KURZGUTACHTEN

zuhanden des

KANTONSRATES ST. GALLEN

betreffend

VERFASSUNSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT EINER GENEHMIGUNGSKOMPETENZ DES KANTONSRATES FÜR DIE WAHL DER ST.GALLISCHEN VERTRETUNG IM HOCHSCHULRAT DER NEUEN FACHHOCHSCHULE OST – OSTSCHWEIZ

erstellt von

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

Datum: 24. April 2019

INHALTSVERZEICHNIS:

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG 3

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG 5

1. Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierung nach Art. 74 und weiteren Bestimmungen der Kantonsverfassung.....5
2. Wortlaut von Art. 74 KV.....7
3. Entstehungsgeschichte von Art. 74 KV.....7
4. Systematische Auslegung.....9
5. Konkordanz der Bestimmungen der Kantonsverfassung.....11

III. FAZIT 13

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

1 Der Kantonsrat hat der Regierung im Zuge der Beratung des Berichts 40.17.04 "FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz" vom 23. Mai 2017 den folgenden Auftrag nach Art. 95 Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (GeschKR, sGS 131.11) erteilt: "Der Kantonsrat lädt die Regierung ein […], dem Kantonsrat die Wahl der st.gallischen Vertretung im Hochschulrat der neuen Fachhochschule Ostschweiz zur Genehmigung zu unterbreiten" (ABl 2017, 3070).

2 Mit Botschaft und Entwürfen vom 12. März 2019 übermittelte die Regierung dem Kantonsrat die Sammelvorlage "Errichtung der Ost – Ostschweizer Fachhochschule" (Geschäfte 24.19.01, 24.19.02, 22.19.04, 22.19.05, im folgenden "Botschaft Ost – Ostschweizer Fachhochschule"). Eine neue Bestimmung (Art. 94l) im Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (StVG, sGS 140.1) enthält folgenden Wortlaut:

> *"Art. 94l - Genehmigung der Wahl der Mitglieder des Kantons St.Gallen im Hochschulrat der Ost – Ostschweizer Fachhochschule*
>
> *Die Wahl der Mitglieder des Kantons St.Gallen im Hochschulrat der Ost – Ostschweizer Fachhochschule sowie die Bestimmung der Präsidentin oder des Präsidenten nach Art. 18 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 der Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule vom 15. Februar 2019 bedarf der Genehmigung des Kantonsrates."*

Gemäss Regierung wird dadurch der Auftrag des Kantonsrates umgesetzt.

3 Die Regierung hält aber fest (Botschaft Ost – Ostschweizer Fachhochschule, S. 36): "Aus Sicht der Regierung wiederspricht dieser Genehmigungsvorbehalt jedoch klar den verfassungsrechtlichen Grundlagen." Verwiesen wird dabei auf Art. 74 Abs. 2 lit. b Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1, KV). Gemäss dieser Bestimmung bezeichnet die Regierung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten "Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen" (Art. 74 Abs. 2 lit. b KV). Diese Bestimmung weise die Wahl der Vertretungen "eindeutig und allein der Regierung zu" (Botschaft Ost – Ostschweizer Fachhochschule, S. 36). Vorbehalte zugunsten des Kantonsrates seien ansonsten in der Verfassung festgehalten, was für die Wahl der Vertretungen nicht zutreffe.

4 Möglich sei nur ein Genehmigungsvorbehalt betreffend die Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung, wie dies in Art. 94i-k Staatsverwaltungsgesetz fest-

gehalten wird (Botschaft Ost – Ostschweizer Fachhochschule, S. 36). Die Regierung verweist auf ihre Botschaft "Public Corporate Governance: Genehmigungspflicht der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in die obersten strategischen Leitungsorgane, X. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 25. April 2015 (Geschäfte 22.15.07 und 26.15.02, im Folgenden: "Botschaft Public Corporate Governance"). Zitiert aus dieser Botschaft wird folgende Passage (Botschaft Public Corporate Governance, S. 4):

> *"Mit Blick auf eine Stärkung der Public Corporate Governance ist es gerechtfertigt, dass nicht abschliessend jenes Organ über die Einsitznahme in ein oberstes strategisches Leitungsorgan entscheidet, dessen Mitglieder selbst für eine Einsitznahme vorgesehen sind. Es erscheint daher gerechtfertigt, dass der Entscheid der Regierung über die Einsitznahme eines oder mehrerer ihrer Mitglieder in ein oberstes strategisches Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellt wird."*

Genau dieses Argument könne vorliegend aber nicht angerufen werden, weil im Hochschulrat der Ost – Ostschweizer Fachhochschule keine Mitglieder der Regierung vertreten seien.

