



Gesamtrevision der Kantonsverfassung

Thesen der Regierung vom 18. November 1997

Gesamtrevision der Kantonsverfassung

Thesen der Regierung vom 18. November 1997

Einleitung

Die Regierung legt hiermit Thesen zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung vor, mit denen sie einen Beitrag zur öffentlichen Diskussion über die Verfassungsrevision und zu den Beratungen in der Verfassungskommission leisten will.

Wie sie bereits in ihrem Bericht vom 31. August 1993 zur Revision der Kantonsverfassung (ABl 1993, 2203) unterstrichen hat, geht die Regierung von der Konzeption einer offenen Verfassung aus. Sie schöpft dabei aus den in dieser Hinsicht durchwegs guten Erfahrungen mit der geltenden Verfassung, die auf der gleichen Grundhaltung aufgebaut wurde und damit ihrer Zeit weit voraus war.

Die nachfolgenden Thesen wollen nicht den Anspruch erheben, die zukünftige Verfassung bereits in allen Einzelheiten vorwegzunehmen. Sie beschränken sich vielmehr auf die Eckpfeiler, die ein modernes Staatswesen tragen können. Dazu gehören namentlich das grundlegende Verhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft sowie den weiteren anwesenden Menschen, die öffentlichen Aufgaben, die Willensbildung, die obersten Behörden mit der gegenseitigen Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten, das Verhältnis zu den Gemeinden und zur Umwelt sowie die Revisionsbestimmungen.

Die Regierung schlägt mit ihren Thesen verschiedene Neuerungen vor, etwa bei der Umschreibung der Staatsaufgaben und ihrer Träger, bei der Gemeinde- und Regionalstruktur, im Bereich der Sozialrechte, in der Einbürgerungsfrage sowie in bezug auf die Aussenbeziehungen des Kantons. Im übrigen bestätigen die Thesen die bewährten Grundlagen unseres kantonalen Staatswesens. Die Regierung hat die Aufgabe, vorausschauend eine Politik zu machen, die nicht polarisiert, sondern zusammenhält. Dies ist eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit. Daran wird sich auch die künftige Kantonsverfassung orientieren müssen.

*Der Präsident der Regierung:
lic. iur. Hans Ulrich Stöckling, Landammann*

*Der Staatssekretär:
Dr. Dieter J. Niedermann*

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Grundrechte und Grundpflichten	7
1.1. Grundrechte	7
1.2. Sozialrechte	8
1.3. Beziehungen zwischen Bevölkerung und Behörden	9
1.4. Grundpflichten	10
2. Öffentliche Aufgaben	10
2.1. Inhalt	10
2.2. Zuteilung	13
3. Politische Rechte	14
3.1. Initiative, Referendum und Sachabstimmungen	14
3.2. Wahlen	18
4. Politische Parteien	19
5. Behörden	20
5.1. Grosser Rat	20
5.2. Regierung	22
5.3. Justiz	24
6. Gewaltenteilung	27
7. Finanzordnung	29
8. Aussenbeziehungen	31
9. Gemeinden	33
9.1. Allgemeines	33
9.2. Einwohnergemeinden	37
9.3. Schulgemeinden	38
9.4. Bürgergemeinden	39
9.5. Weitere Spezialgemeinden	40
10. Einbürgerung	41
11. Staat und Religionsgemeinschaften	43
12. Gesamtrevision der Kantonsverfassung	44

1. Grundrechte und Grundpflichten

1.1. Grundrechte

- These 1** Die Kantonsverfassung beschränkt sich auf einen Verweis auf die Grundrechte der Bundesverfassung und des internationalen Rechts, welche die Grundrechte weitgehend gewährleisten.
- Zudem soll die Kantonsverfassung einzelne über das Bundesrecht hinausgehende kantonale Gewährleistungen aufführen, nämlich:
- a) Gewährleistung des Datenschutzes;
 - b) Gewährleistung der Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit;
 - c) Gewährleistung der Kunstfreiheit;
 - d) Recht, Privatschulen gründen und führen zu können (Art. 3 Abs. 4 der geltenden Kantonsverfassung);
 - e) Verpflichtung der Behörden, Petitionen zu beantworten.
- Vorbehalten bleiben die Gewährung von Sozialrechten und die Formulierung von Sozialzielen.

Die Grundrechte werden weitgehend durch die Bundesverfassung (geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht) sowie durch internationale Konventionen (insbesondere Europäische Menschenrechtskonvention) gewährleistet. Grundrechten in kantonalen Verfassungen kommt nur eine eigenständige Bedeutung zu, wenn sie weitergehende Gewährleistungen enthalten. Die Kantonsverfassung kann sich mit einem Verweis begnügen. Zudem sollen besondere kantonale Gewährleistungen genannt werden. Diese kantonalen Gewährleistungen müssen möglicherweise überprüft werden, wenn die in Gang befindliche Totalrevision der Bundesverfassung mit ihrem neuen Grundrechtskatalog zustande kommt. (Zum Vorbehalt bezüglich Sozialrechte und Sozialziele: siehe Thesen 4 und 8.)

- These 2** Die Kantonsverfassung beschränkt sich auf einen Verweis auf die Justizgrundsätze in der Bundesverfassung.

Die Justizgrundsätze sind Ausfluss der persönlichen Freiheit und des Rechtsgleichheitsgrundsatzes nach Art. 4 der Bundesverfassung. Sie sind namentlich auch durch Art. 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Sie umfassen im einzelnen folgende Grundsätze:

- a) Recht auf unabhängige, unparteiische Richterinnen und Richter;
- b) unentgeltlicher Rechtsschutz für Minderbemittelte;
- c) Unschuldsvermutung;
- d) Gewährleistung des rechtlichen Gehörs;
- e) Entscheid innert angemessener Frist;
- f) Überprüfung von untergeordnetem Recht auf seine Verfassungs- bzw. Gesetzmässigkeit;
- g) Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für Freiheitsentzug;

- h) Pflicht zur Information über die Gründe des Freiheitsentzugs und über die Rechte der verhafteten Person;
- i) Recht auf eine gerichtliche Überprüfung der Haft innert einer bestimmten Frist;
- j) Recht auf Rechtsbeistand bei Freiheitsentzug und auf uneingeschränkten Verkehr mit diesem;
- k) Schadenersatz und Genugtuung bei ungerechtfertigtem Freiheitsentzug.

Die Kantonsverfassung kann auf die Aufzählung dieser Grundsätze verzichten.

These 3 Die Kantonsverfassung legt fest, dass Staat und Gemeinden für widerrechtliches Handeln ihrer Organe unabhängig von einem Verschulden der Behördemitglieder und Staatsbediensteten haften und Schadenersatz und Genugtuung leisten. Die Verfassung weist den Gesetzgeber an, die Haftung des Staates auch für rechtmässiges Handeln in besonderen Fällen vorzusehen, in denen es die Billigkeit erfordert.

Nach dem geltenden Verantwortlichkeitsgesetz haften der Staat, die Gemeinden sowie die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten für den Schaden, den ihre Organe Dritten widerrechtlich zufügen nur, wenn jenen ein Verschulden zur Last fällt. Allerdings sind die Geschädigten insoweit bessergestellt, als ein Verschulden vermutet wird und dem Gemeinwesen der Beweis obliegt, dass kein Verschulden vorliegt. Eine zeitgemässe Staatshaftung ist indessen als sogenannte Kausalhaftung ausgestaltet, also als verschuldensunabhängige Haftung. Sodann soll der Staat in bestimmten Fällen, die der Gesetzgeber zu umschreiben hat, auch dann haften, wenn er rechtmässig handelt.

1.2. Sozialrechte

These 4 Die Kantonsverfassung enthält einzelne ausgewählte Sozialrechte, die mit Bestimmungen über die öffentlichen Aufgaben verbunden werden können. Daneben formuliert die Kantonsverfassung Sozialziele und Sozialaufgaben (siehe These 8).

Die Kantonsverfassung nennt als Sozialrechte:

- a) Anspruch in Notlagen auf Obdach, existenzsichernde Mittel und medizinische Betreuung;
- b) Anspruch von Kindern auf Schutz, Fürsorge und Betreuung;
- c) Anspruch von Kindern, die beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind, ausgleichende Massnahmen von den Schulträgern zu erhalten;
- d) Anspruch auf Hilfe bei der Wohnungssuche;
- e) Anspruch auf Beihilfen zur Erst- und weiterführenden Ausbildung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die geltende st.gallische Kantonsverfassung von 1890 ist in ausgesprochen sozialer Verantwortung verfasst worden und enthält verschiedene punktuelle (heute allerdings meist überholte) Sozialrechte und Sozialziele, besonders in den Bereichen des öffentlichen Unterrichts, der Gesundheitsfürsorge und des Armenwesens. Auch die neue Kantonsverfassung soll die sozialen öffentlichen Aufgaben mit klaren Sozialzielen verbinden, und sie soll zusätzlich einzelne soziale Gewährleistungen enthalten, besonders im öffentlichen Bildungsbereich.

1.3. Beziehungen zwischen Bevölkerung und Behörden

These 5 Die Kantonsverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, Voraussetzungen zu schaffen für eine offene Information und Kommunikation als eine wesentliche Grundlage des Vertrauens zwischen Bevölkerung und öffentlichen Institutionen.

Der Gesetzgeber soll verpflichtet werden, die öffentliche Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen zu regeln sowie gute Voraussetzungen für die Kommunikation zwischen Bevölkerung und öffentlichen Institutionen zu schaffen.

These 6 Die Kantonsverfassung sieht die Institution einer Ombudsperson vor, die den Bürgerinnen und Bürgern im Verkehr mit den Behörden und öffentlichen Verwaltungen durch Vermittlung hilft. Die Verfassung hält fest, dass die Ombudsperson keine Entscheidungsbefugnis, jedoch ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht hat. Die Ombudsperson wird vom Grossen Rat gewählt und erstattet diesem periodisch Bericht.

Die Institution einer Ombudsperson entspricht nicht einem zwingenden Bedürfnis. Sie ist aber sehr hilfreich, um Vertrauensprobleme gegenüber Instanzen von Staat und Gemeinden zu überwinden und Kommunikationsschwierigkeiten mit öffentlichen Stellen zu beheben. Die Einführung einer Ombudsperson rechtfertigt sich zudem, weil die Bezirksämter abgeschafft werden sollen. Die Ombudsperson soll vom Staat eingesetzt werden, aber auch in bezug auf das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zu den Gemeinden tätig werden können.

1.4. Grundpflichten

These 7 Die Kantonsverfassung soll zwar keine allgemeinen verfassungsrechtlichen Grund- oder Bürgerpflichten enthalten, aber sie ermächtigt den Gesetzgeber, solche Pflichten festzulegen. Der Gesetzgeber kann so namentlich für jede Person eine Pflicht zur Leistung gemeinnütziger Arbeiten in Katastrophen- und Notlagen vorsehen.

Allgemeine Bürgerpflichten (wie beispielsweise die Stimmpflicht, die Steuerpflicht oder der Amtszwang) auf Verfassungsebene festzuschreiben, ist schwierig und nicht unproblematisch, weil diese Bürgerpflichten dann eventuell nur plakativ sind oder die Ausnahmen nicht präzise bestimmen. Die Verfassung soll dem Gesetzgeber aber die Grundlage geben, besondere Grund- und Bürgerpflichten festzulegen, wie z. B. die bestehende Feuerwehrpflicht oder die Wasserwehrpflicht im Rheintal.

2. Öffentliche Aufgaben

2.1. Inhalt

These 8 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, zu bestimmen, was öffentliche Aufgaben sind. Sie zählt in nicht abschliessender Form einzelne öffentliche Aufgabenbereiche auf. Diesen werden Ziele zugeordnet.

