



# Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen

## Vernehmlassungsentwurf



Verabschiedet von  
der Verfassungskommission  
am 1. Juli 1998



Gesamtrevision der Kantonsverfassung



© Verfassungskommission des Kantons St.Gallen, 1998.

Die Anfertigung von Kopien ist gestattet.

Weitere Exemplare dieses Entwurfes können kostenlos bestellt werden:

Verfassungssekretariat, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen.

# **Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen Vernehmlassungsentwurf**

Verabschiedet von der Verfassungskommission  
am 1. Juli 1998.

Die Vernehmlassung dauert von Mitte August bis  
zum 31. Oktober 1998.



**Gesamtrevision der Kantonsverfassung**

## **EINLEITUNG**

Die Verfassungskommission legt hiermit nach zweijähriger Arbeit einen ersten Entwurf der Verfassung des Kantons St.Gallen vor. In einem breit angelegten Verfahren nahmen viele Bürgerinnen und Bürger an der Verfassungsrevision teil und lieferten wertvolle Anregungen. Diese Anliegen sind in die Beratungen eingeflossen. Auch mit der Regierung und der Verwaltung wurde eng zusammengearbeitet. Die Verfassungskommission nahm sich vor, alles von Grund auf zu hinterfragen und stützte sich bei ihren Beratungen nicht hauptsächlich auf die bereits bestehende Verfassung. Dies war zwar sehr aufwendig, hat sich aber gelohnt. Mit diesem Verfahren wurde der gesamte Staatsaufbau durchleuchtet. Dabei wurde Neues aufgenommen, soweit dies angebracht schien. Bestehendes wurde beibehalten, wenn es sich bewährt hatte. So entstand ein in sich geschlossenes Werk, das als verbindliche Grundordnung und Leitbild für die Zukunft dienen soll.

Mit der Vernehmlassung erhofft sich die Verfassungskommission Rückschluss über die vorgeschlagenen Neuerungen. Sie will prüfen, ob dieser Entwurf mehrheitsfähig ist. Denn nur eine Verfassung, die von einer grossen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger akzeptiert und für gut befunden wird, ist ein tragfähiges Fundament für den Kanton St.Gallen. Die Verfassung ist der grundlegende Erlass eines Staates, auf dem die gesamte nachfolgende Gesetzgebung aufbaut und ist somit für alle von Bedeutung. Die Verfassungskommission hofft deshalb, dass sich möglichst viele an der Vernehmlassung beteiligen und ihre Meinung kund tun.

Der Präsident  
der Verfassungskommission:  
Jacques Grob

Die Leiterin  
des Verfassungssekretariates:  
Tuuli Schindler

## ZUSAMMENFASSUNG

Die heute geltende Kantonsverfassung stammt aus dem Jahre 1890. In der Zwischenzeit hat sich das Umfeld stark verändert. 1995, mehr als hundert Jahre später, beschloss das St.Galler Stimmvolk, die Verfassung gesamthaft zu revidieren. Der Grosse Rat wurde mit dieser Aufgabe beauftragt und setzte zu diesem Zweck eine Verfassungskommission ein. Diese erarbeitete – unter Mitwirkung verschiedener Bevölkerungskreise, Institutionen und Organisationen und in Zusammenarbeit mit der Verwaltung – diesen Vernehmlassungsentwurf.

Folgende Neuerungen sind unter anderem vorgenommen worden:

- Die Verfassung ist klar und übersichtlich strukturiert. Die Sprache ist einfach, modern und leserfreundlich.
- Grundrechte, Sozialrechte und Justizrechte sind umfassend aufgeführt.
- Die Staatsaufgaben sind nicht mehr einzeln in der Verfassung festgehalten. Es sind Staatsziele aufgeführt, die der Staat im Sinne eines Leitbildes ständig beachten und zu erreichen versuchen soll. Die Staatsaufgaben werden auf Gesetzesstufe geregelt. Die Verfassung gibt nur die Grundsätze der Aufgabenerfüllung an. Die Bezirke sind abgeschafft, es gibt keine starre Einteilung der dezentralen Aufgabenerfüllung mehr.
- Auf Gemeindeebene besteht nach der Verfassung die Möglichkeit, das Ausländerstimmrecht einzuführen.
- Die Wahlkreise für den Kantonsrat (vormals Grosser Rat genannt) werden innerhalb der Regionen gebildet.
- Die Volksrechte sind vereinfacht und verwesentlicht. Neu ist die Einheitsinitiative möglich. Das obligatorische Finanzreferendum ist abgeschafft. Die Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative sind vereinheitlicht.
- Die Einbürgerung ist neu geregelt. Neu haben ausländische Jugendliche unter gewissen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Dies gilt auch für Schweizerinnen und Schweizer. Für das Verfahren der Einbürgerung stellt die Verfassungskommission zwei Varianten zur Diskussion.

Weitere ausführlichere Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und Änderungen finden Sie im Anschluss an den Verfassungstext.

# INHALTSVERZEICHNIS

Präambel .....	1
----------------	---

## **I. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1	Kanton St.Gallen .....	1
Art. 2	Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns .....	1
Art. 3	Aussenbeziehungen .....	1

## **II. Grundrechte, Sozialrechte und Justizrechte**

### *1. Grundrechte*

Art. 4	Geltung .....	2
Art. 5	Schranken .....	2
Art. 6	Menschenwürde .....	2
Art. 7	Rechtsgleichheit .....	2
Art. 8	Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben .....	3
Art. 9	Persönliche Freiheit .....	3
Art. 10	Schutz der Privatsphäre .....	3
Art. 11	Zusammenleben .....	3
Art. 12	Glaubens- und Gewissensfreiheit .....	3
Art. 13	Meinungs- und Informationsfreiheit .....	4
Art. 14	Medienfreiheit .....	4
Art. 15	Kunstfreiheit .....	4
Art. 16	Grundschulunterricht .....	4
Art. 17	Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit .....	4
Art. 18	Versammlungsfreiheit .....	4
Art. 19	Vereinigungsfreiheit .....	4
Art. 20	Niederlassungsfreiheit .....	5
Art. 21	Eigentumsgarantie .....	5
Art. 22	Wirtschaftsfreiheit .....	5
Art. 23	Koalitionsfreiheit .....	5
Art. 24	Wahl- und Abstimmungsfreiheit .....	5
Art. 25	Petitionsrecht .....	5

### *2. Sozialrechte*

Art. 26	Grundsatz .....	6
Art. 27	Personen in Notlagen .....	6
Art. 28	Kinder und Jugendliche .....	6
Art. 29	Personen in Ausbildung .....	6

	<i>3. Justizrechte</i>	
Art. 30	Unabhängigkeit und Unparteilichkeit .....	6
Art. 31	Verfahren .....	6
Art. 32	Freiheitsentzug .....	7
Art. 33	Unschuldvermutung .....	7
Art. 34	Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistand .....	7
	<i>4. Pflichten</i>	
Art. 35	Grundsatz .....	7
Art. 36	Festlegung .....	7
	<b>III. Staatsziele</b>	
Art. 37	Grundsatz .....	8
Art. 38	Bildung .....	8
Art. 39	Kultur .....	8
Art. 40	Soziales .....	8
Art. 41	Gesundheit .....	8
Art. 42	Umweltschutz .....	9
Art. 43	Raumplanung .....	9
Art. 44	Verkehr .....	9
Art. 45	Wirtschaft .....	9
Art. 46	Versorgung und Entsorgung .....	9
Art. 47	Öffentliche Sicherheit .....	9
Art. 48	Soziale Integration .....	9
	<b>IV. Staatsaufgaben</b>	
Art. 49	Grundsatz .....	10
Art. 50	Träger a) Staat und Private .....	10
Art. 51	b) Kanton und Gemeinden .....	10
Art. 52	c) Erfüllungsgehalt .....	10
Art. 53	d) Verantwortung .....	11
Art. 54	Vorteilsabgeltung .....	11
Art. 55	Regionen a) Grundsatz .....	11
Art. 56	b) Bestand .....	11

**V. Politische Rechte***1. Stimmrecht*

Art. 57	Stimmfähigkeit .....	12
Art. 58	Stimmberechtigung .....	12
Art. 59	Wählbarkeit a) Grundsatz .....	12
Art. 60	b) Ausschliessungsgründe .....	12
Art. 61	c) Wirksamkeit der Wahl .....	13

*2. Wahlen*

Art. 62	Umfang .....	13
Art. 63	Kantonsrat a) Wahlverfahren .....	13
Art. 64	b) Wahlkreise .....	13
Art. 65	Mitglieder von Regierung und Ständerat .....	14
Art. 66	Erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte .....	14
Art. 67	Gemeinden .....	14

*3. Initiative*

Art. 68	Verfassungsinitiative .....	15
Art. 69	Einheitsinitiative .....	15
Art. 70	Gesetzesinitiative .....	15
Art. 71	Frist .....	15
Art. 72	Verfahren .....	15
Art. 73	Initiative in den Gemeinden .....	16

*4. Abstimmungen*

Art. 74	Obligatorische Abstimmungen .....	16
Art. 75	Fakultatives Referendum a) Gegenstände .....	16
Art. 76	b) Frist und Verfahren .....	16
Art. 77	Verfahren .....	16
Art. 78	Abstimmungen in den Gemeinden .....	17

**VI. Politische Parteien**

Art. 79	Stellung .....	17
---------	----------------	----

**VII. Behörden***1. Grundsätze*

Art. 80	Gewaltenteilung a) Grundsatz .....	17
Art. 81	b) im Verhältnis zum Kantonsrat .....	18
Art. 82	c) im Verhältnis zu den richterlichen Behörden .....	18
Art. 83	d) im Verhältnis zum Gemeindeparlament ...	18
Art. 84	Amtsdauer .....	18





	<i>3. Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung</i>	
Art. 139	In Einwohnergemeinden mit Bürgergemeinde .....	29
Art. 140	In Einwohnergemeinden ohne Bürgergemeinde .....	29
Art. 141	Verfahren .....	29

**XI. Religionsgemeinschaften**

Art. 142	Anerkannte Religionsgemeinschaften .....	31
Art. 143	Organisation .....	31
Art. 144	Autonomie .....	31

**XII. Gesamtrevision der Kantonsverfassung**

Art. 145	Einleitung .....	32
Art. 146	Vorabstimmung .....	32
Art. 147	Verfassungsrat .....	32
Art. 148	Abstimmung .....	32

**XIII. Schlussbestimmungen**

Art. 149	Weitergeltung bestehenden Rechts .....	33
Art. 150	Anwendung auf neues Recht .....	33
Art. 151	Übergangsbestimmung .....	33
Art. 152	Aufhebung bisherigen Rechts .....	33
Art. 153	Vollzugsbeginn .....	33

**Erläuterungen**

	Einleitung .....	35
	Erläuternder Kurzkomentar zu einzelnen Bestimmungen ....	40

<b>Anhang</b> .....	69
---------------------	----



# VERFASSUNG des Kantons St.Gallen

## Entwurf der Verfassungskommission vom 1. Juli 1998

*Im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott für die menschliche Gemeinschaft und die gesamte Schöpfung wollen wir St.Gallerinnen und St.Galler*

- unser geschichtlich gewachsenes Staatswesen in Freiheit und Recht gestalten;*
- uns für das Wohl der Einzelnen und der Gemeinschaft in Solidarität und Toleranz einsetzen;*
- als Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft und als Teil der weltweiten Völkergemeinschaft über Grenzen hinaus am Frieden mitwirken.*

*Im Wissen um die Grenzen aller staatlichen Macht geben wir uns die folgende Verfassung:*

### I. Allgemeine Bestimmungen

*Kanton St.Gallen* **Art. 1.** Der Kanton St.Gallen ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

Er ist ein eigenständiger Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

*Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns* **Art. 2.** Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

Staatliches Handeln liegt im öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig.

Behörden und Private handeln nach Treu und Glauben.

*Aussenbeziehungen* **Art. 3.** Der Kanton St.Gallen arbeitet mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland zusammen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist insbesondere darauf ausgerichtet:

- a) gemeinsame Probleme und Anliegen insbesondere im Rahmen der Staatsziele zu behandeln;
- b) das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und auszubauen und einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten.

Die Behörden treten dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

## **II. Grundrechte, Sozialrechte und Justizrechte**

### **1. Grundrechte**

*Geltung*

**Art. 4.** Die Grundrechte kommen in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung.

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

*Schranken*

**Art. 5.** Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

*Menschenwürde*

**Art. 6.** Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.

*Rechtsgleichheit*

**Art. 7.** Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen

Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

Frau und Mann sind gleichberechtigt. Sie haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Der Staat sorgt für die Gleichstellung in allen Bereichen der Gesellschaft, namentlich in Familie, Ausbildung, Arbeit sowie beim Zugang zu öffentlichen Ämtern.

*Schutz vor Willkür  
und Wahrung von  
Treu und Glauben*

**Art. 8.** Jede Person hat Anspruch darauf, von den Behörden ohne Willkür sowie nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Rückwirkende Erlasse dürfen die Einzelnen nicht zusätzlich belasten.

*Persönliche  
Freiheit*

**Art. 9.** Jeder Mensch hat das Recht auf Leben.

Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, namentlich auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Folter und jede andere Art von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.

*Schutz  
der Privatsphäre*

**Art. 10.** Jede Person hat Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

Jede Person hat Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlicher Daten.

Jede Person hat das Recht, die über sie bearbeiteten Daten einzusehen und zu verlangen, dass unrichtige Daten berichtigt und ungeeignete oder unnötige Daten vernichtet werden.

*Zusammenleben*

**Art. 11.** Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

Andere Formen des Zusammenlebens sind gewährleistet.

*Glaubens- und  
Gewissensfreiheit*

**Art. 12.** Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet.

Jeder Mensch hat das Recht, seine Religion und seine weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen.

Jeder Mensch hat das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen.

Niemand darf gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten, anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.

*Meinungs- und Informationsfreiheit*

**Art. 13.** Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

*Medienfreiheit*

**Art. 14.** Die Freiheit von Presse, Radio, Fernsehen ist gewährleistet.

Zensur ist verboten.

Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

*Kunstfreiheit*

**Art. 15.** Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.

*Grundschulunterricht*

**Art. 16.** Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.

*Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit*

**Art. 17.** Die Freiheit des Unterrichts sowie die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung sind gewährleistet.

Wer in Wissenschaft, Lehre und Forschung tätig ist, nimmt die Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahr.

*Versammlungsfreiheit*

**Art. 18.** Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

*Vereinigungsfreiheit*

**Art. 19.** Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet.

Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen.

Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.

*Niederlassungs-  
freiheit*

**Art. 20.** Die Niederlassungsfreiheit von Schweizerinnen und Schweizern ist gewährleistet.

*Eigentums-  
garantie*

**Art. 21.** Das Eigentum ist gewährleistet.

Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

*Wirtschafts-  
freiheit*

**Art. 22.** Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

*Koalitionsfreiheit*

**Art. 23.** Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie ihre Organisationen haben das Recht, sich zum Schutz ihrer Interessen zusammenzuschliessen, Vereinigungen zu bilden und solchen beizutreten oder fernzubleiben.

Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.

Das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung sind gewährleistet, wenn sie die Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Wahl- und  
Abstimmungs-  
freiheit*

**Art. 24.** Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist gewährleistet.

Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

*Petitionsrecht*

**Art. 25.** Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten, es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

Die Behörden haben Petitionen möglichst rasch zu beantworten.

## 2. Sozialrechte

*Grundsatz*

**Art. 26.** Der Staat gewährleistet die Sozialrechte im Rahmen seiner Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel sowie in Ergänzung der persönlichen Verantwortung und Initiative.

Das Gesetz bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche auf staatliche Leistungen bestehen.

*Personen in Notlagen*

**Art. 27.** Wer sich in einer Notlage befindet, die weder durch eigene Bemühungen noch durch Mithilfe Dritter behoben werden kann, hat Anspruch auf Wohnraum, existenzsichernde Mittel und medizinische Betreuung.

Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind, haben Anspruch auf Hilfe und werden angemessen entschädigt, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

*Kinder und Jugendliche*

**Art. 28.** Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf Schutz, Fürsorge und Betreuung.

*Personen in Ausbildung*

**Art. 29.** Wer für weiterführende Ausbildungen nicht aufkommen kann, hat Anspruch auf Beihilfen nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

## 3. Justizrechte

*Unabhängigkeit und Unparteilichkeit*

**Art. 30.** Jede Person hat Anspruch auf Rechtsprechung durch unabhängige und unparteiische Gerichte.

Jeder Person ist die Beurteilung ihrer Rechtsstreitigkeit durch wenigstens eine richterliche Behörde gewährleistet. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

*Verfahren*

**Art. 31.** Der Staat gewährleistet, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.

Jede Person hat Anspruch auf rechtliches Gehör einschliesslich Akteneinsichtsrecht, auf einen begründeten Entscheid innert angemessener Frist und auf Rechtsmittelbelehrung.

Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung sind öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

*Freiheitsentzug*

**Art. 32.** Jede Person, der die Freiheit entzogen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich und in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzugs und über die Rechte unterrichtet zu werden. Sie muss die Möglichkeit haben, ihre Rechte geltend zu machen. Sie hat insbesondere das Recht, ihre nächsten Angehörigen benachrichtigen zu lassen.

Jede Person, die in Untersuchungshaft genommen wird, hat Anspruch darauf, unverzüglich einem Gericht vorgeführt zu werden. Dieses entscheidet, ob die Person weiterhin in Haft gehalten oder freigelassen wird. Jede Person in Untersuchungshaft hat Anspruch auf ein Urteil innert angemessener Frist.

Jede Person, der die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Dieses entscheidet so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs.

*Unschuldsvermutung*

**Art. 33.** Jede Person gilt als unschuldig, bis sie in einem gerichtlichen Verfahren rechtskräftig verurteilt ist.

Im Zweifel wird zugunsten der angeschuldigten Person entschieden.

*Unentgeltliche  
Rechtspflege und  
Rechtsbeistand*

**Art. 34.** Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos ist. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

#### **4. Pflichten**

*Grundsatz*

**Art. 35.** Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung der Lebensgrundlagen.

*Festlegung*

**Art. 36.** Das Gesetz kann Pflichten gegenüber Staat und Allgemeinheit festlegen.

Es kann insbesondere zu persönlicher Dienstleistung verpflichten, namentlich zur Leistung von gemeinnütziger Arbeit bei Katastrophen und in Notlagen.

### III. Staatsziele

*Grundsatz*

**Art. 37.** Das St.Galler Volk und die Behörden streben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel die Erfüllung der Staatsziele an.

*Bildung*

**Art. 38.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) Kinder und Jugendliche eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung erhalten;
- b) die Chancengleichheit auf allen Stufen gegeben ist;
- c) öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen;
- d) durch Fort- und Weiterbildungsangebote die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterentwickelt werden können.

Schule und Eltern unterstützen sich gegenseitig in Erziehung und Bildung der Kinder und Jugendlichen. Sie fördern die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten gleichermaßen.

*Kultur*

**Art. 39.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) kulturelle Werte geschaffen und entfaltet werden;
- b) kulturelles Erbe und zeitgenössisches Kulturschaffen bewahrt und überliefert werden.

*Soziales*

**Art. 40.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass die sozialen Bedürfnisse, besonders von Familien, Kindern, Jugendlichen, Alleinstehenden, Betagten und Behinderten, berücksichtigt werden.

*Gesundheit*

**Art. 41.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) die Bevölkerung zu tragbaren Bedingungen medizinisch ausreichend versorgt ist;
- b) eine wirksame Gesundheitsvorsorge und Gesundheitserziehung besteht.

- Umweltschutz* **Art. 42.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:
- a) die natürliche Umwelt bewahrt wird;
  - b) die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wird;
  - c) die Lasten angemessen durch die Verursacher getragen werden.
- Raumplanung* **Art. 43.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass;
- a) das Land geordnet besiedelt wird;
  - b) der Boden zweckmässig und haushälterisch genutzt wird;
  - c) die Landschaft geschützt wird.
- Verkehr* **Art. 44.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:
- a) der ganze Kanton verkehrsmässig ausreichend erschlossen ist;
  - b) öffentliche und private Verkehrsmittel sinnvoll und bedarfsgerecht eingesetzt werden.
- Er berücksichtigt die Bedürfnisse von schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern.
- Wirtschaft* **Art. 45.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:
- a) eine vielseitige und wettbewerbsfähige Wirtschaft besteht, die ein gesichertes und vielfältiges Arbeitsplatzangebot bereitstellt sowie der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt dient;
  - b) die Sozialpartnerschaft gepflegt wird.
- Versorgung und Entsorgung* **Art. 46.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:
- a) die Versorgung mit Wasser und Energie sicher und sparsam erfolgt;
  - b) mit Ressourcen schonend umgegangen wird;
  - c) Abfälle vermieden, vermindert und wiederverwertet werden.
- Öffentliche Sicherheit* **Art. 47.** Der Staat setzt sich zum Ziel, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewahrt wird.
- Soziale Integration* **Art. 48.** Der Staat setzt sich die soziale Integration zum Ziel.

## IV. Staatsaufgaben

Grundsatz

**Art. 49.** Wer Staatsaufgaben erfüllt, beachtet die Bedürfnisse und die Wohlfahrt aller. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind zu schonen und zu erhalten.

Bestehende wie neue Aufgaben sind dauernd daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

Träger

a) Staat und  
Private

**Art. 50.** Das Gesetz erklärt Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, zu Staatsaufgaben, wenn Private sie nicht oder nicht hinreichend erfüllen können.

Es kann solche Aufgaben insbesondere zu Staatsaufgaben erklären, wenn:

- a) die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen ist;
- b) ein im gesamten Kantonsgebiet gleichmässig anfallender Nutzen anzustreben ist;
- c) andere öffentliche Interessen die Erfüllung durch Kanton und Gemeinden verlangen.

Überträgt das Gesetz Staatsaufgaben an Private, stellt es den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.

b) Kanton und  
Gemeinden

**Art. 51.** Das Gesetz teilt Staatsaufgaben dem Kanton zur Erfüllung zu, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.

Das Gesetz legt fest, wer die Hauptverantwortung für die Erfüllung und Finanzierung trägt, wenn es die Staatsaufgaben Kanton und Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung zuweist.

c) Erfüllungs-  
gehalt

**Art. 52.** Das Gesetz bestimmt, ob der Träger einer Staatsaufgabe:

- a) ihre Erfüllung gewährleistet. Es räumt Betroffenen einen Anspruch auf richtige Erfüllung ein und legt die Voraussetzungen für dessen Geltendmachung fest;
- b) für ihre Erfüllung sorgt. Es verpflichtet den Träger, die Aufgabe selbst zu erfüllen oder darauf hinzuwirken, dass sie erfüllt wird;
- c) ihre Erfüllung fördert. Es verpflichtet den Träger, die Erfüllung einer Aufgabe zu unterstützen.

d) *Verantwortung* **Art. 53.** Wer eine Staatsaufgabe erfüllt, entscheidet über die Art der Erfüllung und ist für die Finanzierung verantwortlich.

*Vorteilsabgeltung* **Art. 54.** Das Gesetz kann Gemeindebeiträge vorsehen:  
a) an den Kanton, wenn der Gemeinde aus der Erfüllung von Aufgaben durch den Kanton besondere Vorteile erwachsen;  
b) an andere Gemeinden, wenn diese Aufgaben mit überörtlichem Nutzen erfüllen. Die Mitwirkung der beteiligten Gemeinden wird gewahrt.

*Regionen*  
a) *Grundsatz* **Art. 55.** Kanton und Gemeinden berücksichtigen bei dezentraler Erfüllung von Kantonsaufgaben und überörtlicher Zusammenarbeit die regionale Gliederung des Kantonsgebietes.

Sie weichen davon ab, wenn insbesondere Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

b) *Bestand* **Art. 56.** Das Kantonsgebiet ist gegliedert in:  
a) die Region St.Gallen–Bodensee mit den Einwohnergemeinden St.Gallen, Wittenbach, Häggenschwil, Muolen, Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Eggersriet, Rorschacherberg, Rorschach, Thal, Rheineck und Gaiserwald;  
b) die Region Rheintal mit den Einwohnergemeinden St.Margrethen, Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau, Widnau, Rebstein, Marbach, Altstätten, Eichberg, Oberriet und Rüthi;  
c) die Region Gonzen mit den Einwohnergemeinden Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen, Wartau, Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt und Quarten;  
d) die Region Linth mit den Einwohnergemeinden Amden, Weesen, Schänis, Benken, Kaltbrunn, Rieden, Gommiswald, Ernetschwil, Uznach, Schmerikon, Rapperswil, Jona, Eschenbach, Goldingen und St.Gallenkappel;  
e) die Region Toggenburg mit den Einwohnergemeinden Wildhaus, Alt St.Johann, Stein, Nesslau, Krummenau, Ebnat-Kappel, Wattwil, Lichtensteig, Oberhelfenschwil, Brunnadern, Hemberg, St.Peterzell, Krinau, Bütschwil, Lütisburg, Mosnang, Mogelsberg und Ganterschwil;  
f) die Region Fürstenland mit den Einwohnergemeinden Kirchberg, Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren, Niederhelfenschwil, Gossau, Andwil und Waldkirch.

Das Gesetz bestimmt die Zuordnung der Einwohnergemeinden, wenn es ihren Bestand ändert.

## V. Politische Rechte

### 1. Stimmrecht

*Stimmfähigkeit*

**Art. 57.** Stimmfähig sind Schweizerinnen und Schweizer, die:

- a) das 18. Altersjahr zurückgelegt haben;
- b) nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung vorsehen, dass Ausländerinnen und Ausländer in Gemeindeangelegenheiten stimmfähig sind, wenn sie seit zehn Jahren in der Schweiz und seit fünf Jahren im Kanton St.Gallen wohnen.

*Stimmberechtigung*

**Art. 58.** Stimmfähige sind stimmberechtigt:

- a) im Kanton, wenn sie in einer st.gallischen Einwohnergemeinde wohnen;
- b) in der Einwohnergemeinde und in der Schulgemeinde, wenn sie in der betreffenden Gemeinde wohnen;
- c) in der Bürgergemeinde, wenn sie:
  1. das Bürgerrecht der betreffenden Gemeinde besitzen;
  2. im Gebiet der Einwohnergemeinde wohnen, der die Bürgergemeinde nach Massgabe des Gesetzes zugehörig ist.

Wer stimmberechtigt ist, kann an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie Referenden und Initiativen unterzeichnen.

*Wählbarkeit*  
a) Grundsatz

**Art. 59.** Wählbar in Behörden ist, wer stimmfähig ist.

Das Gesetz kann weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen aufstellen, ausgenommen für die Wahl in den Kantonsrat und die Regierung.

b) Ausschlussgründe

**Art. 60.** Der gleichen Behörde des Kantons oder der Gemeinde gehören nicht gleichzeitig Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten sowie Personen, die in eheähnlichen Verhältnissen zusammenleben, Grosseltern und Enkelkinder, Schwägerinnen und Schwäger sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder an.

Die Ausschliessungsgründe gelten nicht für den Kantonsrat und das Gemeindeparlament.

Das Gesetz regelt das Verfahren.

c) *Wirksamkeit  
der Wahl*

**Art. 61.** Die Wahl in eine Behörde ist wirksam, wenn die gewählte Person die Voraussetzungen der Stimmberechtigung erfüllt.

Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

## 2. Wahlen

*Umfang*

**Art. 62.** Die Stimmberechtigten wählen:

- a) die Mitglieder des Kantonsrates;
- b) die Mitglieder der Regierung;

*Variante 1:*

- c) die st.gallischen Mitglieder des Nationalrates;
- c<sup>bis</sup>) ein Mitglied des Ständerates;

*Variante 2:*

- c) die st.gallischen Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates;
- d) die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte;
- e) die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der Räte der Gemeinden;
- f) die Gemeindeparlamente.