Die Regierung beantragt, auf den entsprechenden Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz nicht einzutreten (Botschaft Ost – Ostschweizer Fachhochschule, S. 36).

5 Mit E-Mail vom 26. März 2019 hat die Geschäftsführerin der vorberatenden Kommission des Kantonsrates den Unterzeichnenden für die Erstellung eines Kurzgutachtens angefragt. Mit Schreiben vom 26. März 2019 wurde dem Unterzeichnenden der formelle Gutachtensauftrag erteilt. Mit E-Mail vom 4. April 2019 hat die Geschäftsführung dem Unterzeichnenden weitere Unterlagen übermittelt. Der Unterzeichnende hat dem Kanton St. Gallen am 11. April 2019 einen Entwurf des Gutachtens zukommen lassen. Nach mündlichen Rückmeldungen vom 16. April 2019 und der Übermittlung weiterer Unterlagen wurde das Gutachten überarbeitet und am 13. Mai 2019 in der vorberatenden Kommission besprochen. Anschliessend wurde das Gutachten in die vorliegende Form gebracht.

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG

1. Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierung nach Art. 74 und weiteren Bestimmungen der Kantonsverfassung

6 Die Aussenbeziehungen des Kantons sind in Art. 74 KV geregelt. Im vollen Wortlaut wird in Art 74 KV Folgendes festgehalten (Hervorhebung nur hier):

> *"Art. 74 - Aussenbeziehungen*
>
> *[1] Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland.*
>
> *[2] Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten:*
>
> *a. schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab;*
>
> ***b. bezeichnet sie Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen;***
>
> *c. informiert sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.*
>
> *[3] Die Regierung ist nach Massgabe der Bundesverfassung zuständig:*
>
> *1. zur Einreichung von Standesinitiativen, soweit nicht der Kantonsrat das Recht ausübt;*
>
> *2. zur Mitwirkung beim Standesreferendum."*

7 Kompetenzen des Kantonsrates und des Stimmvolkes sind – mit Ausnahme von Art. 74 Abs. 3 Ziff. 1 KV – in dieser Bestimmung nicht festgehalten. Zwischenstaatliche Vereinbarungen unterliegen der obligatorischen Abstimmung bzw. dem fakultativen Referendum, soweit ihnen nach Massgabe des Inhalts Verfassungsrang bzw. Gesetzesrang zukommt (Art. 48 Abs. 1 lit. b KV und Art. 49 Abs. 1 lit. b KV). Art. 65 lit. c KV regelt die Befugnisse des Kantonsrates im Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Vereinbarungen und umschreibt die Befugnisse des Kantonsrates in Sachgeschäften insgesamt wie folgt (Hervorhebung nur hier):

> *"Art. 65 - Sachgeschäfte*
>
> *Der Kantonsrat:*
>
> *a. beschliesst Verfassungsänderungen;*
>
> *b. beschliesst Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;*
>
> *c.* ***genehmigt Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang;***
>
> *d. erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest;*

e. informiert sich über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest;

f. beschliesst über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung;

g. beschliesst über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen;

h. behandelt nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan;

i. berät Berichte;

j. beaufsichtigt Regierung und Staatsverwaltung;

k. beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte;

l. reicht nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen ein;

m. erfüllt weitere Aufgaben, die ihm das Gesetz überträgt."

Neben Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen im Gesetzes- und Verfassungsrang (Art. 65 lit. c KV) informiert sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest (Art. 65 lit. e KV). Die Befugnisse des Kantonsrates sind in der Verfassung nicht abschliessend definiert. Gemäss Art. 65 lit. m KV kann der Kantonsrat weitere Aufgaben erfüllen, die ihm qua Gesetz übertragen sind.

8 Weitere Kompetenzen des Kantonsrates sind in Art. 64 KV geregelt. Die Bestimmung regelt die Wahlbefugnisse des Kantonsrates und lautet wie folgt (Hervorhebung nur hier):

"Art. 64 - Zuständigkeit
a. Wahlen

Der Kantonsrat wählt:

a. seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglements;

b. seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen;

c. die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten;

d. auf Antrag der Regierung die Staatssekretärin oder den Staatssekretär;

e. die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes;

f. weitere durch Gesetz bezeichnete Behörden und Organe."

