



Kleine Anfrage der Alternativen Grünen Fraktion betreffend Handhabung des Kollegialitätsprinzips

Antwort des Regierungsrates
vom 11. Juni 2013

Am 15. April 2013 reichte die Alternative Grüne Fraktion dem Regierungsrat eine kleine Anfrage ein. Sie möchte wissen, ob der Auftritt von Regierungsrat Stephan Schleiss in der Fernsehsendung Arena vom 1. Februar 2013 gegen das Kollegialitätsprinzip verstossen habe. So habe sich der Regierungsrat in der Vernehmlassung für den Familienartikel in der Bundesverfassung ausgesprochen, wohingegen sich Stephan Schleiss in der Arena-Sendung dezidiert dagegen ausgesprochen hat. Daneben möchte die Kantonsrätin allgemeine Informationen zur Handhabung des Kollegialitätsprinzips und wie sich Regierungsratsmitglieder im Vorfeld einer Abstimmung einbringen können.

Der Regierungsrat nimmt zur kleinen Anfrage wie folgt Stellung:

I. Grundregeln des Regierungsrates zum Kollegialitätsprinzip

1. Sämtliche hängige und noch nicht beschlossene Geschäfte unterliegen der Verschwiegenheitspflicht. Dritte dürfen diesbezüglich nicht orientiert werden.
2. Der prozessorientierte Werdegang eines Regierungsratsbeschlusses ist auch nach dem Entscheid gegenüber dem Kantonsrat wie auch gegenüber der Öffentlichkeit vertraulich. Dies betrifft namentlich die Art der Antragstellung, allfällige Gegenanträge, Voten und Stimmenverhältnisse.
3. Alle Mitglieder des Regierungsrates müssen kollegial gefällte Entscheide gegen aussen vertreten. Eine Ausnahme kann gemacht werden, wenn der Entscheid grundlegenden weltanschaulichen Auffassungen eines Regierungsratsmitglieds widerspricht.
4. Der Regierungsrat ist nach dem definitiven Entscheid durch die eidgenössischen Räte grundsätzlich nicht mehr an die Vernehmlassungsantworten zuhanden der Bundesbehörden oder Fachdirektorenkonferenzen gebunden. Bei Vernehmlassungsvorlagen von vitaler und direkter Bedeutung für den Kanton kann der Regierungsrat diesbezüglich eine weitergehende Bindung der Mitglieder beschliessen.

II. Antworten auf die Fragen

1. *Wurde zum Beispiel mit der öffentlichen Stellungnahme des Bildungsdirektors in der SRF-Sendung Arena gegen den Familienartikel gegen das Kollegialitätsprinzip verstossen, da die Regierung diesen Artikel in der Vernehmlassung klar begrüsst? Hat die Regierung dies bereits thematisiert und wann?*

Der Regierungsrat gibt zahlreiche Vernehmlassungen zu Vorprojekten zuhanden der Bundesbehörden und der Fachdirektorenkonferenzen ab. Die Vorlagen erfahren dabei aufgrund der Vernehmlassung und der anschliessenden Beratungen durch die eidgenössischen Räte oftmals Änderungen. Gemäss Praxis sind folglich die Mitglieder des Regierungsrates nach dem definitiven Entscheid der eidgenössischen Räte grundsätzlich nicht mehr durch die Vernehmlassungsantworten gebunden.

Eine Ausnahme bilden Vernehmlassungsvorlagen, die für den Kanton von vitaler und direkter Bedeutung sind. Als Beispiele können Vernehmlassungen im Bereich der Waffengesetzgebung

aufgrund des Attentates von 2001 oder allenfalls ein NFA-Geschäft herangezogen werden. Eine besondere Bedeutung für den Kanton, die dem Kollegialitätsprinzip unterstünde, müsste aber durch den RR im Einzelfall beschlossen werden. Eine absolute Bindung des Regierungsrates an die Vernehmlassungsantworten zu Vorprojekten des Bundes ohne die Möglichkeit, eine andere Auffassung zu äussern, ist nicht vereinbar mit der verfassungsrechtlichen Meinungsäusserungsfreiheit.

Im konkreten Fall begrüßte der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 22. Februar 2011 auf die Parlamentarische Initiative 07.419 "Verfassungsbasis für eine umfangreiche Familienpolitik" grundsätzlich die Zielsetzung und Stossrichtung der Initiative sowie die Schaffung einer umfassenderen Verfassungsgrundlage zur Familienpolitik. Dabei unterstützte er die Absätze 1 und 2 von Art. 115a BV des Vorprojektes. Er beantragte jedoch aus grundsätzlichen und föderalen Überlegungen die Streichung der Absätze 3 und 4, mit welchen eine Bundeskompetenz für die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit einerseits und einer Organisationskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf Verfassungsebene andererseits geschaffen würde. Die Fassung, die schlussendlich zur nationalen Abstimmung gelangte, übernahm Absatz 1 bis 3 gemäss Vorprojekt. Folglich wurde die Regelungskompetenz des Bundes gegenüber den Kantonen beibehalten, wohingegen Absatz 4 - wie vom Regierungsrat beantragt - gestrichen worden war.

Bei der Vorlage handelte es sich nicht um ein Geschäft von vitaler und direkter Bedeutung für den Kanton. Folglich lag im Zeitpunkt der Arena-Sendung keine Entscheidung des Regierungsrates vor, die die Mitglieder aufgrund des Kollegialitätsprinzips binden würde.