*Kantonsrat  
a) Wahlverfahren*

**Art. 63.** Die Mitglieder des Kantonsrates werden nach Proportionalität in neun Wahlkreisen gewählt.

In jedem Wahlkreis werden so viele Mitglieder gewählt, als es seinem Anteil an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner am gesamten Kanton entspricht. Das Gesetz bezeichnet die Grundlage der Berechnung.

b) *Wahlkreise*

**Art. 64.** Die Regionen Rheintal, Linth und Toggenburg bilden je einen Wahlkreis.

Es werden aufgeteilt:

- a) die Region St.Gallen – Bodensee in den Wahlkreis St.Gallen mit den Einwohnergemeinden St.Gallen und Gaiserwald und den Wahlkreis Bodensee mit den Einwohnergemeinden Wittenbach, Häggenschwil, Muolen, Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Eggersriet, Rorschacherberg, Rorschach, Thal, sowie Rheineck;
- b) die Region Gonzen in den Wahlkreis Werdenberg mit den Einwohnergemeinden Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen sowie Wartau und den Wahlkreis Sargans mit den Einwohnergemeinden Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt sowie Quarten;
- c) die Region Fürstenland in den Wahlkreis Wil mit den Einwohnergemeinden Kirchberg, Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren sowie Niederhelfenschwil und den Wahlkreis Gossau mit den Einwohnergemeinden Flawil, Degersheim Gossau, Andwil sowie Waldkirch.

Das Gesetz bestimmt die Zuordnung der Einwohnergemeinden, wenn es ihren Bestand ändert.

*Mitglieder von  
Regierung und  
Ständerat*

Variante 1:

**Art. 65.** Die Mitglieder der Regierung und ein Mitglied des Ständerates werden nach Majorz gewählt. Der Kanton bildet einen Wahlkreis.

Variante 2:

**Art. 65.** Die Mitglieder der Regierung und des Ständerates werden nach Majorz gewählt. Der Kanton bildet einen Wahlkreis.

*Erstinstanzliche  
Zivil- und Straf-  
gerichte*

**Art. 66.** Präsidentinnen und Präsidenten und Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte werden nach Majorz gewählt. Das Gesetz legt den Wahlkreis fest.

*Gemeinden*

**Art. 67.** Die Ratsvorsitzenden und die Ratsmitglieder der Gemeinden werden nach Majorz gewählt. Die Gemeindeordnung kann mehrere Wahlkreise vorsehen.

Die Gemeindeparlamente werden nach Proporz gewählt.

Die für kantonale Wahlen geltenden Bestimmungen werden sachgemäss angewendet.

### 3. Initiative

*Verfassungsinitiative*

**Art. 68.** 6'000 Stimmberechtigte können im Verfahren der Verfassungsinitiative:

- a) in Form der allgemeinen Anregung die Gesamtrevision der Kantonsverfassung verlangen;
- b) in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen.

*Einheitsinitiative*

**Art. 69.** 6'000 Stimmberechtigte können im Verfahren der Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung dem Kantonsrat einen Rechtsetzungsauftrag erteilen.

Der Kantonsrat erfüllt den Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass oder Änderung eines Gesetzes.

*Gesetzesinitiative*

**Art. 70.** 6'000 Stimmberechtigte können in Form des ausformulierten Entwurfs den Erlass oder die Änderung eines Gesetzes verlangen.

*Frist*

**Art. 71.** Die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt vier Monate.

*Verfahren*

**Art. 72.** Der Kantonsrat kann einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag findet gleichzeitig statt. Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher Vorlage sie im Fall der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben.

Der Kantonsrat erklärt Initiativen ganz oder teilweise für ungültig, wenn sie:

- a) gegen übergeordnetes Recht verstossen;
- b) undurchführbar sind;
- c) die Einheit der Materie oder der Form nicht wahren.

Das Gesetz bestimmt die weiteren Anforderungen an die Gültigkeit einer Initiative und legt das Verfahren fest.

*Initiative in  
den Gemeinden*

**Art. 73.** Das Gesetz bestimmt Gegenstände und Verfahren der Initiative in den Gemeinden.

#### **4. Abstimmungen**

*Obligatorische  
Abstimmungen*

**Art. 74.** Obligatorische Abstimmungen finden statt über:

- a) Verfassungsänderungen;
- b) zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhaltes Verfassungsrang zukommt;
- c) Initiativen, wenn der Kantonsrat nicht zustimmt oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

*Fakultatives  
Referendum  
a) Gegenstände*

**Art. 75.** 4'000 Stimmberechtigte können im Verfahren des fakultativen Referendums verlangen, dass eine Abstimmung stattfindet über:

- a) Gesetze;
- b) zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhaltes Gesetzesrang zukommt;
- c) Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben ab 3 Millionen Franken oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab 300'000 Franken sowie Gesetze und zwischenstaatliche Vereinbarungen, die solche Ausgaben auslösen. Erlasse über die Besoldung des Staatspersonals und über Kantonsbeiträge an Lehrerbeförderungen unterstehen nicht der Abstimmung.

Ein Drittel der Mitglieder des Kantonsrates kann verlangen, dass eine Abstimmung über eine Vorlage stattfindet, die dem fakultativen Referendum untersteht.

*b) Frist und  
Verfahren*

**Art. 76.** Die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt dreissig Tage.

Das Gesetz bestimmt die weiteren Anforderungen an die Gültigkeit des Referendums und legt das Verfahren fest.

*Verfahren*

**Art. 77.** Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn sie die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat.

### *Zusatz als Variante:*

Der Kantonsrat kann einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag gegenüberstellen. Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin.

Stellt der Kantonsrat keinen Eventualantrag, können 4'000 Stimmberechtigte innert dreissig Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses einen Volksvorschlag einreichen. Er gilt als Referendum.

Bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen findet das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative Anwendung.

*Abstimmungen in den Gemeinden*

**Art. 78.** Das Gesetz bestimmt die Gegenstände, die in den Gemeinden der obligatorischen Abstimmung unterstehen.

Es bestimmt Gegenstände und Verfahren des fakultativen Referendums in den Gemeinden.

## **VI. Politische Parteien**

*Stellung*

**Art. 79.** Die Behörden von Kanton und Gemeinden informieren die politischen Parteien über wichtige Fragen und beziehen sie in Willensbildungsverfahren, insbesondere in Vernehmlassungen, ein.

Als politische Parteien gelten Organisationen, die:

- a) sich als politische Partei bezeichnen;
- b) demokratisch organisiert sind;
- c) sich regelmässig an Wahlen und Abstimmungen beteiligen.

## **VII. Behörden**

### **1. Grundsätze**

*Gewaltenteilung  
a) Grundsatz*

**Art. 80.** Die Beschlüsse fassen unabhängig voneinander:

- a) Kantonsrat, Regierung und Gerichte;
- b) Gemeindeparlament und Rat.

Die richterlichen Behörden handeln in der Rechtsprechung unabhängig und sind ausschliesslich dem Recht verpflichtet.

b) im Verhältnis  
zum Kantonsrat

**Art. 81.** Dem Kantonsrat gehören nicht an:

- a) die Mitglieder der Regierung sowie die Staatssekretärin oder der Staatssekretär;
- b) die Richterinnen und Richter des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes sowie die hauptberuflichen Mitglieder anderer richterlicher Behörden;
- c) die durch Gesetz bezeichneten Behördemitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonsverwaltung.

c) im Verhältnis zu  
den richterlichen  
Behörden

**Art. 82.** Einer richterlichen Behörde gehören nicht an:

- a) die Mitglieder der Regierung sowie die Staatssekretärin oder der Staatssekretär;
- b) im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonsverwaltung.

d) im Verhältnis  
zum Gemein-  
deparlament

**Art. 83.** Dem Gemeindeparlament gehören nicht an:

- a) die Ratsvorsitzenden und die Mitglieder des Rates sowie die Ratschreiberin oder der Ratsschreiber;
- b) die durch Gemeindeordnung bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung.

Amtsdauer

**Art. 84.** Die Amtsdauer beträgt:

- a) für den Kantonsrat, die Regierung und weitere Behörden des Kantons und der Gemeinden vier Jahre;
- b) für die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates ein Jahr;
- c) für die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten ein Jahr;
- d) für die Mitglieder der Gerichte sechs Jahre.

Wiederwahl ist möglich.

Das Gesetz legt Beginn und Ende der Amtsdauer fest.

Information

**Art. 85.** Die Behörden informieren von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen.

Das Gesetz regelt die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen.

*Immunität* **Art. 86.** Die Mitglieder des Kantonsrates können für Äusserungen in den Verhandlungen des Kantonsrates und seinen Organen strafrechtlich nicht verfolgt werden.

Der Kantonsrat kann die Immunität im Einzelfall aufheben, wenn die Immunität offensichtlich missbraucht wird.

*Haftung* **Art. 87.** Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie Private, die Staatsaufgaben erfüllen, haften unabhängig von einem Verschulden für widerrechtliches Handeln ihrer Organe und Beauftragten.

Das Gesetz sieht die Haftung für rechtmässiges Handeln in Fällen vor, in denen es die Billigkeit erfordert.

## 2. Kantonsrat

*Bestand* **Art. 88.** Der Kantonsrat zählt 180 Mitglieder.

*Gesetzgebung* **Art. 89.** Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz unter ausdrücklicher oder stillschweigender Mitwirkung der Stimmberechtigten, wenn allgemein und auf unbestimmte Zeit insbesondere:

- a) Rechte und Pflichten von Privaten und öffentlich-rechtlichen Körperschaften festgelegt werden;
- b) die Grundzüge der Organisation von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften geordnet werden;

*Zuständigkeit*  
a) Wahlen **Art. 90.** Der Kantonsrat wählt:

- a) seine Präsidentin oder seinen Präsidenten;
- b) seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglementes;
- c) seine Vertretung in grenzübergreifende parlamentarische Gremien;
- d) die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten;

*Zusatz als Variante:*

d<sup>bis</sup>) ein Ständeratsmitglied aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung;

- e) die Staatssekretärin oder den Staatssekretär;
- f) die Präsidentin oder den Präsidenten und die Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes;
- g) die Ombudsperson;
- h) weitere durch Gesetz bezeichnete Organe.

*b) Sachgeschäfte* **Art. 91.** Der Kantonsrat:

- a) beschliesst Verfassungsänderungen;
- b) erlässt oder ändert Gesetze, oder hebt sie auf;
- c) fasst Beschluss über zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang;
- d) erlässt ein Geschäftsreglement;
- e) legt Ziele über die Pflege der Aussenbeziehungen fest;
- f) erteilt Leistungsaufträge über die Erfüllung von Staatsaufgaben, soweit nicht Regierung oder ihr nachgeordnete Stellen zuständig sind und legt das Controlling fest;
- g) erteilt Globalkredite durch besonderen Beschluss oder im Rahmen des Kantonsvoranschlags;
- h) beschliesst Voranschlag und Steuerfuss;
- i) erlässt Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben ab 3 Millionen Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab 300'000 Franken;
- j) genehmigt die Rechnung;
- k) nimmt Kenntnis vom Finanzplan;
- l) beaufsichtigt Regierung und Kantonsverwaltung;
- m) beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte;
- n) reicht nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen ein;
- o) erfüllt weitere Aufgaben, die ihm das Gesetz überträgt.

*c) Legislaturziele* **Art. 92.** Der Kantonsrat legt für die Amtsdauer Legislaturziele fest und bestimmt die Prioritäten ihrer Verwirklichung.

Kantonsrat, Regierung und Kantonsverwaltung sind in der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Legislaturziele gebunden.

Der Kantonsrat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Legislaturziele während der Amtsdauer ändern.

### 3. Regierung

- Bestand* **Art. 93.** Die Regierung zählt sieben Mitglieder.
- Vertretung des Staates* **Art. 94.** Die Regierung vertritt den Staat gegen aussen.
- Organisation*  
*a) Grundsatz* **Art. 95.** Die Regierung fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegium.
- b) Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident* **Art. 96.** Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident:
- a) leitet die Verhandlungen;
  - b) plant und überwacht den Geschäftsgang;
  - c) vertritt die Regierung nach aussen, soweit kein anderes Mitglied damit betraut wird;
  - d) erfüllt die durch Gesetz der oder dem Vorsitzenden einer Kollegialbehörde übertragenen besonderen Aufgaben.
- Im übrigen ist die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident den anderen Mitgliedern der Regierung gleichgestellt.
- Zuständigkeit*  
*a) Wahlen* **Art. 97.** Die Regierung nimmt die ihr durch Gesetz zugewiesenen Wahlen vor.
- b) Sachgeschäfte* **Art. 98.** Die Regierung:
- a) erstellt das Regierungsprogramm;
  - b) erstellt den Finanzplan;
  - c) bereitet in der Regel die Geschäfte des Kantonsrates vor;
  - d) führt die Beschlüsse des Kantonsrates aus insbesondere durch:
    1. Erlass von Verordnungen;
    2. Vollzugshandlungen;
    3. Vertragsabschlüsse;
  - e) berichtet dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit;
  - f) stellt die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher;
  - g) bezeichnet die Vertretung des Staates in zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist;
  - h) entscheidet über Begnadigungen;
  - i) erfüllt weitere ihr durch Gesetz übertragene Aufgaben.

Soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann, setzt die Regierung durch Verordnung vorläufig Recht. Sie stellt dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet.

*c) Aussenbeziehungen*

**Art. 99.** Die Regierung:

- a) führt die Geschäfte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- b) vollzieht zwischenstaatliche Vereinbarungen;
- c) schliesst vollziehende zwischenstaatliche Vereinbarungen ab;
- d) informiert den Kantonsrat über ihre Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- e) erfüllt weitere ihr durch Gesetz übertragene Aufgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

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;
3. zur Mitwirkung bei der Einberufung der Bundesversammlung.

Sie erstellt Vernehmlassungen zuhanden der Bundesbehörden, soweit sie nicht nachgeordnete Stellen damit beauftragt.