Geregelt sind die Wahlbefugnisse des Kantonsrates seiner eigenen Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen

und Kommissionen (Art. 64 lit. b KV). Wiederum ist die Bestimmung nicht abschliessend (Art. 64 lit. f KV).

9 Die Regierung folgert aus den vorgenannten Bestimmungen, dass eine Genehmigungskompetenz des Kantonsrates für die Wahl eines Kantonsvertreters nicht statthaft sei; die Kompetenz der Regierung nach Art. 74 Abs. 2 lit. b KV sei abschliessend. Andere Kompetenzen des Kantonsrates seien an anderer Stelle der Kantonsverfassung ausdrücklich vorgesehen, was für eine Wahl- oder Genehmigungskompetenz von Kantonsvertretungen nicht der Fall sei (vgl. oben Ziff. 2 ff.).

Die Auffassung der Regierung ist unter den üblichen Gesichtspunkten der Auslegung von Verfassungsnormen zu prüfen.

2. Wortlaut von Art. 74 KV

10 Der Wortlaut von Art. 74 Abs. 2 lit. b KV enthält keine Zusätze ("ausschliesslich", "allein" etc.), welche auf die exklusive Zuständigkeit der Regierung im Bereich Aussenbeziehungen hindeuten würde, schliesst eine exklusive Zuständigkeit aber auch nicht aus.

11 Auch nicht schlüssig erscheint die Einleitung "im Rahmen ihrer Zuständigkeiten", welche sich ausser in Art. 74 Abs. 2 KV auch in Art. 9 Abs. 1 KV findet ("Stimmberechtigte und Behörden von Kanton und Gemeinden streben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel die Erfüllung der Staatsziele an"). Die Formulierung legt nahe, dass es neben den Zuständigkeiten der Regierung (bzw. der Stimmberechtigten in Art. 9 Abs. 1 KV) auch weitere Zuständigkeiten gibt – während Art. 74 Abs. 1 KV bei der Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland ein solcher Zusatz fehlt, was den Schluss nahelegt, dass die Leitung der Aussenbeziehungen exklusiv der Regierung zukommt. Damit ist aber nichts darüber gesagt, ob solche Kompetenzen anderer Organe im Verfassungstext festgeschrieben sein müssen oder ob auch andere Zuständigkeiten auf Gesetzesstufe gemeint sein könnten. Dazu sind Bezüge zu weiteren Verfassungsnormen herzustellen (vgl. unten Ziff. 16 ff.).

3. Entstehungsgeschichte von Art. 74 KV

12 Art. 74 Abs. 2 lit. b KV entspricht im Wesentlichen Art. 72 Entwurf für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen (Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen, Entwurf, Botschaft zum Entwurf der Verfassungskommission vom

17. Dezember 1999, ABl 4a/2000, S. 165 ff., S. 183 f./347 f., im Folgenden: "Botschaft Kantonsverfassung"). Art. 72 E-KV lautet:

> *"Art. 72 - Aussenbeziehungen*
>
> *Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten:*
>
> *a. schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab;*
>
> *b. bezeichnet sie Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen;*
>
> *c. informiert sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.*
>
> *Die Regierung ist nach Massgabe der Bundesverfassung zuständig:*
>
> *1. zur Einreichung von Standesinitiativen, soweit nicht der Kantonsrat das Recht ausübt;*
>
> *2. zur Mitwirkung beim Standesreferendum;*
>
> *Sie erstellt Vernehmlassungen zuhanden der Bundesbehörden, soweit sie nicht nachgeordnete Stellen damit beauftragt."*

Differenzen in den hier interessierenden Stellen ergeben sich zum heutigen Verfassungstext nur durch eine leicht andere Absatzwahl. Ansonsten sind die Bestimmungen identisch.

