

Interpellation Ritter-Sonderegger-Altstätten (21 Mitunterzeichnende) vom 28. November 2012

Gilt das Kollegialprinzip in der St.Galler Regierung noch?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. Januar 2013

Werner Ritter-Sonderegger-Altstätten bezieht sich in seiner Interpellation vom 28. November 2012 auf die Verhandlungen des Kantonsrates über das Bibliotheksgesetz (erste Lesung in der Novembersession 2012). Er hält fest, dass der Vorsteher des Departementes des Innern nicht die Vorlage der Regierung vertreten, sondern einen Antrag der FDP-Fraktion unterstützt habe, und erkundigt sich, inwieweit dieses Verhalten mit Art. 69 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) vereinbar sei.

Die Regierung antwortet in allgemeiner Hinsicht wie folgt:

Art. 69 Abs. 2 KV bestimmt, dass die Regierung ihre Beschlüsse als Kollegium fasst und vertritt. Damit drückt die Verfassung aus, «dass die Regierung gegenüber den anderen Staatsorganen, gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber aussen als <eine dauernd handlungsfähige und wirkungskräftige Einheit> auftritt»¹, indem ihre Entscheidungen nicht den einzelnen Mitgliedern, «sondern dem Gremium insgesamt, d.h. dem zusammengesetzten Staatsorgan, dem <collegium>, zugerechnet» werden².

In der Phase der Beratung von Botschaft und Entwurf durch die Regierung im Vorfeld der Zustellung an den Kantonsrat lässt sich das Kollegialprinzip ohne Weiteres umsetzen, indem die Meinungsäusserungen der einzelnen Mitglieder der Regierung und die Entscheidungsfindung der Regierung innerhalb des Kollegiums erfolgen. Anders verhält es sich in den Beratungen der vorbereitenden Kommission und im Plenum des Kantonsrates. In diesen Phasen des Verfahrens vertritt die Vorsteherin oder der Vorsteher des in der Sache zuständigen Departementes die Regierung. In Bezug auf die vorbereitenden Kommissionen ist Art. 37 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) massgebend: «Der Vorsteher des zuständigen Departementes vertritt die Regierung in den Sitzungen der vorbereitenden Kommissionen.» Für die Beratungen im Kantonsrat gilt Art. 37 Abs. 1 erster Satz GeschKR: «Die Regierung lässt an den Sitzungen des Kantonsrates ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten.»

Die Vertretung der Regierung im Kantonsrat und seinen Kommissionen bedeutet im Sinn des Kollegialprinzips, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes für die Regierung handelt und sich in deren Namen äussert. Sich im Namen der Regierung zu äussern, heisst, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes ihre oder seine Voten auf die der Vorlage zugrundeliegenden Beratungen im Regierungskollegium abstützt. Werden in der vorbereitenden Kommission oder im Kantonsrat Argumente vorgebracht oder Anträge gestellt, die nicht Gegenstand der Beratungen im Regierungskollegium waren, ist das Regierungsmitglied gehalten, bei seinen Ausführungen die wahrscheinliche Meinung der Regierung zu antizipieren und sich so zu äussern, wie es aufgrund der Umstände annehmen darf, damit die Auffassung der Regierung wiederzugeben.

¹ Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Verfassung des Kantons St.Gallen, ABI 2000, 165 ff., 340 (mit Verweis auf Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Aarau 1986).

² Vgl. Das Kollegialprinzip im Kanton St.Gallen, Bericht des Regierungsrates und Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 18. August 1992 [22.92.07], ABI 1992, 1918 ff., 1923 und 1942.

In Bezug auf die Verhandlungen über das Bibliotheksgesetz antwortet die Regierung wie folgt:

Der Vorsteher des zuständigen Departementes des Innern erblickte im Antrag der FDP-Fraktion vom 26. November 2012 auf Einfügen der Art. 10a und 10b in das Bibliotheksgesetz unter gleichzeitiger Streichung der Art. 20 bis 23 gemäss Vorlage Vorteile gegenüber dem Entwurf der Regierung, weshalb er dem Kantonsrat empfahl, dem Antrag zuzustimmen. Zwischen dem Antrag der FDP-Fraktion und den Bestimmungen über die Ablieferungspflicht in der Vorlage der Regierung bestand ein Unterschied. Zwar beziehen sich Antrag und Vorlage auf die Medienerzeugnisse mit Bezug zum Kanton St.Gallen. Während die Vorlage der Regierung jedoch ein eigentliches Pflichtexemplarrecht statuieren wollte³, stellte der FDP-Antrag einen entsprechenden Sammelauftrag der Kantonsbibliothek ins Zentrum, welcher durch Verordnungsrecht zu konkretisieren ist und für dessen Umsetzung mit Verlegerinnen und Verlegern sowie Herstellerinnen und Herstellern zusammengearbeitet werden soll. Diese beiden alternativen Vorgehensweisen wurden in der Regierung nicht beraten, weshalb der Vorsteher des Departementes des Innern deren Haltung nicht bekanntgeben konnte. Ebenso wenig bestanden für ihn Anhaltspunkte, die es ihm erlaubt hätten, die Auffassung der Regierung antizipierend darzulegen.

Aufgrund dieses Umstands wäre es, im Nachhinein betrachtet, wohl sachgerecht gewesen, wenn der Vorsteher des Departementes des Innern den Entwurf der Regierung verteidigt oder zumindest von der ausdrücklichen Unterstützung des FDP-Antrags abgesehen hätte. Seine Äusserung, der Fassung der Regierung «keine Träne nachzuweinen», lässt es nachvollziehbar erscheinen, dass Zweifel entstanden sind, ob die Regierung im Sinn des Kollegialprinzips nach aussen geschlossen als Einheit handelt. Die Regierung hält indessen fest, dass das verfassungsrechtlich verankerte Kollegialprinzip unverändert gilt. Ausnahmslos alle Mitglieder fühlen sich dessen Grundsätzen verpflichtet.

³ Vgl. Bibliotheken für die Wissensgesellschaft, Bericht bzw. Botschaft und Entwürfe der Regierung zum Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen (Bibliotheksinitiative)» und zum Bibliotheksgesetz (Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative «für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St.Gallen [Bibliotheksinitiative]») vom 3. Juli 2012 [29.12.01/22.12.08], ABI 2012, 2403 ff., 2451 f.