*d) Übertragung*

**Art. 100.** Das Gesetz kann Zuständigkeiten der Regierung übertragen auf:

- a) der Regierung nachgeordnete Dienststellen;
- b) Kommissionen mit ausführenden Befugnissen;
- c) öffentlich-rechtliche Anstalten. Das Gesetz legt deren Organisation fest.

*Kantonsverwaltung*

**Art. 101.** Die Regierung:

- a) bestimmt die Organisation der Kantonsverwaltung, soweit diese in besonderen Fällen nicht durch Gesetz festgelegt ist;
- b) leitet die Kantonsverwaltung;

Gesetz und Regierung können bei Bedarf dezentrale Dienststellen bezeichnen.

## 4. Ombudsperson

Aufgaben  
a) Inhalt

**Art. 102.** Die Ombudsperson:

- a) steht Einwohnerinnen und Einwohnern im Verkehr mit Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinden bei;
- b) wirkt in geeigneten Fällen auf eine gütliche Erledigung von Streitigkeiten hin.

b) Erfüllung

**Art. 103.** Die Ombudsperson ist berechtigt:

- a) in Akten uneingeschränkt Einsicht zu nehmen;
- b) Beanstandungen anzubringen;
- c) auf Mängel im geltenden Recht hinzuweisen;
- d) Empfehlungen abzugeben.

Sie verfügt nicht über Entscheidungsbefugnisse.

Sie erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über ihre Aufgabenerfüllung.

Unvereinbarkeit

**Art. 104.** Die Ombudsperson darf keine öffentlichen Ämter wahrnehmen.

## 5. Justiz

Grundsatz

**Art. 105.** Das Gesetz regelt die Gerichtsorganisation.

Rechtspflege  
a) Zivil- und  
Strafrecht

**Art. 106.** Das Gesetz regelt das Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege.

Es sieht vor, dass zwei ordentliche richterliche Instanzen Recht sprechen. Es weicht von diesem Grundsatz ab, wenn:

- a) die oberste Gerichtsinstanz als einzige Recht spricht;
- b) Bagatellsachen zu entscheiden sind.

b) Verwaltungsrecht

**Art. 107.** Das Gesetz regelt das Verfahren der Verwaltungsrechtspflege.

Es sieht vor, dass wenigstens eine Rechtsmittelinstanz mit Sachverhalts-, Rechts- und Ermessenskontrolle und, falls diese keine richterliche Behörde ist, zudem eine richterliche Instanz mit Sachverhalts- und Rechtskontrolle Recht spricht.

c) *Konkrete  
Normen-  
kontrolle*

**Art. 108.** Richterliche Instanzen und Rechtsmittelinstanzen überprüfen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht.

*Instanzen*  
a) *Zivilgerichte*

**Art. 109.** Die Zivilgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch erstinstanzliche Zivilgerichte und das Kantonsgericht.

b) *Strafgerichte*

**Art. 110.** Die Strafgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch erstinstanzliche Strafgerichte und das Kantonsgericht.

Das Gesetz kann Verwaltungsstrafbefugnisse den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden übertragen. Die richterliche Überprüfung bleibt vorbehalten.

c) *Verwaltungs-  
rechtspflege*

**Art. 111.** Das Verwaltungsgericht ist oberstes Gericht in Verwaltungsstreitsachen.

Das Gesetz kann besondere gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege einsetzen.

## **VIII. Finanzordnung**

*Haushaltgrund-  
sätze*  
a) *Ausgleich*

**Art. 112.** Die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden sind ausgeglichen.

Die laufenden Einnahmen decken wenigstens die Konsumausgaben.

Ein Bilanzfehlbetrag ist unmittelbar abzutragen.

b) *Transparenz  
und Öffent-  
lichkeit*

**Art. 113.** Kanton und Gemeinden berücksichtigen für Vorschlag und Rechnung die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.

*Mittelverwendung*

**Art. 114.** Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel nach Massgabe eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und einer wirksamen Aufgabenerfüllung.

*Einnahmen  
a) des Kantons*

**Art. 115.** Der Kanton beschafft sich die Mittel insbesondere:  
a) durch Steuern und Abgaben;  
b) aus den Erträgen seines Vermögens;  
c) aus Leistungen Dritter.

Er kann Fremdmittel zur Finanzierung von Investitionen und zur Sicherstellung der Liquidität aufnehmen.

Steuern werden grundsätzlich nach Massgabe der Gleichheit, der Allgemeinheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben.

*b) der Gemeinden* **Art. 116.** Das Gesetz bestimmt die Einnahmequellen der Gemeinden.

*Finanzausgleich* **Art. 117.** Das Gesetz regelt den Finanzausgleich zwischen Kanton und Einwohner- und Schulgemeinden.

Der Finanzausgleich ermöglicht den Einwohnergemeinden, ihre Aufgaben selbständig, wirksam sowie nach dem Grundsatz eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes zu erfüllen.

*Finanzaufsicht* **Art. 118.** Die Finanzaufsicht wird nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige Kontrollorgane sichergestellt.

## **IX. Gemeinden**

### **1. Grundsätze**

*Gemeindearten* **Art. 119.** Gemeinden sind:

- a) Einwohnergemeinden;
- b) Schulgemeinden;
- c) Bürgergemeinden.

Schulgemeinden und Bürgergemeinden sind Spezialgemeinden.

Das Gesetz kann weitere Spezialgemeinden bezeichnen. Es regelt das Stimm- und Wahlrecht.

*Organisation* **Art. 120.** Das Gesetz regelt die Grundzüge von Organisation und Finanzordnung der Gemeinde.

Es verlangt:

- a) einen durch die Stimmberechtigten gewählten Rat als exekutives Gemeindeorgan;
- b) ein durch die Stimmberechtigten gewähltes Parlament, wenn die Gemeinde dieses Organ in der Gemeindeordnung vorsieht;

- c) den Erlass einer Gemeindeordnung, welche die Zuständigkeit der Gemeindeorgane festlegt.

Das Gesetz kann weitere Gemeindeorgane einsetzen.

*Aufgaben*

**Art. 121.** Die Gemeinde erfüllt die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist sowie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt.

*Gemeindeautonomie*

**Art. 122.** Die Gemeinde ist autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt.

In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz:

- a) keine abschliessende Regelung trifft;
- b) die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt.

*Kantonsaufsicht*

**Art. 123.** Die Gemeinde steht unter der Aufsicht des Kantons.

Die Kantonsaufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit.

Sie umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung der Angemessenheit, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht.

*Zusammenarbeit*  
*a) Grundsatz*

**Art. 124.** Das Gesetz fördert die Zusammenarbeit und den Zusammenschluss der Gemeinden.

*b) Verband*

**Art. 125.** Die Gemeinden können sich zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu einem Verband zusammenschliessen. Das Gesetz regelt das Verfahren.

Die Gemeinde entscheidet über Beitritt und Austritt. Das Gesetz kann die Gemeinde zur Mitgliedschaft verpflichten, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bilden die Verbandsbürgerschaft. Diese entscheidet nach Massgabe der Verbandsvereinbarung.

*Änderungen im Bestand der Gemeinden*

**Art. 126.** Das Gesetz regelt das Verfahren:

- a) der Vereinigung von Gemeinden zur Bildung einer neuen Gemeinde;

b) der Abtrennung von Gemeindeteilen zur Fusion mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde.

Das Gesetz kann den Bestand der Gemeinden ändern, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

## 2. Einwohnergemeinden

*Bestand*

**Art. 127.** Das Gebiet des Kantons St.Gallen ist in Einwohnergemeinden gegliedert.

Das Gesetz bestimmt die Zahl und bezeichnet die Einwohnergemeinden.

## 3. Schulgemeinden

*Bestand und Aufgaben*

**Art. 128.** Das Gesetz bestimmt die Aufgaben der Schulgemeinden.

*Zusammenschluss*

**Art. 129.** Einwohnergemeinde und Schulgemeinde schliessen sich zusammen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

Das Gesetz legt das Verfahren fest.

Es kann vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden, wenn ein gebotener Zusammenschluss unterbleibt.

*Inkorporation  
a) durch Beschluss  
der Einwohnergemeinde*

**Art. 130.** Die Einwohnergemeinden können die innerhalb ihres Gebietes bestehenden Schulgemeinden vereinigen oder inkorporieren.

Mehrere Einwohnergemeinden, über die sich eine Schulgemeinde erstreckt, können durch referendumpflichtige Vereinbarung die Inkorporation der Schulgemeinde beschliessen.

*b) durch Beschluss  
des Kantonsrates*

**Art. 131.** Der Kantonsrat kann die Vereinigung von Schulgemeinden und die Inkorporation von Schulgemeinden in die Einwohnergemeinde beschliessen, wenn:

a) der Schulgemeinde ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich ist;

- b) andere Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich behindert werden.

## 4. Bürgergemeinden

*Bestand und Aufgaben*

**Art. 132.** Die bei Vollzugsbeginn dieser Verfassung bestehenden Ortsgemeinden sind als Bürgergemeinden anerkannt, wenn sie über Vermögen verfügen und öffentliche Aufgaben erfüllen.

Die Regierung stellt die Aufhebung der Ortsgemeinde fest. Vermögen, Rechte und Pflichten gehen an die Einwohnergemeinde über.

*Aufhebung*

**Art. 133.** Der Kantonsrat kann Bürgergemeinden aufheben, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen.

Vermögen, Rechte und Pflichten gehen an die Einwohnergemeinde über.

## X. Einbürgerung

### 1. Grundsätze

*Grundsatz*

**Art. 134.** Das Gemeindebürgerrecht der Einwohnergemeinde ist Grundlage des Kantonsbürgerrechts.

#### *Variante 1:*

*Einbürgerungskommission*

**Art. 135.** Die Räte von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde bilden eine paritätisch zusammengesetzte Einbürgerungskommission für die Bürgerrechtserteilung auf Gemeindeebene. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident führt den Vorsitz und entscheidet bei Stimmengleichheit.

Wo keine Bürgergemeinde besteht, wird die Einbürgerungskommission aus Mitgliedern des Rates der Einwohnergemeinde gebildet.

## 2. Verfahren bei Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

*Grundsatz* **Art. 136.** Gemeinde und Kanton erteilen Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen und staatenlosen Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Altersjahr auf Ersuchen das Bürgerrecht, wenn diese ununterbrochen während wenigstens zehn Jahren im Kanton, wovon wenigstens zwei Jahre in der Einwohnergemeinde wohnen.

Das Gesetz legt die weiteren Voraussetzungen fest.

*Feststellung* **Art. 137.** Die Einbürgerungskommission stellt die Erteilung des Gemeindebürgerrechts fest.

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

*Verfahren* **Art. 138.** Das Gesetz regelt das Verfahren und sieht ein Rechtsmittel gegen die Feststellungsentscheide vor.

## 3. Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

*In Einwohnergemeinden mit Bürgergemeinde* **Art. 139.** Die Bürgerschaft der Einwohnergemeinde beschliesst über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts auf Antrag der Einbürgerungskommission. Wo ein Gemeindeparlament besteht, fasst dieses Beschluss.

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

**Art. 140.** *entfällt.*

**Art. 141.** Das Gesetz regelt das Verfahren.

## Variante 2:

Verfahren

**Art. 135.** entfällt.

## 2. Verfahren bei Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

Grundsatz

**Art. 136.** Gemeinde und Kanton erteilen Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen und staatenlosen Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Altersjahr auf Ersuchen das Bürgerrecht, wenn diese ununterbrochen während wenigstens zehn Jahren im Kanton, wovon wenigstens zwei Jahre in der Einwohnergemeinde wohnen.

Das Gesetz legt die weiteren Voraussetzungen fest.

Feststellung

**Art. 137.** Der Rat von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde stellen die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemeinsam fest.

Wo keine Bürgergemeinde besteht, ist der Rat der Einwohnergemeinde zuständig.

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

Verfahren

**Art. 138.** Das Gesetz regelt das Verfahren und sieht ein Rechtsmittel gegen die Feststellungsentscheide vor.

## 3. Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

In Einwohnergemeinden mit Bürgergemeinde

**Art. 139.** Der Rat der Bürgergemeinde beschliesst über die Bürgerrechtserteilung an ausländische Staatsangehörige und Staatenlose.

Der Rat der Einwohnergemeinde beschliesst über die Bestätigung der Bürgerrechtserteilung durch die Bürgergemeinde.

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

In Einwohnergemeinden ohne Bürgergemeinde

**Art. 140.** Der Rat der Einwohnergemeinde beschliesst über die Bürgerrechtserteilung an ausländische Staatsangehörige und Staatenlose.

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

*Verfahren*

**Art. 141.** Die Beschlüsse über die Bürgerrechtserteilung werden begründet.

Das Gesetz regelt das Verfahren und sieht ein Rechtsmittel vor, mit welchem Willkür bei ablehnenden Entscheiden geltend gemacht werden kann.

## **XI. Religionsgemeinschaften**

*Anerkannte  
Religionsgemein-  
schaften*

**Art. 142.** Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind folgende Religionsgemeinschaften anerkannt:

- a) der Katholische Konfessionsteil;
- b) der Evangelische Konfessionsteil;
- c) die Christkatholische Kirchgemeinde;
- d) die Israelitische Gemeinde.

*Organisation*

**Art. 143.** Die Religionsgemeinschaft regelt die Grundzüge ihrer Organisation in einem Erlass, der ihren Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.

Die Regierung genehmigt den Erlass, wenn:

- a) die staatskirchenrechtlichen Organe nach direktdemokratischen Grundsätzen organisiert sind;
- b) kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht.

*Autonomie*

**Art. 144.** Die Religionsgemeinschaft ist autonom.

Das staatliche Recht enthält weder weitergehende Bestimmungen über die Organisation noch Vorschriften über die Aufgabenerfüllung.

Stimmfähigkeit, Stimmberechtigung und Wählbarkeit in der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaft und ihren Gemeinden richten sich nach dem Recht der Religionsgemeinschaft.