Aufgabenbereiche	Ziele
a) Bildung	<p>Der Kanton St.Gallen gewährleistet den Kindern und Jugendlichen eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung.</p> <p>Er sorgt für breite öffentlich zugängliche Bildungseinrichtungen mit hohen Leistungsanforderungen und mit besonderen Qualitätsmerkmalen im Hochschulbereich.</p> <p>Er fördert vielfältige Bildungsangebote. Er ermöglicht, die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten fortzuentwickeln.</p>
b) Kultur	<p>Der Kanton St.Gallen unterstützt Bestrebungen zur Förderung kulturellen Schaffens und zur Entfaltung kultureller Werte. Er schafft Voraussetzungen, damit das kulturelle Erbe und das zeitgenössische Kulturschaffen bewahrt und überliefert werden.</p>

Aufgabenbereiche	Ziele
c) Soziale Sicherheit	Der Kanton St.Gallen schafft Voraussetzungen und unterstützt Bestrebungen zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Daseins und zur Vermeidung von Notlagen.
d) Gesundheit	Der Kanton St.Gallen gewährleistet, dass die Bevölkerung zu tragbaren Bedingungen medizinisch ausreichend versorgt ist. Er sorgt für besondere medizinische Leistungsangebote in ausgewählten Bereichen, und er schafft Voraussetzungen für eine wirksame Gesundheitsvorsorge.
e) Bewahrung und Entwicklung natürlicher Lebensgrundlagen	Der Kanton St.Gallen sorgt dafür, dass die natürliche Umwelt für die heutigen und künftigen Generationen bewahrt wird. Er trifft oder unterstützt Massnahmen zur Erhaltung der Erneuerungsfähigkeit natürlicher Lebensgrundlagen.
f) Entwicklung und Nutzung von geschaffenen Lebensraum	Der Kanton St.Gallen schafft Rahmenbedingungen für die geordnete und umweltschonende Besiedelung sowie die verkehrstechnische Erschliessung aller Regionen.
g) Grenzüberschreitende Beziehungen	Der Kanton St.Gallen arbeitet mit anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen, um gemeinsame Probleme und Anliegen, insbesondere auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem und ökologischem Gebiet, zu behandeln sowie um das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen u. a. als Voraussetzung der Friedenssicherung auf- und auszubauen.
h) Verkehr	Der Kanton St.Gallen schafft Voraussetzungen, damit öffentliche und private Verkehrsmittel in allen Regionen sinnvoll und bedarfsgerecht eingesetzt werden können.
i) Wirtschaftsstruktur	Der Kanton St.Gallen schafft Voraussetzungen für eine gut durchmischte Wirtschaft, die ein gesichertes vielfältiges Arbeitsplatzangebot bereitstellt und der Förderung des allgemeinen Wohlstandes dient.
j) Öffentliche Sicherheit	Der Kanton St.Gallen gewährleistet die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Er fördert die soziale Integration.
k) Rechtspflege	Der Kanton St.Gallen gewährleistet, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.

These 9

Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, die öffentlichen Aufgaben nach drei Stufen zu hierarchisieren und der Festlegung einer Aufgabe einen Grundsatz – eine Zielnorm – voranzustellen:

- a) Der Staat/die Gemeinde «gewährleistet ...»: Legt der Gesetzgeber fest, dass Staat oder Gemeinden die Erfüllung einer Aufgabe gewährleisten, so besteht ein unmittelbar klagbarer Anspruch auf (richtige) Erfüllung der Aufgabe.**
- b) Der Staat/die Gemeinde «sorgt für...», «ist besorgt für...»: Staat oder Gemeinden erfüllen eine öffentliche Aufgabe oder wirken darauf hin, dass die Aufgabe erfüllt wird. Es besteht kein unmittelbar klagbarer Anspruch auf die (richtige) Erfüllung.**
- c) Der Staat/die Gemeinde «fördert...», «unterstützt ...»: Die Festlegung der Aufgabe hat den Charakter eines Leitbildes.**

Die geltende Kantonsverfassung zählt die am Ende des letzten Jahrhunderts aktuellen Staatsaufgaben recht detailliert auf. Daher erstaunt es nicht, dass sie im heutigen Staatsverständnis unvollständig und in vielen Teilen überholt ist. In andern Bereichen enthält die Kantonsverfassung starre Regelungen, die keinen Raum lassen für eine Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Als öffentliche Aufgaben gelten die «Staatsaufgaben» (vom Kanton wahrgenommene Aufgaben) und die «Gemeindeaufgaben».

Die vorliegenden Thesen bilden die Grundlage für eine offene Verfassung, d. h. es wird auf eine Aufzählung und Zuordnung einzelner öffentlicher Aufgaben verzichtet. Stattdessen soll die Kantonsverfassung – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Aufgabenbereiche als übergeordnete Kategorien von öffentlichen Aufgaben aufzählen. Den Aufgabenbereichen sollen Staatsziele vorangestellt werden. Auf diese Weise wird dokumentiert, nach welchen Grundideen sich der Staat bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben leiten lassen will.

Mit diesem Vorgehen wird der Gesetzgeber angehalten, Zielnormen aufzustellen, bevor er eine Tätigkeit zur öffentlichen Aufgabe erklärt. Mit der Zielnorm wird zum Ausdruck gebracht, was mit der Aufgabenerfüllung angestrebt wird. Der Gesetzgeber ist somit verpflichtet, die öffentlichen Aufgaben zu hierarchisieren; er muss sich also entscheiden, welches der Erfüllungsgehalt einer öffentlichen Aufgabe ist.

Die Verpflichtung zum Erlass von Zielnormen und zur Hierarchisierung werden dazu beitragen, dass mit der Kantonsverfassung nicht Erwartungen geweckt werden, die in der Rechtswirklichkeit nicht erfüllt werden können oder wollen.

2.2. Zuteilung

- These 10** Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, als Aufgaben der öffentlichen Hand zu bezeichnen, wenn diese Aufgaben:
- a) von Privaten nicht oder nicht hinreichend erfüllt werden können;
 - b) aus Gründen der Gerechtigkeit oder zur Sicherstellung der Grundversorgung von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen;
 - c) aus Gründen der Effizienz und der Verhältnismässigkeit des Einsatzes der erforderlichen Mittel von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen.

Die geltende Kantonsverfassung verzichtet weitgehend auf Handlungsanweisungen an den Gesetzgeber. Sie schweigt sich darüber aus, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine Aufgabe zur «öffentlichen Aufgabe» zu erklären. Mit These 10 wird eine allgemein gehaltene Grenze gezogen zwischen «öffentlichen Aufgaben» und Aufgaben, die von Privaten erfüllt werden sollen. Die These ist als allgemeine Richtschnur zu verstehen, wie weit staatliches Handeln gehen soll. Der Ermessensspielraum des Gesetzgebers ist im Einzelfall dennoch gross.

- These 11** Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, die öffentlichen Aufgaben dem Staat und den Gemeinden nach dem Grundsatz der Subsidiarität zuzuteilen. Der Staat soll nur jene öffentlichen Aufgaben erfüllen, welche die Gemeinden allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität und der Effizienz nicht angemessen erfüllen können.

- These 12** Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, bei der Zuteilung öffentlicher Aufgaben an Staat oder Gemeinden den Grundsatz der Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidungsbefugnis und Finanzierung zu beachten: Wer eine Aufgabe zu erfüllen hat, entscheidet über die Art der Erfüllung und ist für die Finanzierung verantwortlich.

Die innerkantonale Zuweisung von öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung sind heute uneinheitlich geregelt. Erschwerend wirkt sich aus, dass der Kanton im Rahmen der Gesetzgebung über den Finanzausgleich materiell in die Entscheidungsbefugnis der Gemeinde eingreifen muss. Das wird auch mit einer neuen Kantonsver-

fassung nicht zu ändern sein. Hingegen ist vermehrt darauf zu achten, dass die kleineren Einheiten (Gemeinden oder Gemeindeverbände) als zuständig erklärt werden, falls der Kanton eine öffentliche Aufgabe nicht eindeutig besser erfüllen kann (Grundsatz der Subsidiarität; vgl. These 11). Kanton und Gemeinden erfüllen öffentliche Aufgaben dann gemeinsam, wenn sie nicht zweckmässigerweise einer Instanz allein zugewiesen werden können. In diesen Fällen ist vom Gesetzgeber zu regeln, ob der Staat oder die Gemeinde die Hauptverantwortung trägt. Vom Grundsatz der Kongruenz kann abgewichen werden, wenn dies einzelfallweise im Gesetz geregelt ist (vgl. Thesen 46 und 47).

These 13 Die Kantonsverfassung legt fest, dass durch Gesetz die Erfüllung von hoheitlichen öffentlichen Aufgaben an Körperschaften und Anstalten sowie an private Unternehmen übertragen werden kann, wenn der Rechtsschutz und die Staatsaufsicht sichergestellt sind.

Wenn hoheitliche öffentliche Aufgaben ausgelagert werden, ist einerseits dem Legalitätsprinzip Rechnung zu tragen, indem die Auslagerung im Gesetz festzuhalten ist. Andererseits sind Rechtsschutz und demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

3. Politische Rechte

3.1. Initiative, Referendum und Sachabstimmungen

These 14 Die Kantonsverfassung sieht folgende politischen Rechte vor:

- a) obligatorisches Verfassungsreferendum;
- b) Verfassungsinitiative in formulierter Form für Teilrevisionen der Kantonsverfassung (6000 Unterschriften in vier Monaten);
- c) Verfassungsinitiative als allgemeine Anregung für die Gesamtrevision der Kantonsverfassung (6000 Unterschriften in vier Monaten);
- d) Einheitsinitiative (6000 Unterschriften in vier Monaten);
- e) fakultatives Gesetzesreferendum (6000 Unterschriften in dreissig Tagen);
- f) fakultatives Finanzreferendum für einmalige neue Ausgaben ab 6 Mio. Franken und für jährlich wiederkehrende neue Ausgaben ab 600 000 Franken (6000 Unterschriften in dreissig Tagen);
- g) obligatorisches Finanzreferendum für einmalige neue Ausgaben ab 15 Mio. Franken und für jährlich wiederkehrende neue Ausgaben ab 1,5 Mio. Franken;
- h) obligatorisches Referendum für interkantonale und zwischenstaatliche Vereinbarungen, die Verfassungsrang haben;

- i) fakultatives Referendum für interkantonale und zwischenstaatliche Vereinbarungen, die Gesetzesrang haben und nicht das obligatorische oder fakultative Finanzreferendum auslösen (6000 Unterschriften in dreissig Tagen). Vorbehalten bleibt, dass ein formelles Gesetz den Grossen Rat oder die Regierung zum Abschluss oder zu einer Änderung einer Vereinbarung ermächtigt. Die Kantonsverfassung enthält eine Definition des formellen Gesetzes.**

Die geltende Kantonsverfassung zählt die folgenden direktdemokratischen Institute im Bereich von Referendum, Initiative und Sachabstimmungen auf:

- Obligatorisches Verfassungsreferendum:
Art. 46 lit. a, Art. 122, Art. 127 f. und Art. 130 der Kantonsverfassung;
- Verfassungsinitiative:
 - Gesamtrevision (allgemeine Anregung):
Art. 46 lit. b und Art. 115 der Kantonsverfassung;
 - Teilrevision (allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf):
Art. 46 lit. b und Art. 125 der Kantonsverfassung;
- Gesetzesinitiative:
Art. 49 der Kantonsverfassung;
- Fakultatives Gesetzesreferendum und Definition des Gesetzes:
Art. 47 und Art. 54 Abs. 2 der Kantonsverfassung;
- Finanzreferendum (Delegation an den Gesetzgeber):
Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums vom 20. Januar 1924.

Die politischen Rechte sind, weil ihnen zentrale Bedeutung für die staatliche Willensbildung zukommt, durchwegs auf Verfassungsstufe festzulegen. Von einer bloss teilweisen Aufzählung, wie sie die geltende Verfassung kennt, ist abzusehen, ebenso von einer weitgehenden Delegation der Umschreibung ihres Inhaltes an den Gesetzgeber. Letzteres bedeutet insbesondere, dass die Zahl der erforderlichen Unterschriften, die Fristen zur Sammlung von Unterschriften oder die Betragsgrenzen in der Verfassung festzuhalten sind.