13 In den Erläuterungen wird festgehalten, dass für den Verkehr mit den ausserkantonalen und ausländischen Behörden "vollumfänglich die Regierung zuständig" sei (Botschaft Kantonsverfassung, S. 184 f./348 f.). Hinsichtlich Wahlkompetenz gemäss lit. b ist Folgendes zu lesen (Botschaft Kantonsverfassung, S. 184 f./348 f.):

> *"Die Wahlkompetenz gemäss* lit. b *ist bereits im Staatsverwaltungsgesetz, in Art. 16 lit. g, festgehalten. Beispiele bestehender zwischenstaatlicher Einrichtungen sind die Konferenz der Kantonsregierungen oder der Technikumsrat des Interkantonalen Technikums Rapperswil (Ingenieurschule). Sollte die Schweiz der Europäischen Union beitreten, wäre eine Vertretung der Kantone in Brüssel zu denken.*
>
> *Im Hinblick auf den geplanten neuen Finanzausgleich des Bundes (NFA) sind Vertretungen in den zu schaffenden interkantonalen Organen, denen im Interesse einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden sollen, von Bedeutung. Weil diese Organe Erlasse beschliessen können, die Gesetzesrang haben, und damit eine grundsätzlich dem Kantonsrat zustehende Befugnis ausüben, sollte die Regierung bei der Bezeichnung der entsprechenden*

Vertreterinnen und Vertreter den Kantonsrat konsultieren und informieren."

14 Die sich vorliegend stellende Frage wird in den Materialien nicht explizit angesprochen. Die zitierte Passage ist insofern interessant, als sie die Mitwirkung des Kantonsrates bei der Besetzung interkantonaler Gremien anspricht. Die Botschaft nennt nur Konsultation und Information, also nicht die Genehmigung. Es wird auch ein Bezug zu den Kompetenzen des Kantonsrates als Gesetzgeber geschaffen. Unter geltendem Verfassungsrecht dürfte es fraglich sein, ob einem interkantonalem Organ tatsächlich die Befugnisse des Gesetzgebers zukommen können (vgl. dazu ANDREAS AUER, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 844 m.w.H.; FELIX UHLMANN/VITAL ZEHNDER, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011/1, S. 9 ff., 25), eine gesetzesvertretende Delegation wie an die Regierung ist aber zulässig. Die Delegation muss allerdings wiederum im Gründungsvertrag angelegt sein (Art. 48 Abs. 4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101) und könnte nicht durch die Einflussnahme bei der Wahl der Kantonsvertretung kompensiert werden.

Trotz beschränkter Vergleichbarkeit deutet die Passage in der Botschaft *eher auf eine nicht-ausschliessliche Kompetenz der Regierung* bei der Wahl der Kantonsvertretungen hin. Die Kompetenz des Kantonsrates zur Konsultation der Kantonsvertretungen wird sehr allgemein auf die Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrates abgestützt, also *nicht auf eine andere spezifische Beschränkung von Art. 74 Abs. 2 KV in der Kantonsverfassung*. Die Formulierung ("… sollte …") lässt sich so verstehen, dass eine Konsultation angezeigt, rechtlich aber nicht zwingend ist. Das spricht dafür, dass die Kompetenzfragen in Art. 74 Abs. 2 KV nicht abschliessend geregelt sind, sondern einer Konkretisierung durch das Gesetz zugänglich ist.

15 Insgesamt führt der Beizug der Entstehungsgeschichte aber nicht zu einem eindeutigen Resultat. Allenfalls wären weiter die parlamentarischen Beratungen zu untersuchen; mit Blick auf die Nähe des Vorschlags der Verfassungskommission zum heutigen Text ist aber zu vermuten, dass die Bestimmung kaum zu Diskussionen Anlass gegeben haben, die für die vorliegende Fragestellung einschlägig wären.

4. Systematische Auslegung

16 Der Hauptgesichtspunkt der Regierung ist ein systematischer: Die Kompetenzen der Regierung in Art. 74 Abs. 2 KV sind exklusiv, soweit nicht eine andere Bestimmung der Kantonsverfassung die Kompetenzen ausdrücklich ein-

schränkt. Dies ist der Fall für die Genehmigung interkantonaler Vereinbarungen (Art. 65 lit. c KV) sowie für die Festlegung von Zielen und den Informationsaustausch in den Aussenbeziehungen des Kantons (Art. 65 lit. e KV).

Angefügt werden kann, dass diese Auslegung in Übereinstimmung mit Art. 74 Abs. 1 KV steht, welche die starke Stellung der Regierung in den Aussenbeziehungen programmatisch aufnimmt. Auch in der Botschaft finden sich zu den Kompetenzen nach Art. 64 lit. c und e eher Aussagen, die von einer beschränkten "Sachkompetenz des Kantonsrates im Bereich der Führung der Aussenbeziehungen" sprechen (Botschaft Kantonsverfassung, S. 169/333), allerdings nur bezogen auf Art. 64 lit. c KV. Zu Art. 22 E-KV (heute Art. 23 KV) hält die Botschaft fest: "Die Hauptrolle in den Aussenbeziehungen spielt indessen die Regierung" (Botschaft Kantonsverfassung, S. 81/245).