## **XII. Gesamtrevision der Kantonsverfassung**

- Einleitung* **Art. 145.** Das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung wird eingeleitet mit:
- a) einem Beschluss des Kantonsrates;
  - b) einer Verfassungsinitiative.
- Vorabstimmung* **Art. 146.** Die Stimmberechtigten stimmen in einer Vorabstimmung über die Durchführung der Gesamtrevision ab.
- Sie übertragen in der gleichen Vorabstimmung die Zuständigkeit zur Durchführung:
- a) dem Kantonsrat;
  - b) einem Verfassungsrat.
- Verfassungsrat* **Art. 147.** Ist die Zuständigkeit zur Durchführung der Gesamtrevision einem Verfassungsrat übertragen worden, wählen die Stimmberechtigten diesen in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates.
- Der Verfassungsrat zählt 180 Mitglieder.
- Die Bestimmungen dieser Verfassung über die Gewaltenteilung im Verhältnis zum Kantonsrat und über die Amtsdauer werden nicht angewendet.
- Abstimmung* **Art. 148.** Der vom Kantonsrat oder vom Verfassungsrat angenommene Entwurf der neuen Verfassung wird in seiner Gesamtheit oder in Teilen den Stimmberechtigten vorgelegt.
- Teile können gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt vorgelegt werden. Sie werden gemeinsam rechtsgültig.
- Wird ein Teil der neuen Verfassung abgelehnt, ist den Stimmberechtigten eine zweite Vorlage über den abgelehnten Teil oder über den gesamten Entwurf der neuen Verfassung zu unterbreiten. Wird auch diese abgelehnt, ist die Gesamtrevision gescheitert.

### **XIII. Schlussbestimmungen**

*Hinweis:*

Die Schlussbestimmungen werden sinnvollerweise erst geschrieben, wenn die einzelnen Artikel endgültig feststehen.

*Weitergeltung bestehender Rechts*

**Art. 149.**

*Anwendung auf neues Recht*

**Art. 150.**

*Übergangsbestimmungen*

**Art. 151.**

*Aufhebung bisherigen Rechts*

**Art. 152.**

*Vollzugsbeginn*

**Art. 153.** Diese Verfassung wird ab 1. Januar 2003 angewendet.



# ERLÄUTERUNGEN

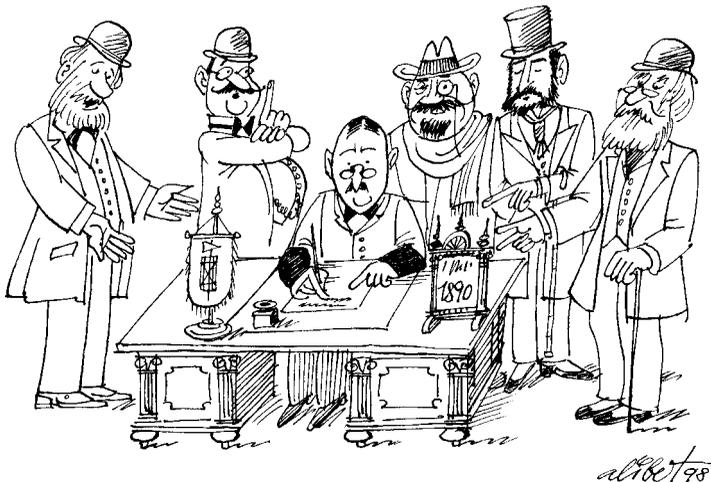
zum Vernehmlassungsentwurf der Verfassungskommission vom  
1. Juli 1998 für eine neue Verfassung des Kantons St.Gallen

## 1. Einleitung

### 1.1. Geschichte

#### *Vorgeschichte*

Die heute geltende Kantonsverfassung stammt aus dem Jahre 1890. Zu dieser Zeit war als Folge der Industrialisierung der Strukturwandel in der Gesellschaft in vollem Gange. Unsere heute geltende Kantonsverfassung entstand mitten in den Bemühungen, eine demokratische Grundordnung zu schaffen. Zur Veranschaulichung eine beispielhafte Aufzählung der Verhältnisse in Europa: Grossbritannien beherrschte einen Viertel der Erdoberfläche und der Weltbevölkerung, in Frankreich entstand nach dem Sturz Napoleons des III. eine bürgerliche Republik und Russland war ein Zarenreich. Bei uns forderten die Anhänger des Liberalismus das Mitspracherecht der Bürgerschaft im Staat. Die Naturwissenschaften erlebten eine hohe Beachtung, grosse Erfindungen wie Stahl, Benzinwagen, Glühbirne oder Telefon waren bahnbrechend, motorisierte Flugzeuge zum Beispiel gab es noch keine. 1882 wurde die Gotthard-Bahn eröffnet. Auch Zeitungen wurden erst neu in billigen Massenaufgaben gedruckt und waren dadurch für jedermann zugänglich. Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Zustände waren grundlegend anders als heute.



Seit Erlass der heute geltenden Kantonsverfassung fanden einige Teilrevisionen statt, unter anderem wurde das proportionale Wahlverfahren für den Grossen Rat eingeführt, eine vermehrte Organisationsfreiheit für die Konfessionsteile festgehalten, das Verwaltungsgericht geschaffen, den Frauen das Stimmrecht gewährt oder das Stimmrechtsalter auf 18 Jahre herabgesetzt. Die Verfassung war anpassungsfähig genug, um mehr als 100 Jahre eine sehr taugliche Grundordnung zu sein. Die Verfassung und die darauf aufbauende Organisation des Staates wurde aber nie als Ganzes hinterfragt, ob sie noch zeitgemäss sei. Zudem wurde die Verfassung aufgrund der verschiedenen Teilrevisionen zu einem Flickwerk. Viele Bestimmungen sind veraltet, die Verfassung ist sehr unübersichtlich, die Regelungsdichte sehr unterschiedlich, die Sprache nicht mehr zeitgemäss. Eine Gesamtrevision schien angezeigt.

### *Gesamtrevision der Kantonsverfassung*

Die Idee einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung ist nicht neu. Bereits im Jahre 1967 war eine Motion bezüglich Gesamtrevision der Kantonsverfassung im Grossen Rat eingereicht worden. Die Professoren Hans Nef, Hans Schmid und Yvo Hangartner erarbeiteten daraufhin ein Gutachten zur Notwendigkeit einer Gesamtrevision. 1968 wurde die Motion von der Geschäftsliste des Grossen Rates gestrichen, weil man die damals intensiven Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung abwarten wollte. Zwanzig Jahre später hiess der Grosse Rat ein Postulat<sup>1</sup> gut, das die Regierung beauftragte, Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung zu prüfen.



1) «Totalrevision der st.gallischen Kantonsverfassung», 40.87.30.



In der Folge setzte die Regierung eine überparteiliche Arbeitsgruppe ein, die 1990 einen Bericht zuhanden der Regierung vorlegte<sup>2</sup>. Die Regierung ihrerseits legte daraufhin dem Grossen Rat einen Bericht vor<sup>3</sup>, worin sie sich für paketweise Teilrevisionen aussprach. Der Grosse Rat beschloss in Abweichung des Antrags der Regierung, eine formelle Totalrevision vorzunehmen. Die Abstimmung darüber fand am 25. Juni 1995 statt: Das St.Galler Stimmvolk beschloss, den Grossen Rat zu beauftragen, eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten. Der Grosse Rat setzte zu diesem Zweck eine Kommission ein<sup>4</sup>.

Zu Beginn des Verfahrens wurde ein breiter Mitwirkungsprozess lanciert. Öffentliche Institutionen und Organisationen des Kantons wurden angeschrieben, um eine Vertreterin oder einen Vertreter aufzustellen, welche die Mitglieder der Verfassungskommission ergänzen sollten. Diese 24 Dritten ergänzten während mehr als einem Jahr die Verfassungskommission und tagten durchschnittlich einmal pro Monat. In vier Arbeitsgruppen wurde zusammengetragen, was in die neue Verfassung Eingang finden müsste. Zu dieser Zeit waren zugleich diverse Begleitgruppen tätig. Es waren dies die thematischen Begleitgruppen Jugend, Justiz, Medien, Staat, Wirtschaft, Wissenschaft sowie die regionalen Begleitgruppen St.Gallen, Rorschach, Rheintal, Werdenberg, Sarganserland, Linthgebiet, Toggenburg und Fürstenland. Die Anregungen aus den Begleitgruppen wurden in den Arbeitsgruppen jeweils diskutiert und zum Teil in Thesen umgesetzt.

2) Schlussbericht der Kommission für die Vorbereitung eines Berichts über die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 30. August 1990; in Anhang zum Bericht des Regierungsrates zur Revision der Kantonsverfassung (40.93.03) vom 31. August 1993.

3) Bericht des Regierungsrates über die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 30. August 1990 (40.93.03).

4) Alle Personen, die mitgewirkt haben, finden Sie im Anhang auf Seite 69.

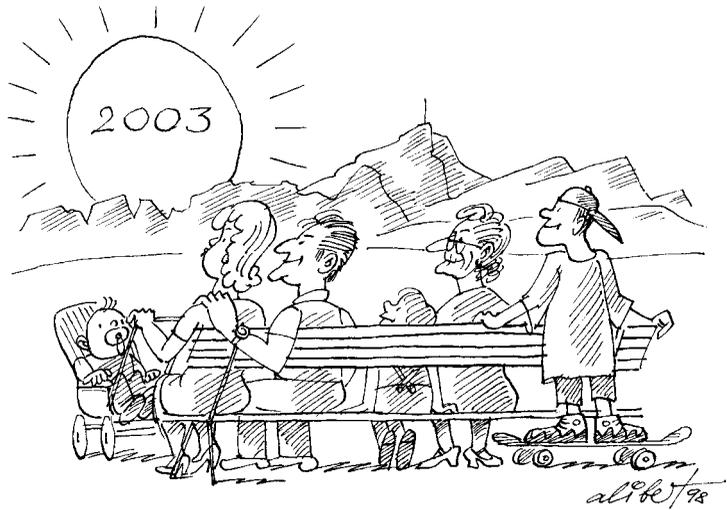
Nach Abschluss des Mitwirkungsprozesses begann die erste Rechtsetzungsphase. Die Verfassungskommission tagte wieder unter sich, ab diesem Zeitpunkt war – wie bei einem üblichen Gesetzgebungsverfahren – auch die Vertretung der Regierung dabei. Die Verfassungskommission setzte die «Projektgruppe Verfassungstext» ein, welche die beschlossenen Thesen des Mitwirkungsprozesses in Artikel umformulierte. Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verfassungskommission wie auch der Regierung und Verwaltung zusammen. Aufgrund dieser Vorarbeiten beriet die Verfassungskommission die einzelnen Artikel und beschloss sie in der Fassung, wie sie nun in diesem Vernehmlassungsentwurf vorliegen.

### *Vernehmlassung*

Die Phase der Vernehmlassung dient dazu, dass sich die Verfassungskommission eine Meinung einholen kann, ob dieser Verfassungsentwurf mehrheitsfähig ist und wo allfällige Änderungen nötig sein könnten. Teilweise sind Varianten aufgeführt (wie beispielsweise die Frage der Einbürgerung, siehe Art. 135 ff.), hier soll die Vernehmlassung zeigen, welcher Variante der Vorzug gegeben werden soll. Auch ist möglich, dass gewisse Gebiete derart umstritten sind, dass eine paketweise Abstimmung über die neue Kantonsverfassung angezeigt sein wird. Diese Möglichkeit ist in der heute geltenden Kantonsverfassung<sup>5</sup> in Art. 122 Abs. 2 und 3 gegeben.



5) Systematische St.Gallische Gesetzessammlung (sGS) 111.1.



### *Ausblick*

Die Verfassungskommission wird den Verfassungsentwurf aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung erneut beraten. Danach wird er zur Beratung in den Grossen Rat gegeben. Die parlamentarische Arbeit wird voraussichtlich im Frühjahr 2000 abgeschlossen sein. Die Volksabstimmung ist im Jahr 2001 geplant. Nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung tritt die neue Kantonsverfassung voraussichtlich im Jahre 2003 in Kraft, dem 200-Jahr-Jubiläum des Kantons St.Gallen.

## **1.2. Leitgedanken**

Die Verfassung bildet die Grundlage für alle kantonalen Gesetze und Verordnungen. Sie versteht sich als Leitbild für die gesamte Bürgerschaft. Der Kanton St.Gallen möchte mit ihr in guter Verfassung ins 3. Jahrtausend gehen. Mit einem übersichtlichen Aufbau und einer verständlichen Sprache ist festgehalten, welche Rechte und Pflichten die Bürgerschaft hat, welche Staatsziele bestehen und wie die Staatsaufgaben erfüllt und finanziert werden, welche Volksrechte gewährleistet sind, wie die Behörden organisiert sind und wie die Gebietseinteilung vorgenommen wird. Dabei ziehen sich Grundsätze wie das Prinzip der Selbstverantwortung, der Subsidiarität, der Solidarität, der Nachhaltigkeit wie auch der Wirtschaftlichkeit durch die ganze Verfassung.

## 2. Zu den einzelnen Bestimmungen

### *Präambel*

Die Präambel ist die feierliche Einleitung zum eigentlichen Verfassungstext. Sie bringt in wenigen Worten zum Ausdruck, was mit der Verfassung für den Kanton St.Gallen erstrebt wird und welche Werte massgebend sind. Die Präambel wurde im Mitwirkungsprozess der Entstehung der neuen Verfassung intensiv diskutiert. Dabei wurden Kriterien aufgestellt, was in der Präambel enthalten sein müsse, wie beispielsweise eine Art der Unterordnung der Menschen unter ein höheres System, die Nennung von Gott oder einer göttlichen Schöpfung, der Bezug zur Geschichte und zur Zukunft und der Umweltschutz. Verschiedene Textvorschläge für die Präambel wurden darauf vorbereitet. Die Verfassungskommission entschloss sich für die vorliegende Version.