Das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative sind bundesverfassungsrechtlich vorgegeben. Bei der Verfassungsinitiative sollen, wie nach geltendem Recht, sowohl die Form der allgemeinen Anregung wie auch jene des formulierten Entwurfs vorgesehen werden. Im Hinblick auf eine erleichterte Wahrnehmung von politischen Rechten soll ergänzend die Einheitsinitiative (Zusammenfassung von Verfassungs- und Gesetzesinitiative) in formulierter Form und als allgemeine Anregung eingeführt werden.

Das fakultative Gesetzesreferendum soll beibehalten und – wie bisher – mit einer Umschreibung des formellen Gesetzes ergänzt werden. Als formelles Gesetz gilt insbesondere ein Erlass des Grossen Rates, der Rechte und Pflichten von Privaten und Gemeinden regelt sowie die Grundzüge der Organisation von Staat und Gemeinden festlegt. Vom obligatorischen Gesetzesreferendum soll abgesehen wer-

den, weil dem Parlament die primäre Verantwortung für die Gesetzgebung zukommt; der Veto-Charakter des Referendums soll beibehalten werden. Auch soll damit zum Ausdruck kommen, dass Verfassungsrecht gegenüber formellem Gesetzesrecht höherrangige Bedeutung zukommt.

Das Finanzreferendum zählt zu den massgebendsten politischen Rechten, welches als obligatorisches und fakultatives Referendum in der Verfassung verankert werden soll. Die Betragsgrenzen des fakultativen Finanzreferendums sollen erhöht werden, womit das Sonderreferendum für den Staatsstrassenbau und für Staatsbeiträge an Verkehrsunternehmungen nicht mehr nötig ist.

Für die Wahrnehmung der politische Rechte im Bereich von Referendum und Initiative ist es angezeigt, durchwegs dieselben Unterschriftenzahlen vorzusehen. Die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Gesetzesinitiative und Referendum ist aufgrund der erheblichen Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten erforderlich. Darüber hinaus ist es zweckmässig, im Hinblick auf die Einführung der Einheitsinitiative dieselben Unterschriftenzahlen vorzusehen. Ebenso sollen für alle Initiativarten und -formen sowie für alle Referendumsarten je dieselben Fristen gelten. Dies dient der Übersichtlichkeit.

In Analogie zum obligatorischen Verfassungsreferendum und zum fakultativen Gesetzesreferendum sollen Regelungen über das Referendum für interkantonale und zwischenstaatliche Vereinbarungen Aufnahme in der Verfassung finden. Je nach Rang der Vereinbarung (Verfassungsstufe oder Gesetzesstufe) findet das obligatorische oder das fakultative Referendum Anwendung.

These 15

Politische Rechte, die nicht vorzusehen sind:

- a) Referendum gegen Voranschlag und Steuerfuss sowie gegen Besoldungserlasse des Grossen Rates;**
- b) Parlamentsreferendum;**
- c) Gemeindereferendum;**
- d) konstruktives Referendum;**
- e) Konsultativabstimmungen;**
- f) Grundsatzabstimmungen;**
- g) Verwaltungsinitiative;**
- h) Einzelinitiative;**
- i) Gemeindeinitiative;**
- j) Volksmotion;**
- k) Abberufungsrecht.**

Die geltende Regelung, Staatsvoranschlag, Steuerfuss und Besoldungserlasse vom Referendum auszunehmen, soll beibehalten werden. Die Einführung des Budget- und Steuerfussreferendums setzte ein zur Regelung auf Gemeindeebene analoges Verfahren voraus, d.h. das Referendum müsste mit Anträgen auf Änderung des Steuerfusses bzw. des Voranschlages verknüpft werden, um der Ausgleichsvorschrift zu genügen. Auf kantonaler Ebene lässt sich dieses Verfahren nicht verwirklichen. Besoldungserlasse basieren vielfach auf sozialpartnerschaftlichen Absprachen. Solche würden mit Einführung eines Referendums verunmöglicht.

Das Parlamentsreferendum (vgl. Art. 47 Abs. 1 und 2 der geltenden Kantonsverfassung) diene ursprünglich dem parlamentarischen Minderheitenschutz. Eine Notwendigkeit ist nicht mehr erkennbar, abgesehen davon, dass dieses Instrument die Verantwortlichkeiten vermischt.

Weder für die Einführung des Gemeindereferendums noch für die Einführung der Gemeindeinitiative ist ein Bedürfnis vorhanden. Der Gemeindepluralismus sowie die Möglichkeit, dass regionale Interessen im Grossen Rat durchaus wahrgenommen werden können, sprechen gegen diese Instrumente. Hingegen ist das Instrument des Gemeindebegehrens vorzusehen (vgl. These 61).

Das konstruktive Referendum (Verbindung von Gesetzesreferendum mit einem Initiativ- oder Vorschlagsrecht) käme einer Verwässerung der Volksrechte gleich. Das Instrument ist problematisch, weil mit dem Referendum Forderungen verknüpft werden können, die sich widersprechen. Sodann sind Probleme im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Materie wahrscheinlich, d. h. dass in einer Abstimmung verschiedene Sachfragen verknüpft sind.

Dem Instrument der Konsultativabstimmung haftet der Nachteil an, dass weder die Stimmberechtigten noch die Behörden an das Ergebnis gebunden sind.

Grundsatzabstimmungen sind nicht zielführend, weil die Stimmberechtigten nicht an ihren vorangegangenen Grundsatzentscheid gebunden sind. Die Verhältnisse auf Gemeindeebene, wo dieses Instrument besteht, lassen sich nicht auf die staatliche Ebene übertragen.

Die Einführung der Verwaltungsinitiative hätte ebenfalls eine Durchlöcherung der Zuständigkeiten zur Folge, abgesehen davon, dass für das Verwaltungshandeln stets der Gesetzesvorbehalt gilt.

Für die Einzelinitiative ist kein Bedürfnis erkennbar.

Gegen das Instrument der Volksmotion spricht, dass die Mitglieder des Grossen Rates in der Bevölkerung verankert sind, so dass Anliegen ohne grosse Schwierigkeit im Parlament eingebracht werden können. Auch wäre damit eine Schwächung der Stellung des einzelnen Parlamentsmitgliedes verbunden.

Je differenzierter die Volksrechte ausgebaut sind, um so weniger entsteht das Bedürfnis nach einem Abberufungsverfahren. Ein solches könnte sich dann als angezeigt erweisen, wenn lange Amtsdauern bestehen, was indessen mit vier Jahren nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu anderen Kantonen kein historischer Hintergrund für dieses Instrument vorhanden ist.

3.2. Wahlen

These 16 Die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Wahl des Grossen Rates im Proporzverfahren erfolgt.

Variante 1

Die Kantonsverfassung legt fest, dass der Gesetzgeber höchstens sieben Wahlkreise zu bilden hat. Die Zuordnung der Gemeinden zum einen oder anderen Wahlkreis liegt in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Berechnungsgrundlage für die Mandatzuteilung auf die Wahlkreise bildet die Zahl der Einwohner.

Variante 2

Die Kantonsverfassung legt fest, dass die nach der im Zeitpunkt ihrer Rechtsgültigkeit bestehenden, nach der Kantonsverfassung vom 18. November 1890 gebildeten Bezirke Wahlkreise sind. Die Zuordnung einzelner Gemeinden zum einen oder anderen Wahlkreis liegt in der Zuständigkeit des Gesetzgebers. Berechnungsgrundlage für die Mandatzuteilung auf die Wahlkreise bildet die Zahl der Einwohner.

Für die Wahl des Grossen Rates ist das Proporzverfahren als Garant der Repräsentativität beizubehalten. Bei *Variante 1* ist die Umschreibung der Wahlkreise Sache des Gesetzgebers, einerseits, weil in der Verfassung weder eine Nennung der politischen Gemeinden noch eine Bestandesgarantie der einzelnen Gemeinden vorzusehen ist, andererseits, weil Zusammenschluss und Trennung von Gemeinden Auswirkungen auf die Wahlkreisfestlegung haben können. Mit der Maximalzahl von sieben Wahlkreisen kann, ausgehend von der Stadt St.Gallen, die einen eigenen Wahlkreis bilden soll, dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Proporz in grösseren Wahlkreisen besser zum Tragen kommt.¹

Im Gegensatz zu *Variante 1* ist bei *Variante 2* die Wahlkreisfestlegung insofern grundsätzlich vorgegeben, als die vierzehn bestehenden Bezirke weiterhin die Wahlkreise bilden. Dem Gesetzgeber soll es lediglich überlassen bleiben, *einzelne* Gemeinden abweichend zum geltenden Zustand dem einen oder anderen Wahlkreis zuzuscheiden. *Variante 2* berücksichtigt den Umstand, dass die heutigen Bezirksstrukturen in der Bevölkerung verankert sind; vielfach besteht eine emotionale Bindung an den Bezirk, die u. a. durch bezirksbezogene Organisationsstrukturen von Vereinen oder politischen Parteien geprägt ist.

1 Es liesse sich beispielsweise folgende Wahlkreiseinteilung für den Grossen Rat mit einer Mitgliederzahl von 180 vornehmen:

<i>Wahlkreis</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Einwohnerzahl</i>	<i>Sitze</i>
St.Gallen	St.Gallen	71 877	29
Rorschach	Wittenbach bis St.Margrethen	58 572	24
Rheintal	Au bis Rüthi	51 531	21
Werdenberg-Sargans	Sennwald bis Quarten	66 951	27
Gaster-See	Amden bis St.Gallenkappel	55 009	22
Toggenburg	Wildhaus bis Jonschwil sowie Degersheim	53 250	22
Wil-Gossau	Oberuzwil bis Flawil sowie Wil bis Gaiserwald	85 160	35

- These 17** Die Kantonsverfassung sieht für folgende Behörden die Majorzwahl vor:
- a) Mitglieder der Regierung (Wahlkreis: Kanton);
 - b) Präsidenten und Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte (Wahlkreis: Gerichtskreis gemäss Gesetz);
 - c) Gemeindeexekutiven.

Am Majorzverfahren für die Wahl der Regierung soll festgehalten werden; ein Wechsel würde die Parteienvielfalt erhöhen, die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung in einer Zeit des stetig steigenden Pluralismus schwächen. Im übrigen sind Regierungswahlen vor allem Persönlichkeitswahlen, denen das Majorzsystem besser gerecht wird. Diese Überlegungen gelten sachgemäss auch für die Gemeindeexekutiven.

Für eine Abkehr des Majorzverfahrens bei der Bestellung der vom Volk gewählten Gerichte besteht kein Bedürfnis.

- These 18** Die Kantonsverfassung sieht für die Wahl der Mitglieder des Ständerates vor, dass das eine Mitglied von den Stimmberechtigten und das andere Mitglied aus den Mitgliedern der Regierung vom Grossen Rat gewählt wird.

Es soll wo immer möglich darauf hingewirkt werden, dass die kantonalen Interessen bei der Willensbildung des Bundes vermehrt in den Vordergrund gestellt werden. Der Ständerat ist zwar in seiner heutigen Funktionsweise nicht als Ständekammer im Sinn einer eigentlichen Kantonsvertretung tätig. Dennoch oder gerade deshalb erscheint es angezeigt, dass die st.gallischen Mitglieder nach Möglichkeit die kantonalen Interessen vertreten. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass die Wahlkompetenz für das eine Mitglied aus dem Kreis der Regierung stammt und vom Grossen Rat gewählt wird. Für das andere Mitglied bleibt der geltende Wahlmodus unverändert. Die direktdemokratische Legitimation des vom Grossen Rat gewählten Ständeratsmitgliedes wird mittelbar dadurch gewährleistet, dass dieses zuvor von den Stimmberechtigten in die Regierung gewählt worden ist.

4. Politische Parteien

- These 19** Die Kantonsverfassung sieht vor, dass politische Parteien über wichtige Fragen informiert sowie in Willensbildungsverfahren einbezogen werden. Als politische Parteien gelten Organisationen, die sich als solche bezeichnen, demokratisch organisiert sind und sich regelmässig und gesamtheitlich in Staat und Gemeinden politisch betätigen.

