil Gesetzesanpassungen aufwändig und zeitintensiver seien. Auch wenn eine Gesetzesrevision länger dauert als die Änderung einer Verordnung im „stillen Kämmerlein“, rechtfertigt dies aber den „schnelleren Weg“ nicht. Die Regelung von materiellen Vorschriften auf Verordnungsstufe entzieht nämlich diese Bestimmungen gesamthaft der Überprüfung durch Parlament und Volk. Das **Referendum** kann auf kantonaler Ebene nur gegen **allgemeinverbindliche Gesetze** des Kantonsrats ergriffen werden, nicht jedoch gegen Verordnungen der Regierung. Damit dürfte die wahre Absicht hinter materiellen Bestimmungen auf Verordnungsebene kaum im Zeitfaktor liegen (ein Gesetzesnachtrag kann problemlos in einem halben Jahr behandelt und beschlossen werden), sondern darin, diese Bestimmungen der Diskussion im Kantonsrat und einem allfälligen Referendum zu entziehen. **Mit anderen Worten werden durch materielle Bestimmungen in Verordnungen bewusst die Volksrechte eingeschränkt!** Das darf nicht sein.
- 2.7.** Da die Regierung, möglicherweise auch aus weiteren Gründen, überfordert ist beim Erlass von Verordnungen, ist es **Aufgabe des Kantonsrats**, die **Regierung zu entlasten**. Dies dadurch, **dass bei neuen Erlassen keine materiellen Fragen mehr in Verordnungen geregelt werden**.

2.8. St.Gallen beschreitet zudem mit dieser Motion **kein Neuland**. Die gleichen Bestrebungen und ersten Beschlüsse finden sich auf Bundesebene und in verschiedenen Kantonen.

2.9. Antrag:
Mit dem Gesetzesentwurf sind auch die Grundzüge einer entsprechenden Verordnung offenzulegen.

3. XV. N – Abstimmungsverhalten der Regierung bei kantonalen Vorlagen
(Motion 42.18.21)

3.1. Ausgangslage und Ziel:

Auslöser für diese Motion war das Verhalten der Regierung und insbesondere des zuständigen Regierungsrates vor der Abstimmung über das „Vermummungsverbot“ im Kanton St.Gallen. – Gemäss Botschaft sei dies eine von zwei Abstimmungen innerhalb von zehn Jahren gewesen, bei der sich die Regierung gegen den Beschluss des Kantonsrats geäussert habe.

3.2. Auftrag der Motion:

Verlangt wird mit der Motion, **„dass sich die Regierung und einzelne Regierungsmitglieder in einem Abstimmungskampf nicht öffentlich gegen Beschlüsse des Kantonsrates äussern“**.

Beantragt wird nun aber im Entwurf:

Die Regierung vertritt bei kantonalen Abstimmungsvorlagen keine vom Kantonsrat abweichende Abstimmungsempfehlung.

3.3. Dies beschränkt sich einerseits auf die Regierung in ihrer Gesamtheit und ist auch weniger klar formuliert. Es wäre somit aber zulässig, dass sich die Regierung negativ zur Vorlage äussert, ohne jedoch einen Antrag zu stellen!

3.4. Dann wird auch noch mit dem Bundesgericht ausgeführt, dass die einzelnen Mitglieder der Regierung jedoch ihre – abweichende – Meinung vertreten dürfen, weshalb die Einschränkung für die Regierungsmitglieder nicht ins Gesetz aufzunehmen sei. Diese **Argumentation überzeugt nicht**. So hat sich das Bundesgericht nicht mit der Frage befasst, ob ein kantonales Verbot zur abweichenden Meinungsäusserung in einem Gesetz erlassen werden dürfe, was vorliegend mit der Motion beabsichtigt wird.

3.5. Gemäss Bundesgericht kann *„dem einzelnen Mitglied einer Behörde die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden“* (so wörtlich im Urteil 119 Ia 271). Dies würde aber bedeuten, dass jedes Behördenmitglied in einem Abstimmungskampf **auch nicht an das Kollegialitätsprinzip gebunden** wäre. Dass nämlich die persönliche Meinung geäussert werden könnte, auch wenn sie nicht dem Mehrheitsbeschluss dieser Behörde entspricht. Ist dies vorliegend auch die Meinung der St.Galler Regierung?

3.6. Begründet wird dies u.a. weiter (im Entscheid 130 I 290), dass Behördenmitglieder nebst ihrem Namen auch ihre amtliche Funktion erwähnen, um ihre „**besondere Sachkunde**“ hervorzuheben. Diese Idealvorstellung zeigt auch, wie weit weg vom wirklichen Leben die Richter in Lausanne leben!

3.7. Antrag:
Es ist an der ursprünglichen Formulierung der Motion festzuhalten, wonach weder die Regierung noch einzelne Mitglieder eine abweichende Meinung zum Beschluss des Kantonsrats öffentlich vertreten dürfen.

4. XVI. N – Mitgliedschaft in der Bundesversammlung
(Motion 42.19.02)

4.1. Ausgangslage und Ziel:
Ausgangslage und Ziel sind noch in guter Erinnerung.

4.2. Mit dem geänderten Wortlaut der Motion geht es bei dieser Frage einzig noch um die Übergangsfrist.

Beurteilung des Gesetzesentwurfs:

Beantragt wird eine Übergangsfrist von maximal 18 Monaten.

Diese Frist ist zu lang und auch mit der fantasievollen Begründung nicht zu rechtfertigen. Die Regierung hatte damals auf dem roten Blatt selbst von 12 bis 18 Monaten geschrieben. 12 Monate genügen auch, um Projekte, wenn sie noch nicht abgeschlossen werden können, geordnet an die Nachfolge zu übergeben.

4.3. Antrag:
Wenn ein Mitglied der St.Galler Regierung ein Mandat im Nationalrat oder im Ständerat antritt, endet sein Mandat in der St.Galler Regierung spätestens nach zwölf Monaten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge. Bei Fragen oder für Erklärungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir übermitteln die Vernehmlassung an die **gewünschte E-Mail-Adresse**.

Freundliche Grüsse



Walter Gartmann,
Präsident SVP Kanton St. Gallen