### I. Allgemeine Bestimmungen

Zu den Begriffen «Staat» und «Kanton»: Der Begriff «Staat» bezeichnet den Oberbegriff für die öffentliche Hand, sei dies Kanton oder Gemeinden. Der Begriff «Kanton» wird verwendet, wenn der Kanton St.Gallen unter Ausschluss von anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften angesprochen ist.

**Art. 1.** Der Kanton St.Gallen wird als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat umschrieben. Diese Prinzipien werden in der Verfassung an mehreren Orten verdeutlicht:

- Der Rechtsstaat garantiert, dass die gesamte Staatsmacht auf der Verfassung und der nachfolgenden Gesetzgebung gründet. Weiter ist der Grundsatz der Gewaltenteilung und das Willkürverbot massgebend.
- Der freiheitliche Staat gewährleistet der Bürgerschaft Grundrechte, die einklagbar sind.
- Der demokratische Staat baut auf dem Willen des Volkes auf. Die Volksrechte wie Referendum und Initiative sind entsprechend ausgestaltet.
- Der soziale Staat garantiert neben den Grundrechten auch Sozialrechte und setzt sich Sozialziele.

Der Kanton St.Gallen betont zugleich seine Eigenständigkeit, indem in Abs. 2 die Eigenstaatlichkeit, die Souveränität, betont wird.

**Art. 3.** Die Aussenbeziehungen werden bei den grundsätzlichen Bestimmungen aufgeführt. Der Kanton St.Gallen gibt nach aussen zu verstehen, dass er die Zusammenarbeit über alle Grenzen hinweg sucht. Die Zusammenarbeit

soll international, interkantonal wie auch interkommunal gefördert werden. Viele Probleme und Anliegen sind nicht mehr alleine zu lösen, eine Zusammenarbeit mit allen Nachbarn ist oft angezeigt.

## II. Grundrechte, Sozialrechte und Justizrechte

### 1. Grundrechte

Grundrechte gewährleisten den Einzelnen Schutz vor dem Staat und dessen Handeln. Sie sind grundsätzlich durch die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>6</sup>, die Bundesverfassung<sup>7</sup> und die nachfolgende Gesetzgebung gewährleistet. Die Verfassungskommission war sich von Anfang an einig, einen ausformulierten Grundrechtskatalog aufzuführen. Damit wird eine Übersicht geschaffen, die insbesondere deshalb leserfreundlich ist, weil einige Grundrechte in der heute gültigen Bundesverfassung nicht wörtlich festgehalten und nur durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung gewährleistet sind. Weiter wird durch einen Grundrechtskatalog das Staatsverständnis des Kantons St.Gallen gestärkt, da jeder Rechtsstaat Grundrechte zu beachten hat. Alle Träger von Staatsaufgaben haben sich daran zu halten.

Die Wortwahl im Grundrechtskatalog richtet sich nach dem Entwurf der Totalrevision der Bundesverfassung<sup>8</sup>. Damit werden Rechtsstreitigkeiten vermieden, ob ein in der Kantonsverfassung festgeschriebenes Grundrecht weiter geht als eines, das durch den Bund gewährleistet ist. Die Grundrechts-

6) *Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.101.*

7) *SR 101.*

8) *Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates vom 21. November 1997.*

*Siehe dazu folgende Konkordanztabelle:*

<b>Vernehmlassungsentwurf der Kantonsverfassung des Kantons St.Gallen</b>	<b>Entwurf Bundesverfassung der Verfassungskommission des Nationalrates</b>
Art. 4	Art. 31
Art. 5	Art. 32
Art. 6	Art. 6
Art. 7	Art. 7
Art. 8	Art. 8
Art. 9	Art. 9
Art. 10	Art. 11
Art. 11	Art. 12
Art. 14	Art. 14a
Art. 16	Art. 16a
Art. 17	Art. 17
Art. 18	Art. 18
Art. 22	Art. 23
Art. 23	Art. 24
Art. 25	Art. 29
Art. 27	Art. 10
Art. 30	Art. 26

artikel sind deshalb vor der Volksabstimmung über die neue Kantonsverfassung mit dem Stand der Gesamtrevision der Bundesverfassung zu vergleichen und anzupassen.

Bei einigen Grundrechten geht der Kanton St.Gallen weiter als der Bund, und zwar bei der Rechtsgleichheit (Art. 7), beim Zusammenleben (Art. 11) sowie bei der Unterrichtsfreiheit (Art. 17).

**Art. 4.** Grundrechte dienen grundsätzlich dem Schutz der Einzelnen vor dem Staat. Sie sind für alle Träger von Staatsaufgaben massgeblich. Sie kommen in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung.

**Art. 5.** Grundsätzlich kann jedes Grundrecht eingeschränkt werden. Die Rechtsprechung hat dafür strenge Kriterien aufgestellt, die in diesem Artikel festgehalten sind.

**Art. 6.** Die Anerkennung der Menschenwürde ist das erste und wichtigste Grundrecht, das als Grundlage für alle weiteren Grundrechte betrachtet werden kann.

**Art. 7.** In Abs. 3 geht die Verfassungskommission weiter als der Entwurf der Totalrevision der Bundesverfassung. Wie im Bund wird eine rechtliche wie auch tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau angestrebt: Der Staat soll im Rahmen der Gleichberechtigung beispielsweise dafür sorgen, dass nicht nur Frauen im Wirtschaftsleben gefördert werden, sondern dass auch die Bedingungen für die Familienarbeit von Männern angepasst werden. Auch der Zugang zu öffentlichen Ämtern soll nicht vom Geschlecht abhängig sein.

**Art. 8.** In Ergänzung zum Entwurf der Totalrevision der Bundesverfassung ist das Rückwirkungsverbot aufgenommen, das heute von der Rechtsprechung als Ausfluss der Rechtsgleichheit allgemein anerkannt ist.

**Art. 9.** Das Verbot der Todesstrafe soll nicht in der Kantonsverfassung genannt werden. Es ist durch den Bund wie auch die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>9</sup> festgehalten.

**Art. 10.** Als Ausfluss der Persönlichen Freiheit wird das Akteneinsichtsrecht an dieser Stelle genannt und gewährleistet. Ebenfalls namentlich erwähnt wird der Datenschutz, der zunehmend an Bedeutung gewinnt.

<sup>9</sup>) SR 0.101.

**Art. 11.** Die Ehefreiheit und das Recht auf Familie wird analog zum Bundesrecht gewährleistet, zusätzlich wird die Gewährleistung von anderen Formen des Zusammenlebens (zum Beispiel Konkubinat und gleichgeschlechtliche Paare) genannt. Diese Erweiterung des traditionellen Familienverständnisses wurde vor allem auf Wunsch der Jugendlichen aufgenommen und entspricht den heutigen Gegebenheiten.

**Art. 14.** Die Medienfreiheit ist als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit anerkannt. Schutzobjekt ist die freie Information.

**Art. 16.** Der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht bezieht sich nur auf die öffentlichen Schulen.

**Art. 17.** Wie in der bisherigen Kantonsverfassung soll die Unterrichtsfreiheit als eigenständiges Grundrecht, das über den Grundrechtsbestand der Bundesverfassung hinausgeht, festgehalten werden. Die Unterrichtsfreiheit gewährleistet die Freiheit, Privatunterricht zu geben und zu empfangen.

**Art. 18.** In Anlehnung an den Entwurf der Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Demonstrationsfreiheit nicht explizit aufgenommen. Demonstrationen geniessen den Schutz der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit.

**Art. 22.** Ein Recht auf Arbeit lehnt die Verfassungskommission ab. Die Wirtschaftsfreiheit – früher Handels- und Gewerbefreiheit genannt – richtet sich nach dem Wortlaut des Entwurfs der Totalrevision der Bundesverfassung.

**Art. 23.** Die Verfassungskommission spricht sich für die Aufnahme des Streikrechts aus.

**Art. 25.** Es wird keine Frist zur Beantwortung festgelegt, sie soll aber so rasch als möglich erfolgen. Petitionärinnen und Petitionäre sollen zudem keinerlei Nachteile erleiden, wenn sie eine Petition einreichen.

## *2. Sozialrechte*

Die Sozialrechte richten sich wie die Grundrechte an die Einzelnen, im Unterschied zu den Staatszielen (siehe III.), die sich an den Staat richten. Als Ausdruck des Sozialstaates gewährleistet der Kanton St.Gallen Sozialrechte, die einklagbar sind. Die Sozialrechte gehen somit weiter als die Staatsziele, da letztere nicht einklagbar sind.

**Art. 26.** Grundsätzlich ist jede Person für sich selbst verantwortlich. Erst wenn die persönliche Verantwortung wahrgenommen ist und nicht mehr ausreicht, wird der Staat tätig. Dieser Grundsatz der Subsidiarität gilt für alle Sozialrechte und zieht sich durch die ganze Verfassung.

**Art. 27.** Das Recht auf das Existenzminimum wird durch den Bund anerkannt. Darunter wird allgemein das Recht auf Wohnraum, existenzsichernde Mittel und medizinische Betreuung verstanden.

Die Opferhilfe ist durch das Opferhilfegesetz des Bundes bereits geregelt, die Verfassungskommission will die Opferhilfe aber deklaratorisch aufführen.

**Art. 28.** Ein besonderer Schutz für Kinder und Jugendliche wird erwähnt.

**Art. 29.** Die Bildung muss unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgen können. In der heutigen Zeit sind neben der Grundausbildung (obligatorische Schulzeit) die weiterführenden Ausbildungen immer bedeutender. Die Chancengleichheit in der Bildung ist wichtig. Der Kanton St.Gallen schrieb bereits in der heute geltenden Verfassung in Art. 10 den sogenannten «Stipendienartikel» fest. Der Status quo wird in der neuen Verfassung beibehalten. Gleichzeitig werden aber neue Finanzierungsformen der Bildung nicht verhindert, da nicht ausgeschlossen wird, dass wirtschaftlich Leistungsfähige zur Finanzierung herangezogen werden können.

### *3. Justizrechte*

Die Justizrechte gelten wie die Grundrechte und sind für den Einzelnen ebenfalls einklagbar. Sie sind teilweise bereits durch die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>10</sup> und die Rechtsprechung gewährleistet. Die Verfassungskommission richtet sich mit den gleichen Überlegungen wie zu den Grundrechten nach dem Wortlaut des Entwurfs zur Totalrevision der Bundesverfassung. Anerkannte Prinzipien des Rechtsstaates werden in der kantonalen Verfassung aufgeführt.

**Art. 30.** Die Grundprinzipien eines Rechtsstaates sind in diesem Artikel festgehalten.

### *4. Pflichten*

**Art. 35.** Neben den Grundrechten will die Verfassungskommission auch die Pflichten des Einzelnen festhalten. Die Selbstverantwortung jedes Einzelnen

<sup>10)</sup> SR 0.101.

sowie die Verantwortung vor der Natur mit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz sind wichtige Pflichten, die sich in der ganzen Verfassung widerspiegeln.

Der Amtszwang wie auch der Stimmzwang sind im Gegensatz zur heute geltenden Verfassung nicht mehr vorgesehen.

**Art. 36.** Die Grundlagen für die Pflichten müssen aufgrund des Legalitätsprinzips in einem Gesetz festgehalten sein. Der Staat kann dadurch nicht willkürlich Pflichten der Bürgerschaft begründen.

### III. Staatsziele

Mit der Regelung der Staatsziele und der Staatsaufgaben geht die Verfassungskommission neue Wege. In der Verfassung werden nicht mehr einzelne Aufgaben genannt, sondern nur noch die Ziele des Staates. Im Kapitel IV. wird lediglich ausgesagt, dass die Staatsaufgaben auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen. Der Grundsatz, dass die Verfassung ein Leitbild sein soll, wird auch bei den Staatszielen und den Staatsaufgaben umgesetzt. Die Verfassung bleibt dadurch flexibel, gibt aber die Richtlinien trotzdem vor. Der Kanton St.Gallen kennt zudem auch in der heute geltenden Verfassung das System der offenen Verfassung: Neue Aufgaben können übernommen werden, ohne dass eine Verfassungsänderung nötig ist. Zielkonflikte sind dabei oft unumgänglich, sollen aber nach Abwägung aller Umstände möglichst ausgeräumt werden.

**Art. 37.** Mit dem Grundsatz wird festgehalten, dass alle dazu beitragen, nach Mitteln und Kräften zu der Zielerfüllung beizutragen. Die Staatsziele sind die Richtlinie für das staatliche Handeln. Der Staat sowie die Privaten sollen ihr Handeln darauf ausrichten, dass die Staatsziele soweit als möglich erfüllt werden können. Staatsziele können von Einzelnen nicht eingeklagt werden. Alle Staatsziele sind in Beziehung zueinander zu betrachten, da möglichst alle erfüllt werden sollen. Zielkonflikte sollen wo immer möglich ausgeräumt werden.

**Art. 38.** Das Bildungsziel spricht alle Beteiligten an: Schule, Lehrkräfte, Eltern und Auszubildende. Alle sollen nach Massgabe ihrer Kräfte dazu beitragen, dass im Kanton St.Gallen eine qualitativ hochstehende Bildung erreicht und aufrechterhalten werden kann. Die Grundausbildung wie auch die Weiterbildung (éducation permanente) sind erwähnt. Einzelne Bildungsstufen wie beispielsweise die Mittelschule sind nicht aufgezählt, um keine Wertung unter

den verschiedenen Bildungsgängen vorzunehmen. Das Bildungsziel ergänzt Art. 16, Art. 17 und Art. 29.

**Art. 39.** Die allgemeine, gezielte und vielseitige Kulturförderung wird festgehalten. Darunter ist nicht nur eine finanzielle Förderung zu verstehen, das kann auch mit anderen Mitteln geschehen. Die Kulturförderung ist eine typisch kantonale Aufgabe, da auf Bundesebene dazu wenig geregelt ist.