Die geltende Kantonsverfassung äussert sich zu den politischen Parteien nicht. Diese nehmen indessen wichtige Funktionen bei der Information der Bürgerinnen und Bürger, bei Vernehmlassungen und im Rahmen des Proporzwahlrechts wahr. Allgemein wirken sie bei der Meinungs- und Willensbildung mit. Ihre Stellung lässt es als angezeigt erscheinen, sie in der Verfassung zu nennen. Die Regelung einer allfälligen Parteienfinanzierung ist Sache des Gesetzgebers.

5. Behörden

5.1. Grosser Rat

These 20 Die Kantonsverfassung setzt als parlamentarisches Staatsorgan den Grossen Rat ein. Er umfasst 180 Mitglieder.

Der st.gallische Grosse Rat ist zwar ein verhältnismässig grosses Parlament. Die besonders vielgestaltige Struktur dieses Kantons rechtfertigt aber auch die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit. Diese trägt denn in umgekehrter Richtung auch dazu bei, dass die parlamentarische Arbeit selbst in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann. Jedenfalls würden eine allfällige Erhöhung der Effizienz und Einsparungen infolge einer Verkleinerung des Grossen Rates die Vorteile der breiteren Abstützung nicht aufwiegen. Dies vor allem auch deshalb, weil bereits heute der Grosse Rat im schweizerischen Vergleich als besonders effizientes Parlament gilt. Eine Verkleinerung würde somit eine durch einen geringen Gewinn zu begründende Beeinträchtigung der Volksrechte im Sinn der Repräsentanz bewirken.

These 21 Die Kantonsverfassung legt die Zuständigkeiten des Grossen Rates in den Grundzügen wie folgt fest:

- a) **Verfassungs- und Gesetzgebung;**
- b) **Festlegung von Legislaturzielen einschliesslich Setzung von Prioritäten. Legislaturziele und Prioritätenordnung sind für den Grossen Rat und die weiteren Behörden verbindlich. Der Grosse Rat kann nur mit qualifiziertem Mehr davon abweichen;**
- c) **Erteilung von Leistungsaufträgen, soweit nicht Regierung oder nachgeordnete Stellen zuständig sind;**
- d) **Finanzhaushalt (einschliesslich Kredit- und Globalkrediterteilung, Beschlüsse über Voranschlag, Steuerfuss, Jahresrechnung und Finanzplanung). Für Voranschlag, einschliesslich Besoldungskredite, Steuerfuss und Genehmigung der Rechnung ist der Grosse Rat abschliessend zuständig;**
- e) **Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung;**
- f) **Ermächtigung zur Delegation von Kompetenzen;**

- g) Notrechtsmassnahmen. Vorbehalten bleiben die der Regierung infolge Dringlichkeit zugewiesenen Notmassnahmen;**
- h) Wahlen:**
- **Organe des Grossen Rates, einschliesslich seiner Vertreter in grenzübergreifenden parlamentarischen Gremien;**
 - **Regierungspräsident oder Regierungspräsidentin;**
 - **eines der beiden Mitglieder des Ständerates. Die Wahl erfolgt aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung;**
 - **Staatssekretär im Einvernehmen mit der Regierung;**
 - **Präsident oder Präsidentin und Mitglieder des obersten kantonalen Zivil- und Strafgerichtes sowie des Verwaltungsgerichtes. Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, die Wahlkompetenz für die Justizorgane festzulegen, soweit nicht die Verfassung die Wahl durch den Grossen Rat vorsieht;**
 - **kantonale Ombudsperson;**
 - **weitere durch die Gesetzgebung bezeichnete Organe.**

Die Zuständigkeit des Grossen Rates entspricht weitgehend der bisherigen Ordnung. Allerdings soll sie sich vermehrt an den Grundsätzen des New Public Management ausrichten. Dazu gehört die Festlegung von Zielrichtungen, Leistungsaufträgen und Rahmenbedingungen. Schon mit der Gesetzgebung soll festgelegt werden, welche Ziele erreicht werden wollen, welche Leistungen erbracht werden müssen und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen. Die Regierung soll anderseits darüber befinden können, wie sie den Auftrag erfüllen und welche Ressourcen sie dafür einsetzen will. Dasselbe gilt für das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden. Wenn der Gesetzgeber den Gemeinden Aufträge erteilt, soll er die Leistungserwartung definieren, nicht aber das Wie selber regeln. Das Parlament soll bestimmen, welche Mittel für Besoldungen zur Verfügung stehen. Wie dieselben aber eingesetzt werden, ist Sache der Exekutive.

Die Einführung der Formulierung von Legislaturzielen gibt dem Parlament ein neues Instrument in die Hand, mit dem es vermehrt die Gestaltung der Politik bestimmen kann. Es macht aber nur dann Sinn, wenn auch der Grosse Rat selbst an seine Beschlüsse während wenigstens einer Amtsdauer gebunden ist. Er soll indes- sen mit qualifiziertem Mehr abweichende Beschlüsse fassen können.

Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin soll wie bisher vom Parlament gewählt werden. Eine Wahl durch das Volk stünde zur Diskussion, wenn die Funktionen erheblich ausgeweitet würden.

Neu soll die Wahl eines der beiden Mitglieder des Ständerates aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung durch den Grossen Rat erfolgen. Damit soll eine unmittelbarere Vertretung kantonaler Interessen auf der Ebene des Bundes sichergestellt werden. Es kann sich dabei zwar nur um eine Übergangslösung handeln, da eine Umstrukturierung des Ständerates nach dem Muster des deutschen Bundesrates für eine erfolgreiche Zukunft der föderalistischen und damit bürgernahen Struktur unseres Bundesstaates zwingend erscheint (vgl. auch These 18).

Die Wahl des Staatssekretärs als Stabschef des Parlamentes soll zwar wie bisher richtigerweise vom Grossen Rat vorgenommen werden. Da er aber auch der Regie-

rung in gleicher Funktion zu dienen hat, muss er von dieser – vor allem im Hinblick auf eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit – ebenso akzeptiert werden können. Daher soll die Wahl nur im Einvernehmen beider Gewalten zustande kommen.

Nach geltendem Recht wählt der Grosse Rat die nebenamtlichen Fachrichter oder Fachrichterrinnen des Handelsgerichtes, die hauptamtlichen Richter oder Richterinnen des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission sowie die Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen. Neu soll das Verwaltungsgericht die nebenamtlichen Richter oder Richterinnen von Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission wählen. Diese Kompetenzen sind weiterhin auf Gesetzesstufe festzulegen.

5.2. Regierung

These 22 Die Kantonsverfassung setzt als exekutives Staatsorgan die Regierung ein. Sie umfasst sieben Mitglieder.

Die Regierung fasst ihre Beschlüsse als Kollegium.

Die wichtigen Beschlüsse sind der Regierung vorbehalten. Davon abgeleitete Beschlusskompetenzen kann der Gesetzgeber auf nachgeordnete Stellen, wie Departemente, Kommissionen mit ausführenden Befugnissen sowie öffentlich-rechtliche Anstalten, übertragen.

Mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung wurde geprüft, ob die Zahl der Mitglieder der Regierung nicht auf fünf herabgesetzt werden sollte. Rein administrativ wäre dies – wie einige Kantone zeigen - auch möglich. Indessen hätte die Verkleinerung des Gremiums zur Folge, dass die einzelnen Mitglieder noch mehr – namentlich mit Terminen – belastet würden. Die erträgliche Grenze ist aber heute schon erreicht, m. a. W. es würden die Möglichkeiten zum Kontakt mit der Bevölkerung weiter eingeschränkt. Da es aber eine der wichtigen Aufgaben der Regierungsmitglieder ist, bei geeigneten Gelegenheiten den verschiedenen Kreisen von Mitbürgerinnen und Mitbürgern die Regierungspolitik zu erläutern und auch deren Einstellungen dazu zu erfahren, sollte von einer Herabsetzung der Mitgliederzahl abgesehen werden.

Die Verfassung soll das Kollegialprinzip als wesentlichen Bestandteil des schweizerischen und auch des st.gallischen Regierungssystems festschreiben. Es beinhaltet, dass alle Regierungsmitglieder die gleiche Legitimation, die gleichen Rechte und die gleichen Pflichten haben. Dazu gehört ferner, dass die wesentlichen Exekutivbeschlüsse im Kollegium (und nicht auf unterer Ebene) gefasst werden. Die Anwendung des Kollegialprinzips schliesst Elemente anderer Regierungssysteme, namentlich des präsidentialen Regierungssystems mit Richtlinienkompetenz des Regierungspräsidenten oder der Regierungspräsidentin, aus.

In geeigneten Fällen soll der Gesetzgeber ermächtigt werden, bestimmte Sachbereiche durch Kommissionen oder öffentlich-rechtliche Anstalten verwalten zu lassen; Hauptbeispiele sind der Erziehungsrat sowie die Universität St.Gallen, die Gebäudeversicherungsanstalt und die Sozialversicherungsanstalt. Es rechtfertigt sich heute nicht mehr, die Verwaltungsorganisation in der Verfassung zu zementieren, da sie sich den stets wandelnden Anforderungen flexibel anpassen können muss.

These 23 Die Kantonsverfassung legt fest, dass der Präsident der Regierung als primus inter pares die Verhandlungen der Regierung leitet, den Geschäftsgang überwacht und die Regierung nach aussen vertritt.

Wenn alle Mitglieder der Regierung gleichberechtigt sind, können dem Präsidenten oder der Präsidentin keine gewichtigen Entscheidkompetenzen zukommen. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Regierung oder dem Präsidenten bzw. der Präsidentin Instrumente für die Erfüllung der Staatsleitungs- bzw. der Vorsitzfunktion vorenthalten werden müssten. Es bedarf in der Tat einer stärkeren Unterstützung sowohl bei der Erfüllung der Planungs- wie der Umsetzungsaufgaben, beim Controlling wie bei der Geschäftskontrolle, ferner auch zur Erleichterung der Aufgabe, die Regierungspolitik verständlich zu machen.

These 24 Die Kantonsverfassung legt die Zuständigkeiten der Regierung in den Grundzügen wie folgt fest:

- a) Vertretung des Staates gegen aussen;
- b) Vorbereitung der Beschlüsse des Grossen Rates;
- c) Ausführung der Beschlüsse des Grossen Rates durch Verordnungsrecht sowie durch Vollzugsmassnahmen und Vertragsschluss;
- d) Organisation und Führung der Staatsverwaltung;
- e) Wahl der Behörden und des Staatspersonals, soweit nicht der Grosse Rat oder der Regierung nachgeordnete Stellen zuständig sind;
- f) dringliche Notrechtsmassnahmen;
- g) Begnadigung.

Die Abgrenzung der Zuständigkeit von Grosse Rat und Regierung soll nur in den Grundzügen von der Verfassung vollzogen werden. Das weitere ist Sache der Gesetzgebung. Die Organisationshoheit kommt wie bisher der Regierung zu.

These 25 Die Kantonsverfassung legt fest, dass die Staatsverwaltung ihre Aufgaben gesetzmässig, zweckmässig und verhältnismässig erfüllt sowie im Rahmen des Gesetzes wirtschaftlich arbeitet. Deren Organe handeln im Rahmen der Zuständigkeit unabhängig.

Diese These entspricht der Bestimmung über die Arbeitsweise der Staatsverwaltung im Staatsverwaltungsgesetz. Dieser Gesetzesbestimmung kommt Verfassungsrang zu.

These 26 Die Kantonsverfassung legt fest, dass der Regierung und dem Grossen Rat die Staatskanzlei als gemeinsame allgemeine Stabsstelle zur Verfügung steht. Sie wird vom Staatssekretär geleitet.

Trotz teilweise entgegengesetzter Tendenz in anderen Kantonen sollen die Staatskanzlei und ihr Leiter weiterhin zugleich Parlament *und* Exekutive als Stabsstelle dienen. Die heutigen Anforderungen an den Staat erfordern Strukturen, die nicht auf Konfrontation, sondern auf Zusammenarbeit angelegt sind. Die Errichtung selbständiger Parlamentsverwaltungen führt auf Dauer eher zum Aufbau von Mauern, ohne Unabhängigkeit und Informationsstand der Parlamente wirklich zu stärken.