17 Die starke Stellung der Regierung in den Aussenbeziehungen kann man auch als *teleologischen Gesichtspunkt* berücksichtigen, also in der Weise, dass Sinn und Zweck von Art. 74 KV eher für ein restriktives Verständnis der Kompetenzen anderer Organe im Bereich der Aussenbeziehungen sprechen. Darüber hinaus lässt sich aus Sinn und Zweck von Art. 74 KV meines Erachtens wenig ableiten.

18 Die Schlüsse der Regierung scheinen mir indessen nicht zwingend, in jedem Fall nicht in der Weise, dass ein anderes Verständnis von Art. 74 Abs. 2 lit. b KV "klar" dem geltenden Verfassungsrecht widerspräche (vgl. oben Ziff. 3), dies einerseits mit Blick auf Art. 64 lit. f KV (sogleich Ziff. 19), andererseits durch die Inkonsistenz in der Argumentation der Regierung, dass die Genehmigung der Wahl der Regierungsmitglieder in zwischenstaatliche Einrichtungen verfassungsrechtlich zulässig sein soll, nicht aber von weiteren Vertretungen (Ziff. 20).

19 Art. 64 lit. f KV hält wie dargelegt fest, dass der Kantonsrat "weitere durch Gesetz bezeichnete Behörden und Organe" wählt. *E maiore minus* muss eine eigene Wahlkompetenz auch das Recht des Gesetzgebers beinhalten, die Genehmigung einer Wahl vorzusehen. Mit anderen Worten: Wenn das Gesetz dem Kantonsrat das Recht einräumen kann, gewisse Wahlen vorzunehmen, dann kann es auch weniger weitgehend eine blosse Genehmigungskompetenz vorsehen. Dass Art. 64 lit. f KV durch andere Verfassungsbestimmungen wie Art. 74 Abs. 2 KV beschränkt wäre, erscheint nicht zwingend. In den Materialien finden sich darauf keine Hinweise (Botschaft Kantonsverfassung, S. 166/330).

20 Noch gewichtiger scheint mir, dass die Argumentation der Regierung insofern inkonsistent erscheint, als darin vertreten wird, die Genehmigung der Wahl für die Mitglieder der Regierung sei möglich, nicht aber für andere Kantonsvertre-

tungen. Wenn die Auffassung der Regierung zutrifft, dass eine systematische Auslegung Genehmigungskompetenzen des Kantonsrates im Bereich von Art. 74 Abs. 2 lit. b KV ausschliesst, müsste dies *gleichermassen für Regierungsmitglieder wie für weitere Kantonsvertretungen gelten*. Art. 74 Abs. 2 lit b KV erlaubt entweder Genehmigungsbefugnisse des Kantonsrates für Wahlen in interkantonale Vertretung oder eben nicht. Das Argument der Regierung – sofern zutreffend – müsste gleichermassen für die Wahl von Mitgliedern der Regierung wie für weitere Vertretungen zutreffend sein. Im Gegensatz zum Kanton Zürich (vgl. Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211) bestehen für die Einsitznahme von Regierungsräten in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts keine Sonderbestimmungen auf Verfassungsstufe. Für die Genehmigung nur von Regierungsmitgliedern mögen – gute – rechtspolitische Gründe sprechen; diese Gründe sind aber ein Gebot verfassungsrechtlicher Klugheit, nicht eine "harte" verfassungsrechtliche Vorgabe. Eine Differenzierung zwischen Mitgliedern der Regierung (rechtlich unzulässig) und weiteren Vertretungen (rechtlich zulässig) ist meines Erachtens als zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe nicht überzeugend (als rechtspolitische Vorgabe aber durchaus plausibel, vgl. unten Ziff. 22 ff.).

21 In jedem Fall scheint mir der Schluss auf die Unzulässigkeit einer Genehmigung von Kantonsvertretungen in zwischenstaatlichen Einrichtungen durch den Kantonsrat nicht zwingend; die gegenteilige Auffassung ist mit Blick auf die bisherigen Auslegungsgesichtspunkte nahe liegender. Die von der Regierung vertretene Einschränkung von Art. 64 lit. f. KV durch Art. 74 KV erscheint mir nicht hinreichend erstellt.