**Art. 40.** Der soziale Rechtsstaat zeigt sich auch in dieser Bestimmung, indem die sozialen Bedürfnisse einzelner gesellschaftlicher Gruppen besonders berücksichtigt werden. Mit der Nennung der Gruppen wird sichtbar gemacht, dass diese der gezielten Förderung und Unterstützung bedürfen. Dieses Staatsziel ergänzt die Sozialrechte, die in den Artikeln 26–29 aufgeführt sind. Es sind daraus keine Ansprüche ableitbar.

**Art. 41.** Eine medizinische und pflegerische Versorgung soll zu tragbaren Bedingungen gegeben sein. Die Prävention und die Erziehung sind wichtige Teilaspekte, die beachtet werden müssen. Die Schwerpunkte der Gesundheitsversorgung werden auf Gesetzesstufe genannt.

**Art. 42.** Die anerkannten Prinzipien des Umweltschutzes werden festgehalten: In lit. a die Nachhaltigkeit, in lit. b das Vorsorgeprinzip und in lit. c das Verursacherprinzip. Alle Prinzipien sind gleichwertig und immer zusammen zu beachten. Der Begriff «angemessen» in lit. c bringt die Sozial- und Wirtschaftsverträglichkeit des Verursacherprinzips zum Ausdruck.

**Art. 43.** In der Raumplanung sind die Ziele der Bundesgesetzgebung massgebend, namentlich das Raumplanungsgesetz<sup>11</sup>.

**Art. 44.** Das grossflächige Kantonsgebiet soll verkehrsmässig ausreichend versorgt sein. Die Verkehrspolitik soll sinnvoll und umweltgerecht sein. Auch Bedürfnisse von schwächeren Verkehrsteilnehmern, wie beispielsweise von Kindern und Behinderten, sollen beachtet werden.

**Art. 45.** Primäres Staatsziel ist eine wettbewerbsfähige Wirtschaft, die Arbeit für jedermann bereitstellt. Ein Recht auf Arbeit kann aber nicht bestehen. Für Wirtschaftspolitik im eigentlichen Sinn hat der Kanton einen begrenzten Spielraum, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft hingegen werden in den Zielvorstellungen genannt. Einzelne Wirtschaftszweige wie beispielswei-

11) SR 700.

se die Landwirtschaft oder der Dienstleistungssektor werden nicht genannt, da volkswirtschaftlich alle Branchen von Bedeutung sind. Die Standortattraktivität des Kantons St.Gallen soll gefördert werden, beispielsweise durch ein leistungsfähiges Fiskalwesen. Die Wirtschaftsfreiheit ist in Art. 22 bereits gewährleistet, wodurch ein freier und fairer Wettbewerb gegeben ist. Ein Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft wird abgegeben, siehe dazu auch das Streikrecht in Art. 23. Kantonale Regalrechte werden nicht auf Verfassungsstufe genannt.

**Art. 46.** Die Versorgung und Entsorgung sind neben dem Verkehr wichtige Teilaspekte einer gut funktionierenden Infrastruktur. Dabei sollen Prinzipien des Umweltschutzes beachtet werden.

**Art. 47.** Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist wichtig für ein Funktionieren des Staatswesens überhaupt. Der Staat ist vorrangig dafür zuständig.

**Art. 48.** Für ein Funktionieren eines Staatswesens ist es notwendig, dass sich die gesellschaftlichen Gruppen vertragen. Ziel ist, dass gesellschaftliche Gruppen nicht ausgegrenzt werden. Dazu ist erforderlich, dass sich alle Bevölkerungsgruppen um die Integration bemühen. Hier werden einzelne Gruppen wie beispielweise die ausländische Bevölkerung nicht genannt, da der sozialen Integration eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung zukommt.

#### **IV. Staatsaufgaben**

Wie bereits bei den Staatszielen (siehe III.) angemerkt, wird bei den Staatsaufgaben ein neuer Weg beschritten. Die Staatsaufgaben sind nicht mehr einzeln in der Verfassung genannt. Der Gesetzgeber soll die Staatsziele konkretisieren. In der Verfassung werden dazu Anweisungen gegeben. Diese neue Regelung der Staatsaufgaben entspricht der Tradition der offenen Verfassung im Kanton St.Gallen, wonach neue Staatsaufgaben unabhängig von einer Verfassungsänderung eingeführt werden können. Die Erfüllung von Staatsaufgaben wird vor allem über die Finanzierungsmöglichkeiten gesteuert.

Falls Staatsaufgaben übernommen und erfüllt werden, müssen die Träger der Staatsaufgaben die folgenden Artikel beachten, wo die Grundsätze der Aufgabenerfüllung festgehalten sind. Diese Grundsätze sind einzuhalten. Ein Grundsatz wird somit nicht einzeln, sondern immer im Zusammenhang mit den anderen Grundsätzen zur Aufgabenerfüllung angewendet.

**Art. 49.** Staatsaufgaben müssen derart erfüllt werden, dass ein allgemeiner Nutzen entsteht. Alle Träger von Staatsaufgaben haben sich daran zu halten. Für die Staatsverwaltung im engeren Sinn heisst dies beispielsweise, dass die Verwaltung als Dienst an der Bürgerschaft zu verstehen ist. Auch der Umweltschutz als übergeordnetes Ziel muss bei der Erfüllung von Staatsaufgaben beachtet werden. Alle Aufgaben sind zudem dauernd zu überprüfen, ob sie machbar und sinnvoll sind, sei dies in finanzieller oder anderer Hinsicht.

**Art. 50.** Das Prinzip der Subsidiarität ist für die Erfüllung der Staatsaufgaben massgebend: Die Erfüllung der Aufgaben wird zunächst daraufhin geprüft, ob sie durch die Privaten erfüllt werden können. Erst wenn Private eine Aufgabe nicht erfüllen können, darf sie der Staat übernehmen. Selbst- und Mitverantwortung kommt vor der Staatsverantwortung. Das Prinzip kann nicht strikt durchgezogen werden. Gewisse Interessen, wie sie beispielhaft in Abs. 2 aufgezählt sind, können es verlangen, dass der Staat auch tätig wird, wenn durch die private Aufgabenerfüllung beispielsweise die Grundversorgung der Bevölkerung nicht sichergestellt ist.

**Art. 51.** Das Prinzip der Subsidiarität kommt auch bei der Zuteilung der Staatsaufgaben unter Kanton und Gemeinden zum Tragen. Zunächst wird geprüft, ob eine oder mehrere Gemeinden zusammen eine Staatsaufgabe erfüllen können. Falls dies nicht möglich ist, wird die Staatsaufgabe dem Kanton zur Erfüllung zugewiesen.

**Art. 52.** Mit dieser Regelung geht der Kanton St.Gallen neue Wege. Der Artikel ist eine Anweisung an den Gesetzgeber, klar festzuschreiben, in welchem Ausmass der Träger einer Staatsaufgabe für dessen Erfüllung verantwortlich ist. Die heutige Gesetzgebung leidet oft darunter, dass die Verantwortlichkeiten und der Erfüllungsgehalt nicht klar festgelegt werden. Diese neue Regelung ist im Zusammenhang mit den Staatszielen (siehe III.) zu sehen. Der Gesetzgeber muss sich immer im Klaren sein, wie er die Erfüllung der Aufgaben hierarchisieren will: Die Begriffe «gewährleisten», «sorgen» und «fördern» müssen in der künftigen Gesetzgebung genau nach Massgabe dieses Artikels verwendet werden.

**Art. 53.** Wer eine Staatsaufgabe zur Erfüllung zugewiesen erhält, verfügt über die Entscheidungskompetenz und trägt die Verantwortung dafür. Dieser Grundsatz ermöglicht eine effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

**Art. 54.** Für eine ausgewogene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im Kanton St.Gallen ist es von grundlegender Bedeutung, dass die

Finanzierung öffentlicher Aufgaben möglichst nach Massgabe des effektiven Nutzens erfolgt. Nur so kann ein fairer Wettbewerb zwischen den Gemeinden gewährleistet werden. Nach lit. a kann für besondere Standortvorteile, die eine öffentliche Institution bewirken kann, eine Abgeltung vorgesehen werden. Lit. b berücksichtigt insbesondere die heutige Siedlungsstruktur in den Agglomerationsgemeinden. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass die Bevölkerung der Agglomerationsgemeinden Angebote der Zentrumscommunities voll nutzen, ohne angemessen daran zu finanzieren (zum Beispiel Kulturelles). Diese Lasten sollten inskünftig gerechter verteilt werden, wobei die Mitwirkung der beteiligten Gemeinden gewahrt sein muss. Ohne Mitwirkung ergäbe sich ein Widerspruch zu Art. 53.

**Art. 55.** Die Regionen, wie sie in Art. 56 aufgelistet sind, sind geographische Einheiten, die kulturell und wirtschaftlich zusammenhängen. Es macht daher Sinn, die Erfüllung der Staatsaufgaben wie auch die dezentrale Staatsverwaltung in diesen Regionen anzusiedeln, wo sich bereits innere Zusammenhänge gebildet haben. Wenn der Kanton gewisse Aufgaben dezentral erfüllen will, soll er sich – falls dies möglich und sinnvoll ist – an die regionale Einteilung halten. Die heutigen Bezirke sind abgeschafft. Auch wenn Gemeinden im Verband Aufgaben übernehmen, sollen die Regionen als Anhaltspunkt dienen.

**Art. 56.** Die aufgezählten Einwohnergemeinden erhalten durch die namentliche Auflistung keine Bestandesgarantie, da nach Massgabe von Art. 126 eine territoriale Neueinteilung der Gemeinden möglich ist. Eine Neuregelung von Gemeindegrenzen kann die Regionen verändern, dazu ist nach Abs. 2 keine Verfassungsänderung nötig.

## V. Politische Rechte

Die Volksrechte werden massvoll ausgebaut und gleichzeitig verwesentlich. Neu wird die Einheitsinitiative (Art. 69) sowie das Staatsvertragsreferendum (Art. 74 Abs. 1 lit. b und Art. 75 Abs. 1 lit. b) eingeführt. Das obligatorische Finanzreferendum wird abgeschafft (siehe Bemerkungen zu Art. 74). Die Einführung des konstruktiven Referendums (Art. 77 Abs. 3) steht als Variante zur Diskussion. Ein Abberufungsrecht für die Regierung oder den Kantonsrat sowie eine Volksmotion wurde von der Verfassungskommission diskutiert, aber nicht für einführungswürdig befunden. Neu ist auf Gemeindeebene die Einführung des Ausländerstimmrechts möglich (Art. 57 Abs. 2).

## 1. Stimmrecht

Neu ist auf Gemeindeebene die Einführung des Ausländerstimmrechts möglich. Ein Ausländerstimmrecht für die Kantonsebene wird von der Verfassungskommission abgelehnt. Der Stimmzwang wird abgeschafft.

**Art. 57.** Die Gemeinde kann neu vorsehen, dass sie in Gemeindeangelegenheiten der ausländischen Bevölkerung das aktive wie auch das passive Stimm- und Wahlrecht gewährt. Die Gemeinde kann im Rahmen ihrer Autonomie selber bestimmen, mit welchen Auflagen sie das Ausländerstimmrecht einführen will. Vorab ist eine Volksabstimmung nötig, ob die Stimmbürgerschaft der Gemeinde das Ausländerstimmrecht einführen will oder nicht. Einen Zwang zum Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene wird von der Verfassungskommission abgelehnt.

**Art. 58.** Für Neuzuzüger ist die Karenzfrist von 14 Tagen abgeschafft.

**Art. 59.** Die Wählbarkeitsvoraussetzungen bringen mit sich, dass in einer Gemeinde mit Ausländerstimmrecht auch ausländische Behördemitglieder gewählt werden können. Aktives und passives Stimm- und Wahlrecht werden sinnvollerweise nicht getrennt.

**Art. 60.** Als Ausfluss der personellen Gewaltenteilung soll eine «Vetternwirtschaft» verhindert werden. Neu gelten die Unvereinbarkeiten auch für andere Lebensformen wie Konkubinats- oder gleichgeschlechtliche Lebensformen. Für die Legislativbehörden sind Ausschliessungsgründe nicht verhältnismässig. Ausstandsregeln werden in der Verfassung nicht aufgeführt.

**Art. 61.** Das Gesetz kann Ausnahmen für die Wirksamkeit der Wahl aufstellen. Beispielsweise können bei Wohnsitzerfordernissen Ausnahmen sinnvoll sein. Oder bei Wahlen in richterliche Behörden können von den Gewählten juristische Kenntnisse verlangt werden.

## 2. Wahlen

Die Verfassungskommission spricht sich gegen Quotenregelungen aus, sowohl bezüglich Geschlecht als auch Gemeinden. Als Hauptargument wird aufgeführt, dass eine Gerechtigkeit nicht durch Quoten erreicht wird. Massgeblich ist die fachliche Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten. Das Wahlverfahren wird auf Gesetzesstufe geregelt, üblich ist das geheime Urnenverfahren.

**Art. 62.** Die Verfassungskommission beschloss, an dieser Stelle zwei Varianten aufzuführen (siehe auch Art. 65 und 90). Für die Wahl der Ständeräte bestehen zwei Möglichkeiten:

Variante 1:

Diese Variante geht vom Anliegen aus, dass die kantonalen Interessen bei der Willensbildung des Bundes wo immer möglich vermehrt zum Ausdruck gelangen sollen. Der Ständerat ist in seiner heutigen Funktionsweise nicht als Ständekammer im Sinn einer eigentlichen Kantonsvertretung tätig. Dem erwähnten Anliegen Rechnung tragend, soll künftig das eine Ständeratsmitglied vom Kantonsrat aus dem Kreis der Regierung gewählt werden. Zwar gilt auch für dieses Mitglied, dass es dem Instruktionsverbot untersteht und ohne Weisungen stimmt. Hingegen verfügt es durch seine Zugehörigkeit zur Regierung über einen besonderen Informationsstand, der es ihm erleichtert, die kantonalen Interessen im Rahmen seiner Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Variante 2:

Die st.gallischen Mitglieder des Ständerats werden gewählt wie bis anhin. Das Stimmvolk soll in seiner aktiven und passiven Wahlmöglichkeit nicht eingeschränkt werden. Die Interessenvertretung auf Bundesebene kann auf andere Art und Weise sichergestellt werden. Eine Ämterkumulation ist nicht erwünscht. Weiter bestehen parteipolitische Bedenken.