5.3. Justiz

These 27 Die Kantonsverfassung gewährleistet jeder Person die Beurteilung ihrer Rechtsstreitigkeit durch mindestens eine unabhängige richterliche Behörde. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Es wird neu ein qualifizierter Rechtsschutz garantiert, indem im Straf-, Zivil- wie Verwaltungsrecht grundsätzlich der Zugang zu einem unabhängigen Gericht offen stehen soll. Ausnahmen sind namentlich bei Rechtssachen gerechtfertigt, die durch ein Gericht schwer überprüfbar sind, wie z. B. bei Staatsbeiträgen ohne Rechtsanspruch, Begnadigungsentscheiden, Steuererlassen oder Schulprüfungen.

These 28 Die Kantonsverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, die Justizorganisation und die Verfahren übersichtlich und einfach zu gestalten, so dass rasch und verlässlich Recht gesprochen werden kann.

Gemäss geltender Kantonsverfassung hat der Gesetzgeber «ein möglichst rasches, das materielle Recht schützendes und nur mit den notwendigsten Formen umgebenes Zivilprozessverfahren» einzuführen. Dieser Grundsatz soll für alle Prozessverfahren gelten. Die Qualität des Rechtsschutzes hängt wesentlich auch davon ab, ob die Verfahren innert angemessener Frist und mit vertretbarem Kostenaufwand abgeschlossen werden können.

These 29 Die Kantonsverfassung regelt:

- a) für das Zivil- und das Strafverfahren, dass zwei – aber auch nicht mehr – ordentliche richterliche Instanzen zur Verfügung stehen, ausgenommen für Bagatellsachen oder wenn die oberste Gerichtsstanz als einzige urteilt;
- b) für das Verwaltungsverfahren, dass mindestens eine Rechtsmittelinstanz mit Sachverhalts-, Rechts- und Ermessenskontrolle sowie, falls diese nicht eine richterliche Behörde ist, zudem eine richterliche Instanz mit Sachverhalts- und Rechtskontrolle zur Verfügung steht.

Die bisherige Kantonsverfassung hat eine für die Zeit des Erlasses stimmige Regelung getroffen, sich aber gleichzeitig einer zweckmässigen Entwicklung geöffnet, indem sie der Gesetzgebung eine abweichende Regelung vorbehält. Entsprechend wurden im Gerichtsgesetz und den Prozessgesetzen zahlreiche abweichende Regelungen getroffen. Die geltende Kantonsverfassung bildet die Realität daher nur mehr zum Teil ab. Die neue Kantonsverfassung soll möglichst wenige organisatorische Mittel bzw. Anweisungen vorgeben, um die Entwicklung und die Anpassung an veränderte Verhältnisse nicht unnötig einzuschränken. Die Thesen über die Justiz basieren auf dieser Überlegung.

These 30 Die Kantonsverfassung bezeichnet ein kantonales Gericht als oberstes Zivil- und Strafgericht und das Verwaltungsgericht als oberstes Gericht in Verwaltungsstreitsachen.

Die Kantonsverfassung soll sich institutionell nur noch über die Existenz des obersten Gerichtes für Zivil- und Strafsachen sowie des Verwaltungsgerichtes aussprechen. Auf ein Kassationsgericht wird verzichtet. Nach These 29 stehen für das Zivil- und das Strafverfahren zwei ordentliche richterliche Instanzen zur Verfügung. Eine (weitere) Kassationsinstanz ist entbehrlich und im Interesse von insgesamt kurzen Verfahrensdauern (vgl. These 28) nicht opportun.

These 31 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, allgemeine oder spezielle gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege einzusetzen.

Als spezielle gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege sind das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission zu erwähnen. Diese sind in der Verfassung nicht ausdrücklich zu bezeichnen; sie soll indessen festhalten, dass solche Instanzen eingesetzt werden können.

These 32 Die Kantonsverfassung bezeichnet erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte.

These 33 Die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Gerichtsorganisation im einzelnen Sache des Gesetzgebers ist.

Die geltende Kantonsverfassung sieht für jeden Bezirk ein Bezirksgericht vor. Durch die Verfassung sollen nur erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte eingesetzt werden, die weiterhin kantonale Gerichte sind (nicht etwa Organe irgendwelcher regionaler Gebietskörperschaften). Im übrigen soll die Gerichtsorganisation dem Gesetz überlassen werden. Auch die Institution des Vermittlers soll in der Verfassung nicht weiter beibehalten werden; es ist Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob und in welchen Fällen der Vermittler eingesetzt werden will.

Die Kantonsverfassung verzichtet auch auf eine Bestimmung über die Justizverwaltung. Bereits jetzt besteht eine weitgehende Selbständigkeit der Gerichte. Sie werden in die betreffenden Verfahren (Vernehmlassungen, Gesetzgebung) einbezogen. Es ist Sache des Gesetzgebers, wie er die Vertretung der Gerichte vor dem Grossen Rat regeln will.

These 34 Die Kantonsverfassung sieht die konkrete Normenkontrolle vor; auf eine abstrakte Normenkontrolle wird verzichtet.

Jedes Gericht ist befugt und verpflichtet, im Anwendungsfall eine Vorschrift auf ihre Übereinstimmung mit Gesetzes- und Verfassungsrecht zu prüfen (konkrete Normenkontrolle). Auf die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinn einer abstrakten Normenkontrolle soll verzichtet werden. Die Überprüfung kantonaler Erlasse auf ihre Verfassungsmässigkeit erfolgt im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (im Einzelfall) durch die kantonalen Gerichte. Sodann gewährt das Bundesgericht eine abstrakte Normenkontrolle gegenüber kantonalen Erlassen im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde. Es ist auch aus demokratischen Überlegungen nicht angezeigt, dass ein kantonaler Verfassungsrichter Erlasse, die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren unter ausdrücklicher oder stillschweigender Mitwirkung der Stimmberechtigten zustande gekommen sind, überprüfen und allenfalls aufheben könnte.

- These 35 Die Kantonsverfassung sieht als Amtsdauer vor:**
- a) für den Grossen Rat, die Regierung und die weiteren Behörden, einschliesslich Gemeindebehörden, sowie Beamte vier Jahre;**
 - b) für den Präsidenten oder die Präsidentin des Grossen Rates ein Jahr;**
 - c) für den Regierungspräsidenten oder die Regierungspräsidentin ein Jahr;**
 - d) für die Mitglieder der Gerichte sechs Jahre.**
- Wiederwahl ist möglich.**

Die bisherige Amtsdauer hat sich bewährt und soll deshalb beibehalten werden. Hingegen gehören der Beginn der Amtsdauer und die Wahltermine in den Bereich der Gesetzgebung.

Die Frage wird verneint, ob von Verfassungen wegen die Ansetzung der Parlamentswahlen vor den Regierungswahlen vorzuschreiben sei. Dies hätte nur dann einen Sinn, wenn sich aus dem Wahlausgang für das eine Gremium Konsequenzen für die Wahl des anderen ergäben.

Die Amtsdauer des Regierungspräsidenten bzw. der Regierungspräsidentin soll zwar bei einem Jahr bleiben – eine Verlängerung drängt sich bei Beibehaltung der heutigen Aufgabenstellung nicht auf –, hingegen soll auf die Wahlbeschränkungen nach geltendem Verfassungsrecht verzichtet werden, da sie einen unnötigen Eingriff in die Wahlkompetenz des Grossen Rates darstellen.

Nach der geltenden Verfassung beträgt die Amtsdauer des obersten kantonalen Gerichtes für Zivil- und Strafsachen (Kantonsgericht) und des Verwaltungsgerichtes sechs Jahre, jene der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte vier Jahre. Neu sollen die Mitglieder aller Gerichte auf eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt werden; die bisherige Differenzierung zwischen obersten kantonalen und anderen Gerichten entfällt.

6. Gewaltenteilung

- These 36 Die Kantonsverfassung umschreibt die objektive Gewaltenteilung dahingehend, dass Grosser Rat, Regierung und Gerichte ihre Aufgaben grundsätzlich getrennt voneinander erfüllen.**
- Insbesondere sind die richterlichen Behörden in ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Der Gesetzgeber wird ermächtigt, der Verwaltung in besonderen Fällen ein Beschwerderecht einzuräumen.**

Die geltende Kantonsverfassung hält fest, dass die gesetzgebende, die richterliche und die vollziehende Gewalt als solche grundsätzlich getrennt sind. Diese sogenannte objektive Gewaltenteilung hat die Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Prinzips, wenngleich sich der Grundsatz in der Praxis sinnvollerweise nicht ausnahmslos verwirklichen lässt, und soll weiterhin festgehalten werden.

In streitigen (Zivil)verfahren können in besonderen Fällen Verpflichtungen eingegangen bzw. Entscheide gefällt werden, die letztlich den Staat belasten, so z. B. in der Anerkennung von Schadenersatzansprüchen, für die nach Opferhilfegesetz subsidiär der Staat einzustehen hat. In diesen Fällen soll auch der Staat Beschwerde führen können («Staatsanwalt in Zivilsachen»).

- These 37** Die Kantonsverfassung legt im Rahmen der subjektiven Gewaltenteilung Unvereinbarkeitsbestimmungen fest, nämlich:
- a) dem Grossen Rat dürfen nicht angehören:
 - die Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär;
 - die Richterinnen und die Richter des Verwaltungsgerichtes und des obersten kantonalen Gerichtes für Zivil- und Strafsachen sowie die hauptberuflichen Mitglieder anderer richterlicher Behörden (Untersuchungsrichterämter und Staatsanwaltschaft);
 - die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung;
 - b) einer richterlichen Behörde dürfen nicht angehören:
 - allgemein: die Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär;
 - in bezug auf die Verwaltungsrechtspflege: die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung.

Die subjektive (personelle) Gewaltenteilung konkretisiert sich in Unvereinbarkeitsbestimmungen. Sie haben Verfassungsrang, weil sie verfassungsmässige Rechte einschränken und das passive Wahlrecht in bestimmten Fällen ausschliessen. Bei den von der Mitgliedschaft im Grossen Rat ausgeschlossenen Angehörigen des Staatspersonals sind namentlich einem Mitglied der Regierung oder dem Staatssekretär direkt unterstellte Personen sowie leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung gemeint. Im übrigen soll der geltende Art. 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung, wonach die Mitglieder der Regierung im Grossen Rat beratende Stimme haben und ihnen das Recht der Antragstellung zukommen, in das Gesetz übernommen werden.

- These 38** Die Kantonsverfassung hält als abschliessend geltende Wahlausschlussgründe fest, dass ausser dem Grossen Rat der gleichen Behörde nicht angehören dürfen: Blutsverwandte bis und mit dem dritten Grad sowie Verschwägte. Die Ausschlussgründe gelten auch unter Ehegatten, wobei eheähnliche Verhältnisse der Ehe gleichgestellt werden.
- Das Gesetz darf keine weiteren Wahlausschlussgründe schaffen. Die erwähnten Wahlausschlussgründe gelten für die Behörden aller Stufen.

Wahlausschliessungsgründe beschränken das passive Wahlrecht; sie sind – wie bisher – abschliessend auf Verfassungsstufe festzulegen. Um den veränderten sozialen Strukturen Rechnung zu tragen, sollen neu Blutsverwandte nicht mehr bis zum vierten, sondern lediglich noch bis zum dritten Grad ausgeschlossen werden. Sodann soll der Ausschliessungsgrund, der sich aus der Ehe oder den eheähnlichen Verhältnissen ergibt, nach der Auflösung der Beziehung (im Gegensatz zum geltenden Recht) nicht mehr weiterbestehen.

These 39 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, Wählbarkeitsvoraussetzungen aufzustellen; ausgenommen sind die Wahl in den Grossen Rat und die Regierung.