5. Konkordanz der Bestimmungen der Kantonsverfassung

22 Es bleibt ein letzter Punkt: Verfassungskonforme Auslegung ist der Konkordanz der Gesamtheit aller Verfassungsnormen verpflichtet. Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass die Genehmigung einer Kantonsvertretung durch den Kantonsrat nicht nur in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Kompetenzen der Regierung in den Aussenbeziehungen steht, sondern auch zu den *Verwaltungskompetenzen* der Regierung. Verwaltungsführung ist eine Aufgabe der Regierung (Art. 71 Abs. 3 KV). Dazu gehört auch die Bestimmung der Leitungsorgane einer interkantonalen Fachhochschule.

23 Ähnliches ist im Hinblick auf die *Oberaufsicht* des Kantonsrates festzuhalten. Regierung und Kantonsverwaltung unterstehen der Oberaufsicht des Kantonsrates (Art. 65 lit. j KV). Entscheidet der Kantonsrat selbst über die Besetzung

von Verwaltungsträgern oder entscheidet er qua Genehmigung mindestens mit, werden die Grenzen von Verwaltungsführung und Oberaufsicht verwischt.

Dies ist allerdings keine zwingende rechtliche Vorgabe, nimmt doch der Kantonsrat zum Teil Einfluss auf die Besetzung. Der Kantons wählt beispielsweise die Mitglieder des Universitätsrates (Art 6 Abs. 2 Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988, UG, sGS 217.11) – nimmt aber gleichzeitig ausdrücklich die Oberaufsicht wahr (Art. 6 Abs. 1 UG). Auch die Genehmigung der Wahl von Regierungsmitgliedern in kantonale oder interkantonale Organe schliesst die Oberaufsicht des Kantonsrates nicht aus.

24 Die Regierung kommt im Zusammenhang mit einer Änderung des Gesetzes über die Spitalverbunde (Public Corporate Governance: Umsetzung, Antrag der Regierung vom 27 Januar 2015, Geschäft 22.14.07D, II. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde) zu ähnlichen Schlüssen.

> *"Die Einführung einer Genehmigungspflicht betreffend Wahl des Verwaltungsrates der Spitalverbunde ist ein erheblicher Eingriff in die Organisationsautonomie der Regierung. Das mit der Public Corporate Governance (PCG) angestrebte Ziel einer klaren Zuteilung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen würde zudem verfehlt.*
>
> *Im System der Gewaltenteilung obliegen Führungsaufgaben grundsätzlich der Exekutive. Sie hat gemäss ihrer strategisch-politischen Rolle dafür zu sorgen, dass die Leistungsfähigkeit der Organisationen mit kantonaler Beteiligung sichergestellt ist und dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden. Auch die Sicherstellung einer angemessenen Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung ist deshalb Aufgabe der Regierung. […]"*

Ich teile grundsätzlich die Bedenken der Regierung.

25 In diesem Sinne stehen Art. 71 Abs. 3 KV (Verwaltungskompetenzen der Regierung) und Art. 65 lit. j KV (Oberaufsicht des Kantonsrates) einer Genehmigungskompetenz von Vertretungen in zwischenstaatlichen Einrichtungen durch den Kantonsrat nicht entgegen, sprechen aber tendenziell gegen die Aufnahme einer solchen Regelung ins Staatsverwaltungsgesetz.

III. FAZIT

26 Die Genehmigung einer Wahl einer Kantonsvertretung in eine zwischenstaatliche Einrichtung durch den Kantonsrat stellt entgegen der Auffassung der Regierung keinen klaren Verfassungsverstoss dar, sondern wäre rechtlich vertretbar. Das Recht zur Festlegung von Wahlen und Genehmigungen durch den Kantonsrat nach Art. 64 lit. f KV wird durch Art. 74 Abs. 2 lit. b KV nicht eindeutig eingegrenzt. Überdies – wäre die Auffassung der Regierung zutreffend – müsste dann konsequenterweise auch die Wahl von Regierungsmitgliedern in interkantonale Einrichtungen durch den Kantonsrat unzulässig sein.

27 Die Genehmigung durch den Kantonsrat steht aber zu Art. 74 (Aussenkompetenzen) und weiteren Bestimmungen der Kantonsverfassung (Verwaltungskompetenz der Regierung, Oberaufsicht) in einem gewissen Spannungsverhältnis, so dass von der Aufnahme einer Genehmigungskompetenz tendenziell abgeraten wird. Der Entscheid liegt beim Kantonsrat.

* * *

Prof. Dr. Felix Uhlmann