Der Regierungsrat hat diese Frage der angeblichen Verletzung des Kollegialitätsprinzips im Regierungsrat nicht thematisiert. Es bestand auch kein Anlass dazu.

2. Wie handhabt die Regierung die persönliche Meinungskundgebung ihrer Ratsmitglieder bei kantonalen und nationalen Abstimmungen, wenn die Regierung dazu Beschlüsse getroffen hat (Vernehmlassungen, Schlussabstimmungen zu Vorlagen, etc.)? Wann sind Regierungsmitglieder ans Kollegialitätsprinzip gebunden?

Der Regierungsrat setzte sich in seiner mündlichen Antwort vom 25. Mai 2001 zur Interpellation von Heinz Tännler betreffend Kollegialitätsprinzip im Regierungsrat (Vorlage Nr. 906.1 - 10551) bereits vertieft mit dieser Frage auseinander. Darin wertete er das Kollegialitätsprinzip als fundamentalen Grundsatz für die Zusammenarbeit in einer Kollegialbehörde, welcher die Vertraulichkeit und Geschlossenheit Stärke und die Leistungsfähigkeit erhöhe.

Aufgrund des Kollegialitätsprinzips werden die Regierungsmitglieder grundsätzlich an Entschiede des Kollegiums gebunden (vorbehalten bleiben Vernehmlassungen des Kantons gemäss Antwort auf Frage 1). Dies beinhaltet sowohl das Einstehen für gemeinsam gefasste Beschlüsse sowie ein einheitliches Auftreten nach aussen. Das Kollegium erledigt die Geschäfte gemeinsam und trägt die Verantwortung für die gefällten Entschiede. Dem Willensbildungsprozess und dem darauf basierenden Mehrheitsentscheid geht dabei eine kritische und oftmals kontroverse Diskussion im Regierungsrat voraus. Es ist folglich enorm wichtig, dass Regierungsmitglieder ihre unterschiedlichen politischen Auffassungen offen zum Ausdruck bringen können, ohne im Verhältnis zu anderen staatlichen Organen und zur Öffentlichkeit Nachteile befürchten zu müssen. Herausforderungen und Schwächen eines Geschäftes müssen angesprochen werden, um schlussendlich in einem tragfähigen Kompromiss münden zu können. Dieser prozessorientierte Werdegang bildet die Basis, dass alle Mitglieder, auch die überstimmten, imstande sind, einen Entscheid gegen aussen zu vertreten. Eine Ausnahme wird im

Übrigen nur dann gemacht, wenn der Entscheid grundlegenden weltanschaulichen Auffassungen des Beauftragten widerspricht¹.

Das Kollegialitätsprinzip ist im geltenden kantonalen Recht nirgends normiert. Da es sich um einen fundamentalen Grundsatz handelt, soll er nun - entsprechend der oben erläuterten Praxis - mit der Revision der Geschäftsordnung des Regierungsrates (siehe § 11 E-GO RR, Vorlage Nr. 2183.2-14161) aufgenommen werden.

3. In welcher Form können sich Regierungsmitglieder persönlich öffentlich einbringen - wenn sie die Regierungshaltung teilen? Wie können sie sich äussern, wenn sie persönlich mit dieser nicht einverstanden sind?

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Der Stimmberechtigte hat Anspruch darauf, dass die Informationen zu einer Abstimmung objektiv sind. Bei der Beteiligung der Behörden in diesem Meinungsbildungsprozess wird zwischen der Intervention des Regierungsrates als Kollegium und der Beteiligung einzelner Mitglieder des Regierungsrates unterschieden.

Bei der Intervention eines einzelnen Mitgliedes des Regierungsrates hält das Bundesgericht fest, dass diesen im Vorfeld der Abstimmung weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäußerung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden kann². So ist üblich, dass Behördenmitglieder bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen ihren Namen mit der amtlichen Stellung versehen, um ihre besondere Sachkunde und ihr Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Diese Aktivitäten unterliegen jeweils dem Spannungsfeld zwischen der Meinungsfreiheit als Privatperson und der Autorität des Amtes, die sie auch dann nicht ganz abzustreifen vermögen, wenn sie als Privatperson öffentlich auftreten. Sie verfügen über einen Autoritätsbonus der Behördenmitglieder³. Dabei ist der Einfluss der amtlichen Autorität am stärksten, wenn es um eine Angelegenheit des eigenen oder eines untergeordneten Gemeinwesen geht; er ist weniger problematisch, wenn die Intervention in einer über- oder gleichgeordneten politischen Körperschaft erfolgt. Die Intervention darf aber keinen offiziellen Charakter aufweisen. Regierungsmitglieder müssen bei ihren Äusserungen das Kollegialitätsprinzip beachten und die Haltung des Gesamtregierungsrates vertreten (Ausnahmen siehe Antworten auf Frage 1 und 2).

Der Regierungsrat handelt gemäss den oben genannten Prinzipien. Entsprechend beantwortete der Regierungsrat am 1. Juli 2003 die Interpellation von Heinz Tännler, Hans Durrer und Karl Betschart. Darin hielt er die anerkannte Praxis des Regierungsrates fest, dass Mitglieder des Regierungsrates sich öffentlich für eine Vorlage auf privater Basis einsetzen dürfen, sofern diese mit der Meinung des Gesamtregierungsrates übereinstimmt. Der Regierungsrat ist jedoch an das Gebot der Sachlichkeit und der Wahrheit gebunden.

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2013

300/mb

¹ Siehe auch Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, S. 364.

² Vgl. BGE 119 Ia 271 mit weiteren Hinweisen.

³ Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, S. 632.