Soweit es sich für bestimmte Ämter aufdrängt, soll der Gesetzgeber Wählbarkeitsvoraussetzungen aufstellen können. Solche können auf fachliche Erfordernisse oder den Wohnsitz bezogen sein (Beispiel: juristische Ausbildung für Gerichtspräsidenten). Eine verfassungsrechtliche Regelung ist mit Blick auf den Einzelfallcharakter – die in Frage kommenden Ämter lassen sich nicht abstrakt auflisten – nicht angezeigt.

7. Finanzordnung

Die geltende Kantonsverfassung kennt keine eigentliche Finanzordnung. Lediglich unter dem Abschnitt «Grosser Rat» sowie unter dem Abschnitt «Regierungsrat» finden sich Bestimmungen über die Zuständigkeit. Die Finanzordnung hat normative Kraft und verpflichtet die staatlichen Organe und die Bürger. Deshalb sind die Grundsätze der Finanzordnung in die Verfassung aufzunehmen.

These 40 Die Kantonsverfassung verlangt einen ausgeglichenen Finanzhaushalt, indem die Konsumausgaben des Staates durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Ein Bilanzfehlbetrag ist unmittelbar abzutragen.

These 41 Die Kantonsverfassung verlangt, dass die öffentlichen Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden.

Die Sicherstellung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts entspricht finanzpolitischer und finanzrechtlicher st.gallischer Praxis. Eine Verschuldung ist nur für Investitionen zulässig. Der Bedeutung dieser Verpflichtung entsprechend soll diese Vorschrift Verfassungsrang erhalten. Dasselbe gilt für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz.

These 42 Die Kantonsverfassung bezeichnet als wesentlichste Einnahmequelle des Staates die Steuern und die Abgaben. Zur Finanzierung von Investitionen und zur Sicherstellung der Liquidität kann der Staat Fremdmittel aufnehmen.

Es ist Sache der Kantonsverfassung, die hauptsächlichsten Einnahmenarten des Staates aufzuführen. Öffentliche Abgaben sind entweder Steuern oder andere Abgaben (Kausalabgaben). Der Staat darf sich auch Mittel auf dem Kapitalmarkt beschaffen, die nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften sind. Mit Fremdmittel finanzierte Investitionen sind planmässig abzuschreiben.

These 43 Die Einnahmen der Gemeinden werden durch die Gesetzgebung bestimmt.

Es ist Sache des kantonalen Gesetzgebers, die Finanzquellen Staat und Gemeinden zuzuteilen, und insbesondere auch die Gemeindesteuern festzulegen. Die Gemeinden können nur die vom kantonalen Gesetzgeber vorgesehenen Steuern erheben.

These 44 Die Kantonsverfassung sieht vor, dass für Staatsvoranschlag und Staatsrechnung die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit gelten.

Das Finanzgebaren des Staates soll für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein. Als bedeutsame Grundsätze gelten Transparenz (Voranschlag und Rechnung geben klaren, vollständigen und wahrheitsgetreuen Aufschluss über die Rechnungsvorfälle) und Öffentlichkeit (Einsichtsrecht in Voranschlag und Rechnung).

These 45 Die Kantonsverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, einen Finanzausgleich zu schaffen, der es den Einwohnergemeinden ermöglicht, ihre Aufgaben selbständig, effizient und ohne übermässige Steuerbelastung der steuerpflichtigen Bevölkerung zu erfüllen. (Zum Begriff Einwohnergemeinde: vgl. These 60.)

Das Instrument des Finanzausgleichs ist Bestandteil der finanziellen Verflechtungen zwischen Staat und Gemeinden. Es ist deshalb in der Verfassung zu verankern.

These 46 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, Gemeindebeiträge an Staatsaufgaben vorzusehen, wenn der Gemeinde aus der Erfüllung der Aufgaben durch den Staat besondere Vorteile erwachsen.

These 47 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, Gemeindebeiträge an andere Gemeinden vorzusehen, wenn von diesen Gemeinden Aufgaben mit überörtlichem Nutzen erfüllt werden (Agglomerationsaufgaben, zentralörtliche Funktionen).

Diese Thesen legen fest, wann vom Grundsatz der Kongruenz zwischen Zuständigkeit für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, Entscheid über die Art ihrer Erfüllung und Zuständigkeit ihrer Finanzierung (vgl. These 12) abgewichen werden darf.

8. Aussenbeziehungen

These 48 Die Kantonsverfassung konkretisiert die Verpflichtung zur Zusammenarbeit, indem sie zum Ausdruck bringt, dass die Behörden aktiv in der Bundespolitik mitwirken und sich dabei für eine Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen, insbesondere mit den Kantonen der Ostschweiz sowie mit dem benachbarten Ausland, einsetzen. Die Behörden treten dafür ein, dass der Bund dem Subsidiaritätsprinzip nachlebt und die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

Im Unterschied zur Bundesverfassung erwähnt die geltende Kantonsverfassung die Aussenbeziehungen nicht. Sie soll auch in Zukunft keine bestimmte «Aussenpolitik» festschreiben, weil sie damit die durch die jeweiligen zeitbedingten Umstände erforderlichen aussenpolitischen Massnahmen des Kantons eher behindern als fördern könnte. Sie soll aber generell eine Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus nicht nur ermöglichen, sondern im wohlverstandenen Interesse des Kantons sogar fordern, für deren praktische Ausgestaltung aber offen sein (vgl. dazu These 8 Buchstabe g). Immerhin dürfte in Zukunft die regionale Erfüllung von Aufgaben noch grössere Bedeutung erlangen als heute, weil infolge der Mittelknappheit für parallele Infrastrukturen kein Raum bleibt.

These 49 Die Kantonsverfassung erklärt die Regierung grundsätzlich für die Geschäftsführung in aussenpolitischen Belangen als zuständig. Der Grosse Rat ist zu informieren.

Der Grosse Rat kann aussenpolitische Ziele festlegen. Er übt die parlamentarische Oberaufsicht wie in kantonsinternen Angelegenheiten aus. Er nimmt die ihm zustehenden Mitwirkungsrechte beim Abschluss von Staatsverträgen wahr.

Die Regierung ist zuständig zum Vollzug von Vereinbarungen sowie zum Abschluss von vollziehenden Vereinbarungen und von Verwaltungsvereinbarungen.

Die geltende Verfassung gibt keine Anhaltspunkte für die Formulierung und die Pflege der Beziehungen zu anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland. Diese werden aber in einem sich immer mehr integrierenden Europa namentlich für einen ausgeprägten Grenzkanton immer bedeutungsvoller. Auch der interkantonalen Zusammenarbeit kommt ein immer grösseres Gewicht zu. Es ist daher wichtig, dass einerseits klare Zuständigkeiten festgelegt, andererseits aber auch beide Gewalten in die Pflege der Aussenbeziehungen eingebunden sind.

These 50 Die Kantonsverfassung setzt die Zuständigkeit für die Pflege der institutionalisierten Beziehungen zum Bund wie folgt fest:

- a) **Standesinitiative: Konkurrerende Zuständigkeit von Grosse Rat und Regierung mit Subsidiarität der Regierungszuständigkeit;**
- b) **Kantonsreferendum (Gesetze und Staatsverträge): Regierung;**
- c) **Einberufung der Bundesversammlung: Regierung;**
- d) **Vernehmlassungen: Regierung.**

Der Grosse Rat hat gewisse Instrumente, auf die Bundespolitik einzuwirken, nämlich durch die Einreichung von Standesinitiativen sowie durch die Wahl eines der beiden Mitglieder des Ständerates (vgl. Thesen 18 und 21 Buchstabe h). Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kantone auf die Bundespolitik – soweit diese kantonale Belange überhaupt berührt – sind allerdings schwach ausgebildet. Eine Änderung wird erst das in Ausarbeitung begriffene Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik bringen und – später – eine tiefergreifende Revision der Bundesverfassung zur Reform bundesstaatlicher Strukturen.

Stellungnahmen zu Vorlagen des Bundes müssen rasch, zum Teil sogar umgehend, erfolgen können. Sie sind grundsätzlich darauf angelegt, die Interessen des Kantons zur Geltung zu bringen und beinhalten daher vor allem Ausführungen zur Föderalismus- und zur Vollzugsverträglichkeit. Das rechtfertigt es, wie bisher die Regierung hiefür als zuständig zu erklären.

9. Gemeinden

9.1. Allgemeines

These 51 Die Kantonsverfassung sieht keine regionalen Gebietskörperschaften zwischen Staat und Gemeinden vor.

Das geltende Recht teilt den Kanton in 14 Bezirke und acht Gerichtskreise ein. Die Bezirke sind dezentrale Staatsverwaltung mit territorialem Bezug. Sie verfügen nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit und bilden somit keine regionalen Gebietskörperschaften. Gleich wie die geltende Kantonsverfassung soll auch die künftige Verfassung keine regionalen Gebietskörperschaften vorsehen, weil insbesondere die Zuweisung geeigneter Aufgaben an die Regionen bedeutende Probleme bereiten würde, nachdem schon bei den bestehenden öffentlichen Aufgaben enge Verflechtungen zwischen Bund und Kanton einerseits sowie Kanton und Gemeinden andererseits vorhanden sind. Es wäre wohl nicht zu vermeiden, dass die Regionsorgane überdurchschnittlich mit horizontalen und vertikalen Beziehungen beansprucht würden. Die Schaffung von Regionskörperschaften hätte sodann einen nicht zu unterschätzenden Personalbedarf und mithin nicht geringfügige Verwaltungskosten zur Folge. Unter demokratischen Aspekten stellt sich ferner die Frage, ob die Regionsbürger überhaupt zu einer Identifikation mit ihrer Region fänden und dementsprechend zu Mitsprache und Mitarbeit bereit wären.

These 52 Die Kantonsverfassung verpflichtet Gesetzgeber und Regierung, bei Bedarf dezentrale Staatsverwaltungsstrukturen vorzusehen, wobei für die dezentral zu erfüllenden Aufgaben nach Möglichkeit stets dieselbe dezentrale Gliederung verwendet werden soll.

Mit dezentralen Verwaltungsstellen ist einerseits dem Prinzip einer bürgernahen und transparenten Staatsverwaltung zu entsprechen. Andererseits ist darauf hinzuwirken, dass die bestehende Vielzahl dezentraler Verwaltungsstrukturen redimensioniert und untereinander soweit als möglich in Übereinstimmung gebracht werden. Es ist mit anderen Worten eine Kongruenz der bestehenden dezentral wirkenden Staatsverwaltungsorgane mit dem Ziel anzustreben, Synergieeffekte in der Aufgabenerfüllung zu erreichen. Gesetzgeber und Regierung sollen punktuell und im Einzelfall entscheiden, welche Staatsaufgaben dezentral erfüllt werden. Eine solche Regelung bedeutet namentlich, dass die bestehenden Bezirke als dezentrale Staatsverwaltung in der Verfassung nicht mehr erwähnt werden.

These 53 Die Kantonsverfassung bestimmt, dass die Gemeinden autonom sind, soweit die Gesetzgebung ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn die Gesetzgebung keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt.

These 54 Die Kantonsverfassung unterstellt die Gemeinden der Staatsaufsicht. Diese ist im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Tätigkeit von Bürgerschaft und Behörden beschränkt. Ausserhalb des Bereichs der Gemeindeautonomie kann die Staatsaufsicht auch die Überprüfung der Angemessenheit umfassen.

Die geltende Verfassung äussert sich weder zur Gemeindeautonomie noch zur Staatsaufsicht über die Gemeinden. Beides ist im Gemeindegesetz normiert. Die entsprechenden Bestimmungen haben indessen verfassungsrechtliche Tragweite; sie sollen deshalb in die Verfassung überführt werden.

These 55 Die Kantonsverfassung enthält in bezug auf die Organisation der Gemeinden nur, was für eine Übereinstimmung mit dem politischen System des Kantons notwendig ist: Sie verlangt direktdemokratisch legitimierte Exekutiven und, soweit die Gemeinden solche überhaupt wollen, direktdemokratisch gewählte Gemeindeparlamente. Sie ermächtigt den Gesetzgeber, die nähere Ausgestaltung der Gemeindeorganisation vorzunehmen.

These 56 Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, die Grundzüge der Gemeindeorganisation und die Finanzordnung der Gemeinden zu regeln.

Obwohl die geltende Verfassung an verschiedenen Stellen organisationsrechtliche Bestimmungen enthält, liegt dennoch die hauptsächliche Zuständigkeit für den Erlass von Gemeindeorganisationsrecht beim Gesetzgeber. Dieser Umstand erklärt, weshalb namentlich das Gemeindegesetz zahlreiche Bestimmungen enthält, die von der Verfassung abweichen oder sie ergänzen. So kennt die Kantonsverfassung beispielsweise die Organisationsform des Gemeindeparlamentes oder die in Bürgerversammlungsgemeinden als selbständiges Gemeindeorgan ausgebildete Geschäftsprüfungskommission nicht. Diese Konzeption hat sich bewährt; sie lässt dif-

ferenzierte, zeitgerechte Lösungen zu, weshalb sie beizubehalten ist. Als Grundsatz soll demnach gelten, dass die Kantonsverfassung über die Organisation der Gemeinden lediglich wenige grundlegende Bestimmungen enthalten soll. Grundsätzlich verlangt der Respekt vor der Gemeindeautonomie auch den Schutz einer gewissen Organisationshoheit. Es sollen daher auf Verfassungsstufe nur in dem Umfang organisatorische Vorschriften gemacht werden, als eine Übereinstimmung mit dem politischen System des Kantons es verlangt.

These 57 Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, die Zusammenarbeit der Gemeinden zu fördern. Sie legt fest, dass sich die Gemeinden für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu Gemeindeverbänden zusammenschliessen können. Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bilden die Verbandsbürgerschaft. Diese entscheidet über wichtige Angelegenheiten gemäss der Verbandsvereinbarung.

Über Beitritt und Austritt der einzelnen Gemeinde entscheidet diese allein. Das Gesetz kann Gemeinden indessen zur Mitgliedschaft verpflichten, wenn die zweckmässige Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe es verlangt.

Die Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Gemeinden finden sich im Gemeindegesetz; es bestehen keine Vorschriften auf Verfassungsstufe. Im wesentlichen sieht das Gesetz vor, dass die Gemeinden durch Vereinbarung wie folgt zusammenarbeiten können:

- Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen;
- gemeinsam Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen;
- Zweckverbände oder Gemeindeverbände bilden.

Eine besondere Stellung nimmt der Zweckverband ein; es bestehen rund 110 Zweckverbände. Er ist dadurch gekennzeichnet, dass er als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Erfüllung einer oder mehrerer sachlich zusammenhängender Gemeindeaufgaben gebildet wird. Das Verbandsgebiet leitet sich aus dem Gebiet der Mitgliedgemeinden ab; es hat indessen keine rechtlich selbständige Bedeutung, was insbesondere heisst, dass der Zweckverband keine Verbandsbürgerschaft kennt. Demgegenüber ist oberstes Organ des Gemeindeverbandes, der ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, die Bürgerschaft. Der Gemeindeverband dient der Erfüllung mehrerer Gemeindeaufgaben. Im Gegensatz zum Zweckverband kann eine Gemeinde lediglich einem einzigen Gemeindeverband angehören. Gemeindeverbände sind bislang keine gegründet worden.

Das Instrument des Zweckverbandes hat sich grundsätzlich bewährt. Nachteilig wirken sich indessen die geringen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten aus. Selbst wenn die Verbandsvereinbarung vorsieht, dass eine vergleichsweise

grosse Zahl von Beschlüssen der Zustimmung aller oder einer Mehrheit der Mitgliedgemeinden bedarf, sichert diese Regelung noch keine Mitwirkung der Bürgerschaften, weil sich deren Zuständigkeit aus den jeweiligen Gemeindeordnungen ergibt. Hinzu kommt, dass rechtsetzende Reglemente des Zweckverbandes nur dadurch zustande kommen, dass sie in jeder einzelnen Mitgliedgemeinde erlassen werden. Neu soll deshalb eine Verbandsbürgerschaft geschaffen werden; diese setzt sich aus den Stimmberechtigten aller angeschlossenen Gemeinden zusammen. Die Zuständigkeiten der Verbandsbürgerschaft sollen in der Verbandsvereinbarung festgelegt werden.

Vom geltenden Recht ausgehend soll eine Zusammenführung von Zweckverband und Gemeindeverband insofern vorgesehen werden, als nur mehr der Gemeindeverband bestehen soll, dieser aber – im Gegensatz zum geltenden Recht – auch bloss eine einzige Aufgabe wahrnehmen kann. Eine Gemeinde soll – ebenfalls im Gegensatz zum geltenden Recht – zudem mehreren Gemeindeverbänden angehören können. Überdies sollen Beschlüsse durch Abstimmungen im Verbandsgebiet gefasst werden können, indem die Mehrheit der Gesamtheit der Stimmberechtigten aller Verbandsgemeinden massgebend ist. Auf diese Weise wird dem Anliegen einer vermehrten Demokratisierung bei der Zusammenarbeit der Gemeinden Rechnung getragen.

These 58 Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, Verfahrensregeln für die Vereinigung von Gemeinden zur Bildung einer neuen Gemeinde und für die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Fusion mit einer anderen Gemeinde aufzustellen.

Die Kantonsverfassung legt fest, dass diese Änderungen durch den Gesetzgeber zwangsweise erfolgen können, wenn Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung es verlangen.

Die geltende Kantonsverfassung stellt keine Anforderungen an die Art der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben auf. Hingegen legt sie in Art. 5 Abs. 3 fest, dass der Grosse Rat berechtigt ist, «allzu kleine Schulgemeinden, die in ökonomischer und pädagogischer Beziehung unfähig sind, als Träger des Schulwesens zu funktionieren, unter angemessener Unterstützung durch den Staat mit benachbarten Schulgemeinden zu vereinigen». Soll künftig die Aufgabenzuteilung an die Gemeinden nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz erfolgen (vgl. These 11), so setzt diese Forderung Gemeinden voraus, die in der Lage sind, allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden öffentliche Aufgaben nach diesen Kriterien zu erfüllen. Kleinstgemeinden genügen diesen Anforderungen vielfach nicht, weshalb die Verfassung den Gesetzgeber ermächtigen soll, den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern bzw. zwangsweise vorzunehmen.

These 59 Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, im Hinblick auf eine Aufgabenerfüllung, die den Grundsätzen von Effektivität und Effizienz entspricht, den Zusammenschluss von Einwohnergemeinden und Schulgemeinden zu fördern.

Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht angerechnet werden, wenn ein gebotener Zusammenschluss unterbleibt.

Der Zusammenschluss von Einwohnergemeinden und Schulgemeinden soll, wo angezeigt, gefördert werden.

9.2. Einwohnergemeinden

These 60 Die Kantonsverfassung hält fest, dass das Kantonsgebiet territorial in Einwohnergemeinden gegliedert wird. Der Gesetzgeber bestimmt die Zahl und bezeichnet die Einwohnergemeinden.

Auch wenn die geltende Kantonsverfassung die politischen Gemeinden einzeln nennt, geniessen diese dennoch keine verfassungsrechtliche Bestandesgarantie, weil es der Gesetzgebung vorbehalten ist, die Zahl der politischen Gemeinden eines Bezirkes zu ändern. Auch kann der Gesetzgeber Änderungen im Bestand der Gemeinden über die Bezirksgrenzen hinaus vornehmen. Diese Zuständigkeit soll, weil sie sich in der Praxis bewährt hat, in der neuen Verfassung beibehalten werden.

Wer im Gebiet des Kantons St.Gallen wohnt, gehört einer politischen Gemeinde an und ist – unabhängig von Nationalität und Stimmberechtigung – Einwohner oder Einwohnerin der Gemeinde. Diese besondere Bedeutung der politischen Gemeinde soll dadurch zum Ausdruck kommen, dass künftig die Bezeichnung «Einwohnergemeinde» gelten soll.

Die Einwohnergemeinden bilden somit die Grundlage für die territoriale Gliederung des Kantonsgebietes. In der Kantonsverfassung soll das Institut der Einwohnergemeinde festgelegt werden. Von einer verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie der einzelnen Einwohnergemeinde soll weiterhin abgesehen werden. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Zahl der Einwohnergemeinden und deren Namen festzulegen.

These 61 Die Kantonsverfassung sieht das Instrument des Gemeindebegehrens vor. Dieses kann von einem Zehntel der Einwohnergemeinden (Beschluss der Gemeindeexekutiven) beim Grossen Rat gestellt werden; es ist einer parlamentarischen Motion gleichgestellt.

Das geltende Recht kennt das Instrument des Gemeindebegehrens nicht. Die Konzeption der künftigen Kantonsverfassung, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung, lässt es aber als angezeigt erscheinen, den Einwohnergemeinden einen verstärkten Einfluss auf die Ingangsetzung von parlamentarischen Geschäften einzuräumen. Mit dem Gemeindebegehren sollen Anliegen von Einwohnergemeinden unmittelbar im Grossen Rat zur Sprache kommen können.

9.3. Schulgemeinden

These 62 Die Kantonsverfassung legt fest, dass die Schulgemeinden für Organisation und Führung der Volksschule zuständig sind, soweit diese Aufgaben nicht von Einwohnergemeinden erfüllt werden.

Die geltende Kantonsverfassung erwähnt die Schulgemeinden an verschiedener Stelle. Insofern ist die Institution der Schulgemeinde verfassungsrechtlich vorgegeben. Schulgemeinden sind – wie Ortsgemeinden, ortsbürgerliche Korporationen oder örtliche Korporationen – sogenannte Spezialgemeinden, d. h. sie grenzen sich gegenüber den als Universalgemeinden tätigen politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden) dadurch ab, dass sie eine besondere, in sich abgeschlossene öffentliche Aufgabe, nämlich Organisation und Führung der Volksschule, erfüllen. Zur Volksschule zählt auch der Kindergarten. Kann oder will eine Spezialgemeinde eine öffentliche Aufgabe nicht mehr erfüllen, oder besteht im Gebiet einer Einwohnergemeinde keine Spezialgemeinde, die sich der betreffende Aufgabe widmet, obliegt die Aufgabenerfüllung der Einwohnergemeinde. Die künftige Kantonsverfassung soll diesen Sachverhalt im Verhältnis zwischen Schul- und Einwohnergemeinden zum Ausdruck bringen.

These 63 Die Kantonsverfassung ermächtigt die Einwohnergemeinden, innerhalb ihres Gebietes bestehende Schulgemeinden zu inkorporieren. Erstreckt sich eine Schulgemeinde über mehrere Einwohnergemeinden, können diese durch referendumpflichtige Vereinbarung die Inkorporation der Schulgemeinden beschliessen.

These 64 Die Kantonsverfassung legt fest, dass durch Beschluss des Grossen Rates Schulgemeinden zwangsweise in die Einwohnergemeinde inkorporiert werden können, wenn:

- a) ihnen die Erfüllung der Aufgaben nicht mehr möglich ist;
- b) andere Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich beeinträchtigt werden.

Es soll dem Entscheid der Einwohnergemeinde anheimgestellt sein, ob sie für die Organisation und die Führung von Kindergarten und Volksschule zuständig sein oder ob sie diese Aufgaben der Schulgemeinde überlassen will. Ist einer Schulgemeinde die Erfüllung der Aufgaben nicht mehr möglich oder werden andere Gemeinden, z. B. die beteiligten Einwohnergemeinden, in der Erfüllung ihrer Aufgaben behindert, soll eine zwangsweise Inkorporation möglich sein. Zusammengefasst stellt die Verfassung folgendes Instrumentarium für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung im Kindergarten- und Volksschulbereich zur Verfügung, wenn die einzelne Schulgemeinde Schwierigkeiten in der Erfüllung dieser Aufgaben hat:

- allgemein geltendes Verfahren des Zusammenschlusses von Gemeinden und der Abtrennung von Gemeindeteilen zwecks Fusion mit einer anderen Gemeinde nach These 58;
- Inkorporation in die Einwohnergemeinde nach These 63;
- zwangsweise Inkorporation nach These 64.

9.4. Bürgergemeinden

These 65 Die Kantonsverfassung anerkennt die bei ihrem Vollzugsbeginn bestehenden Ortsgemeinden als Bürgergemeinden, soweit sie Bürgergut verwalten und dieses zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nutzen.

These 66 Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, Bürgergemeinden, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen, durch Beschluss des Grossen Rates aufzuheben.

Die Institution der Ortsgemeinden ist in der geltenden Verfassung in verschiedenen Bestimmungen vorgegeben. Die bestehenden 128 Ortsgemeinden nehmen in unterschiedlichem Ausmass öffentliche Aufgaben wahr. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1976, deren Ergebnisse nach wie vor Gültigkeit haben, hat gezeigt, dass rund die Hälfte der Ortsgemeinden von grosser oder grösserer Bedeutung sind, weil sie neben der verfassungsrechtlichen Aufgabe der Einbürgerung zahlreiche weitere Leistungen erbringen.

Die Existenz einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ist nicht (mehr) gerechtfertigt, wenn sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllt. Eine ausschliesslich auf die Erteilung des Bürgerrechts bezogene Tätigkeit der Ortsgemeinde soll für deren Weiterbestand nicht mehr genügen. Vielmehr sollen zusätzliche öffentliche Aufgaben, zum Beispiel im kulturellen, sozialen oder wirtschaftlichen Bereich, die Existenz einer Ortsgemeinde legitimieren. Folge davon ist die Aufhebung von Ortsgemeinden, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen.

Der Begriff «Ortsgemeinde» ist insofern missverständlich, als die Ortsgemeinden keinen selbständigen territorialen Bezug aufweisen. Es ist daher gerechtfertigt, neu die Bezeichnung «Bürgergemeinde» zu verwenden, zumal sich die Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde und die diesbezügliche Stimmberechtigung vom entsprechenden Bürgerrechtsbesitz ableitet.

9.5. Weitere Spezialgemeinden

These 67 Die Kantonsverfassung ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Spezialgemeinden zu bezeichnen.

Das Gemeindegesetz nennt neben den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden die Kirchgemeinden, die Ortsgemeinden, die ortsbürgerlichen Korporationen und die örtlichen Korporationen. Auf Verfassungsstufe sind die politischen Gemeinden, die Schulgemeinden und die Kirchgemeinden aufgeführt. Wie nach geltendem Recht soll es dem Gesetzgeber möglich sein, weitere Gemeinden zu bezeichnen und die Voraussetzungen für deren Bestehen festzulegen; die Kantonsverfassung soll sich auf eine entsprechende Ermächtigung beschränken.

10. Einbürgerung

These 68 Die Kantonsverfassung legt für Schweizerinnen und Schweizer sowie für ausländische und staatenlose Jugendliche bis zum vollendeten 18. Altersjahr, die ununterbrochen während wenigstens zehn Jahren im Kanton und davon wenigstens zwei in der Gemeinde leben, einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung fest. Der Rat der Bürgergemeinde und der Rat der Einwohnergemeinde stellen die Einbürgerung gemeinsam fest. Wo keine Bürgergemeinde besteht, obliegt der Feststellungsentscheid dem Rat der Einwohnergemeinde.

Die Regierung stellt die Zuerkennung des Kantonsbürgerrechts fest, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist.

Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, das Verfahren zu regeln und gegen den Feststellungsentscheid ein Rechtsmittel vorzusehen.

Nach der geltenden Kantonsverfassung wird das Ortsbürgerrecht «durch freien Beschluss der betreffenden Genossenversammlung» nach erfolgter Bestätigung durch die politische Gemeinde, das Kantonsbürgerrecht durch Beschluss des Grossen Rates erworben. Es bestehen keinerlei Einschränkungen in der Beschlussfassung. Diese Situation ist für Schweizerinnen und Schweizer sowie für ausländische und staatenlose Jugendliche, die den grössten Teil ihres bisherigen Lebens in der Schweiz bzw. im Kanton verbracht haben, unbefriedigend. Das Vertrautsein mit den hiesigen Lebensverhältnissen ist bei allen diesen Personenkategorien gegeben, weshalb für Einbürgerungswillige keine Schranken für den Bürgerrechtserwerb bestehen sollen. Vielmehr soll vorgesehen werden, dass für Schweizerinnen und Schweizer sowie ganz oder hauptsächlich in der Schweiz aufgewachsene ausländische oder staatenlose Jugendliche ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht.

Die nachfolgenden Thesen gelten für Personen, die keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben.

These 69 Einbürgerungsverfahren bei vorhandener Bürgergemeinde:

Die Kantonsverfassung sieht vor, dass der Rat der Bürgergemeinde über Einbürgerungsgesuche von ausländischen Staatsangehörigen und Staatenlosen beschliesst. Er begründet seinen Entscheid.

Der Rat der Einwohnergemeinde beschliesst über die Bestätigung der Einbürgerung durch die Bürgergemeinde. Er begründet seinen Entscheid.

Die Regierung beschliesst über die Zuerkennung des Kantonsbürgerrechts, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist.

Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, das Verfahren zu regeln und ein Rechtsmittel vorzusehen, mit dem Willkür bei ablehnenden Entscheiden geltend gemacht werden kann.

Gegenüber dem Einbürgerungsverfahren nach geltendem Recht sollen Ablehnungen begründet werden müssen. Damit sollen unmotivierte oder nicht auf sachliche Gründe abgestützte Verweigerungen der Bürgerrechtserteilung verhindert werden. Allerdings setzt das Verfahren mit Begründungspflicht voraus, dass die Einbürgerungsbeschlüsse von den Räten gefasst werden. Ablehnende Beschlüsse sollen im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens auf Willkür überprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden können.

These 70 **Einbürgerungsverfahren bei nicht vorhandener Bürgergemeinde:**
Die Kantonsverfassung sieht vor, dass der Rat der Einwohnergemeinde über Einbürgerungsgesuche von ausländischen Staatsangehörigen und Staatenlosen beschliesst. Er begründet seinen Entscheid.
Die Regierung beschliesst über die Zuerkennung des Kantonsbürgerrechts, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist.
Die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber an, das Verfahren zu regeln und ein Rechtsmittel vorzusehen, mit dem bei ablehnenden Entscheiden Willkür geltend gemacht werden kann.

Wenn keine Bürgergemeinde besteht, obliegt der Beschluss über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts allein der Einwohnergemeinde.

These 71 **Über die Neuordnung der Einbürgerung sollen die St.Galler Stimmberechtigten in einer separaten Abstimmung vor der Abstimmung über die gesamtrevidierte Verfassung entscheiden.**

11. Staat und Religionsgemeinschaften

Das geltende staatskirchenrechtliche System im Kanton St.Gallen hat sich grundsätzlich bewährt. Die Religionsgemeinschaften sind in den innerkirchlichen Belangen frei. Bei Angelegenheiten, die sowohl innerkirchliches wie staatliches Recht betreffen, übt der Staat eine Aufsicht aus. Die wenig systematische Gliederung der geltenden Verfassung ist anzupassen.

These 72 Die Kantonsverfassung zählt als öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften auf:

- a) den katholischen Konfessionsteil;
- b) den evangelischen Konfessionsteil;
- c) die christkatholische Kirchgemeinde;
- d) die israelitische Gemeinde.

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften erfolgt durch Aufnahme in die Verfassung.

These 73 Die Kantonsverfassung bestimmt, dass sich die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften eine staatskirchenrechtliche Organisation zu geben haben, die nach direktdemokratischen Gesichtspunkten organisiert ist. Die Religionsgemeinschaften regeln das Stimmrecht selbst. Für Voranschlag und Rechnung gelten die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.

Die Kantonsverfassung sieht eine Genehmigung der organisationsrechtlichen Bestimmungen der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften durch die Regierung vor, wobei die Genehmigung zu erteilen ist, wenn kein Widerspruch zu Bundes- oder kantonalem Recht besteht.

Den Religionsgemeinschaften soll möglichst umfassende Autonomie eingeräumt werden. Diese soll verfassungsrechtlich dadurch zum Ausdruck kommen, dass nur mehr die organisationsrechtlichen Grundlagen der staatlichen Genehmigung bedürfen, und diese Genehmigung lediglich von der Übereinstimmung mit Bundes- oder kantonalem Recht abhängig gemacht wird. Die Genehmigungszuständigkeit ist mit Blick auf diese Einschränkung der Regierung zu übertragen; deren Entscheid kann auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden. Überdies soll den Religionsgemeinschaften die Befugnis zustehen, das Stimmrecht eigenständig zu regeln.

In bezug auf die Kirchgemeinden soll davon abgesehen werden, dass für sie sachgemäss die Bestimmungen über die staatlichen Spezialgemeinden gelten sollen. Es genügt, wenn sie direktdemokratisch organisiert sind. Die Verpflichtung des Staates, im Rahmen der Rechnungsgeschäfte die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit zu beachten (vgl. These 44), soll auch für Religionsgemeinschaften gelten.

12. Gesamtrevision der Kantonsverfassung

- These 74** Die Kantonsverfassung sieht in bezug auf ihre Gesamtrevision vor:
- a) die Verfassungsinitiative und das obligatorische Verfassungsreferendum (siehe These 14 Buchstaben a und b);
 - b) die Vorabstimmung, ob das Verfahren der Gesamtrevision einzuleiten sei, wenn der Grosse Rat die Gesamtrevision beschliesst oder eine Verfassungsinitiative sie verlangt;
 - c) die gleichzeitig mit der Vorabstimmung den Stimmberechtigten vorzulegende Frage, ob der Grosse Rat oder ein Verfassungsrat, der nach dem gleichen Verfahren gewählt wird und dieselbe Mitgliederzahl aufweist wie der Grosse Rat, die Gesamtrevision durchführt;
 - d) die Möglichkeit, die gesamtrevidierte Kantonsverfassung in Teilen der Volksabstimmung zu unterstellen.

Es besteht kein Anlass, die heute geltenden Bestimmungen über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung inhaltlich ändern zu wollen. Fragen liesse sich allenfalls, ob weiterhin die Möglichkeit bestehen soll, dass ein Verfassungsrat die Gesamtrevision durchführt.

Es gibt beachtenswerte Gründe für die Einsetzung eines Verfassungsrates:

- Der Grosse Rat ist mit der Behandlung laufender Geschäfte ausgelastet, während sich der Verfassungsrat nicht gleichzeitig noch mit Gesetzes- und Verwaltungsgeschäften zu befassen hat.
- Das Herbeiführen einer gewissen Distanz zwischen aktuellen Geschäften und der Verfassungsrevision kann sich positiv auf den Revisionsprozess auswirken.
- Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kann eine deutlichere Abgrenzung zwischen den laufenden Parlamentsgeschäften und den Verfassungsrevisionsarbeiten dokumentiert werden; die Bedeutung einer Verfassungsrevision kann so herausgestrichen werden.

Gleichermassen gibt es gute Gründe für die Zuständigkeit des Grossen Rates:

- Die parlamentarische Tätigkeit soll sich auf die Verfassungsrevision ausrichten, beispielsweise in bezug auf das Einreichen von Vorstössen. Verfassungsfragen treten immer wieder auch bei Tagesgeschäften auf.
- Die parlamentarische Erfahrung der Mitglieder des Grossen Rates können nutzbringend in die Verfassungsdiskussion eingebracht werden.
- Der Grosse Rat ist im Anschluss an die Verfassungsrevision auch für die Umsetzung auf Gesetzesstufe verantwortlich, was eher eine kontinuierliche Fortsetzung der Revisionsbeschlüsse erlaubt.

Was die paketweisen Abstimmungen über eine gesamtrevidierte Verfassung anbelangt, ist dieses Verfahren erst mit Nachtrag zur Kantonsverfassung vom 22. September 1996 geschaffen worden; der Nachtrag ist am 1. Januar 1997 in Vollzug getreten.