**Art. 63.** Neu ist die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner für die Mandatzuteilung pro Wahlkreis die Grundlage, nicht mehr die Anzahl der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Die Gebiete sollen entsprechend ihrer gesamten Bevölkerung im Kantonsrat vertreten sein. Diese Lösung stimmt mit dem Bundesrecht überein.

**Art. 64.** Die Wahlkreise orientieren sich an den Regionen, wie sie in Art. 56 aufgeführt sind. Ziel der Verfassungskommission ist, die unterschiedlichen Wahlhürden – die durch die heutige Bezirkseinteilung entstehen – zu verringern. Die Hürden für die Kandidatinnen und Kandidaten sollen überall etwa gleich hoch sein. Heute liegt die Wahlhürde in kleinen Wahlbezirken teilweise bei gegen 20 Prozent, während sie in grossen Wahlbezirken ungefähr 3 Prozent beträgt. Diese Ungerechtigkeit wird behoben. Das wird erreicht, indem ähnlich grosse Wahlkreise geschaffen werden, was im vielgestaltigen Kanton St.Gallen auch einem grundlegenden staatspolitischen Anliegen entspricht. Sperrklauseln, wonach ein Wähleranteil von beispielsweise unter 5 Prozent von vornherein nicht für einen Sitz reicht, werden nicht eingeführt. Das heutige Berechnungsverfahren nach Hagenbach-Bischoff – das auf Bundesebene

auch angewendet wird – verhindert zudem eine zu starke Parteienzersplitterung. Das Berechnungsverfahren wird auf Gesetzesstufe geregelt.

**Art. 65.** Aufgrund der Varianten in Art. 62 müssen an dieser Stelle auch zwei Varianten erwähnt werden (siehe Bemerkungen zu Art. 62).

**Art. 66.** Die heutige Regelung wird beibehalten.

### 3. Initiative

Neu werden die Einheitsinitiative und die Staatsvertragsinitiative eingeführt. Die Stimmzahl wird für die Verfassungsinitiative von 8000 auf 6000 gesenkt, für die Gesetzesinitiative von 4000 auf 6000 erhöht. Diese einheitlichen Unterschriftenzahlen machen deshalb Sinn, weil mit der Einführung der Einheitsinitiative kein Unterschied gemacht wird, ob die Initiative Verfassungs- oder Gesetzesrang hat.

**Art. 68.** Neu sind für die Verfassungsinitiative nur noch 6000 Unterschriften nötig.

**Art. 69.** Die Einheitsinitiative ist ein neues Instrument. Initiativkomitees können ihr Anliegen in Form der allgemeinen Anregung einbringen, ohne sich um die Rechtsform zu kümmern. Der Kantonsrat befindet danach, ob die Vorlage auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe auszuarbeiten ist.

**Art. 70.** Neben der Einheitsinitiative wird das Instrument der Gesetzesinitiative belassen. Dazu ist die gleiche Stimmzahl nötig. Die dreijährige Wartezeit, eine neue gleichartige Initiative ergreifen zu können, fällt weg.

**Art. 71.** Die Frist für das Einreichen der Initiative wurde neu auf vier Monate festgelegt. Nach der heutigen Regelung muss eine Gesetzesinitiative in drei Monaten eingereicht werden, die Verfassungsinitiative in sechs Monaten. Mit der Einführung der Einheitsinitiative werden die Fristen vereinheitlicht.

**Art. 72.** Das heutige Verfahren mit Gegenvorschlag und doppeltem Ja wird beibehalten. Die Stimmberechtigten haben zu entscheiden, ob sie eine oder gar beide Vorlagen der geltenden Regelung vorziehen. Falls sie beide Vorschläge besser finden als das Bestehende, muss eine Stichfrage den Entscheid herbeiführen.

Die Ungültigkeitsvoraussetzungen in Abs. 3 sind von der Rechtsprechung anerkannt. Es macht keinen Sinn, über eine Initiative abstimmen zu lassen, die beispielsweise dem Bundesrecht widersprechende Bestimmungen einführen will.

#### 4. Abstimmungen

**Art. 74.** Das obligatorische Finanzreferendum wird abgeschafft. Seit seiner Einführung 1924 wurden Vorlagen, die dem obligatorischen Finanzreferendum unterstand, 99 mal angenommen und nur 4 mal abgelehnt. Bei den strittigen Vorlagen kann weiterhin das fakultative Referendum ergriffen werden. Unnötige Abstimmungen werden dadurch verhindert und der Stimmverdrossenheit wird entgegengewirkt. Weiter werden die Volksrechte dadurch verwesentlich, indem jene Initiativen auf Gesetzesstufe, denen der Grosse Rat zustimmt oder denen er keinen Gegenvorschlag gegenüberstellt, nicht mehr zwingend zur Abstimmung gelangen müssen.

**Art. 75.** Die Regelung des fakultativen Referendums entspricht fast ausnahmslos der heutigen Situation. Neu werden die Referendumsgrenzen mit ihrem Betrag auf Verfassungsstufe gehoben, dies war bis anhin im Gesetz für Referendum und Initiative<sup>12</sup> festgehalten. Das Ratsreferendum wird beibehalten. Da wegen der Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums eine gewisse Erschwerung des Referendums hinzukommt und weil auf Kantonsstufe nicht übermässig viele Referenden ergriffen werden, wird von einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen abgesehen.

**Art. 76.** Die Frist von dreissig Tagen wird beibehalten, um den Entscheidungsprozess nicht zu verzögern.

**Art. 77.** Die Verfassungskommission beschloss, an dieser Stelle eine Variante aufzuführen.

Folgende Gründe sprechen für eine Aufnahme der Absätze zwei bis vier: Der Kantonsrat kann auch im Rahmen des Referendums zu einer Vorlage einen Eventualantrag stellen. Dies kommt einem konstruktiven Referendum des Kantonsrates gleich. Weiter kann ein Referendumskomitee einen Volksvorschlag einbringen. Der Vorteil dieses Vorgehens besteht darin, dass eine Vorlage nicht wegen eines einzigen strittigen Punktes scheitern muss, sondern dass über einen konstruktiven Gegenvorschlag abgestimmt werden kann. Dies ist ein neuartiges Volksrecht. Falls das konstruktive Referendum oder das Antragsrecht des Kantonsrates eingeführt wird, muss das Verhältnis der einzelnen Volksrechte untereinander geregelt werden.

Folgende Gründe sprechen dafür, diese drei Absätze wegzulassen: Das fakultative Referendum hat seinen Ursprung im Vetorecht der Stimmberechtigten. Wird es mit einem Vorschlagsrecht verknüpft, verliert es diesen auf eine klare

12) sGS 125.1.

Trennung der Verantwortlichkeiten von Kantonsrat und Volk ausgerichtetem Sinn. Das Volksrecht wird verwässert. Dasselbe gilt in bezug auf den Eventualantrag. Der Kantonsrat soll seine Verantwortung nicht auf das Volk abschieben, sondern selbständig handeln und dabei die Meinungsvielfalt im Volk mitüberlegen.

## **VI. Politische Parteien**

**Art. 79.** Parteien werden aufgrund ihrer staatspolitischen Bedeutung in der Verfassung erwähnt.

## **VII. Behörden**

Die Behördenorganisation wird in den Grundzügen festgehalten. Das Konkordanzsystem wird beibehalten, für einen Wechsel zum Konkurrenzsystem sieht die Verfassungskommission keinen Anlass. Eine moderne Kompetenzzuweisung wird festgehalten. Das Ziel ist eine Effizienzsteigerung und ein bestmöglicher Dienst an der Bürgerschaft. Der Amtszwang wird abgeschafft, da er nicht mehr zeitgemäss ist. Falls eine Behörde keine Amtsinhaber mehr findet, soll über die Reorganisation jener Behörde nachgedacht werden.

### *1. Grundsätze*

**Art. 80.** Der Grundsatz der institutionellen Gewaltenteilung wird festgehalten. Die einzelnen Behörden können sehr wohl zusammenarbeiten, fassen ihre Beschlüsse aber getrennt.

**Art. 81.** Diese Ausschliessungsregeln sind Ausdruck der personellen Gewaltenteilung auf der kantonalen Stufe. Eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Kantonsrat, in der Regierung oder in einer richterlichen Behörde ist nicht möglich.

**Art. 82.** Diese Ausschliessungsregeln sind ebenfalls Ausdruck der personellen Gewaltenteilung auf kantonaler Stufe.

**Art. 83.** Auch auf Gemeindeebene kommt der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung zum Tragen.

**Art. 84.** Die heutige Regelung der Amtsdauer wird festgehalten. Eine Amtszeitbeschränkung wurde sowohl für die Regierung wie auch den Kan-

tonsrat diskutiert, letztlich aber abgelehnt. Die Amtszeitbeschränkung für Regierungsmitglieder wurde abgelehnt, weil dadurch junge Kandidatinnen und Kandidaten abgeschreckt würden. Beim Kantonsrat besteht kein Handlungsbedarf, in der jetzigen Legislaturperiode sind von 180 Mitgliedern des Parlaments nur gerade deren drei länger als 16 Jahre im Parlament.

**Art. 86.** Aufgrund von Art. 336 Abs. 2 lit. a des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>13</sup> kann ein Kanton vorsehen, dass die Mitglieder des Kantonsrates für ihre Äusserungen im Kantonsrat und seinen Organen (zum Beispiel Kommissionen) weder zivil- noch strafrechtlich verfolgt werden können. Die Immunität der Ratsmitglieder bezweckt, dass in Parlamenten und seinen Organen die Meinungen frei geäussert werden dürfen. Bei Missbrauch kann die Immunität aufgehoben werden.

**Art. 87.** Die Staatshaftung wird in besonderen Fällen auf rechtmässiges Handeln ausgedehnt. Dies wird in der Praxis bereits heute derart gehandhabt. Falls beispielsweise bei einem Polizeieinsatz Dritte verletzt werden, kann der Staat dafür haftbar gemacht werden, auch wenn die Polizeibeamten rechtmässig gehandelt haben.

## 2. Kantonsrat

Die Verfassungskommission findet die Umbenennung von «Grosser Rat» in «Kantonsrat» angebracht, weil im Sprachgebrauch bereits heute viel häufiger von Kantonsrat gesprochen wird. Der Begriff «Grosser Rat» stammt noch aus jener Zeit, als die Regierung «Kleiner Rat» genannt wurde. Die Verfassung soll die Wirklichkeit widerspiegeln und geläufige Begriffe verwenden.

**Art. 88.** Der Kantonsrat zählt weiterhin 180 Mitglieder. Aufgrund der Grösse und Heterogenität des Kantons St.Gallen findet es die Verfassungskommission wichtig, dass von jeder Region genügend Vertreterinnen und Vertreter im Kantonsrat sind. Eine Verkleinerung auf 120 Mitglieder wurde diskutiert, die Effizienzsteigerung aber nicht als erwiesen betrachtet. Eine Verkleinerung des Parlamentes hätte auch Auswirkungen auf die Wahlkreiseinteilung (siehe Art. 64). Die Verhandlungen des Kantonsrates sind wie heute öffentlich zugänglich, dieser Grundsatz ist in der Verfassung nicht erwähnt.

**Art. 89.** Die Definition des Gesetzes wird sinnvollerweise in der Verfassung genannt, obwohl die Rechtsprechung diese Kriterien bereits anerkennt. Indem Wichtiges in Gesetzen geregelt werden muss, werden die Rechte der Stimm-

<sup>13</sup>) SR 311.0.

berechtigten geschützt, da sie zu Gesetzen das Referendum ergreifen können, zu Verordnungen und Beschlüssen grundsätzlich aber nicht.

**Art. 90.** Die Wahlbefugnisse des Kantonsrates werden festgehalten. Die Wahl der Mitglieder der obersten richterlichen Behörden erfolgt durch den Kantonsrat, um einer Selbstbenennung der Gerichte vorzubeugen. Die Variante bezüglich des Ständeratsmitglieds aus der Regierung ergibt sich aus den beiden Varianten in Art. 62 und auch Art. 65.

**Art. 91.** Zu lit. f und g: Im Unterschied zu heute soll der Kantonsrat neu Leistungsaufträge und Globalkredite festlegen. Dies sind Instrumente des New Public Management. Dies bringt auch mit sich, dass dem Kantonsrat die nötige fachliche Unterstützung beigegeben werden muss. Organisatorische Fragen werden auf Gesetzesstufe geregelt werden. Wer den Leistungsauftrag erteilt, ist auch für das Controlling verantwortlich. Das Recht zur Begnadigung wird neu der Regierung übertragen (siehe Art. 98 lit. h).

**Art. 92.** Neu werden Legislaturziele eingeführt. Sie sind ein Teil des Konzeptes des New Public Management. Der Inhalt der Legislaturziele muss sich im Lauf der Zeit entwickeln. Die Legislaturziele können nur vom Kantonsrat mit qualifiziertem Mehr abgeändert werden, so dass sie wirklich verbindlich sind. Dies hängt mit dem Grundanliegen zusammen, wonach der Kantonsrat stärker die strategischen Aufgaben, die Regierung die operativen Aufgaben wahrnehmen soll. Der Kantonsrat muss die operative Umsetzung seiner strategischen Ziele laufend überwachen. Das Konzept des New Public Management erfordert eine verstärkte fachliche Unterstützung des Kantonsrates, was aber nicht auf Verfassungsstufe festgehalten wird.

### *3. Regierung*

**Art. 93.** Die Regierung zählt weiterhin sieben Mitglieder. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist nicht vorgesehen. Nach Meinung der Verfassungskommission verträgt sich dies nicht mit dem Kollegialprinzip. In Art. 85 ist hingegen festgehalten, dass die Regierung die Öffentlichkeit grundsätzlich möglichst umfassend informiert.

**Art. 94.** Die Vertretung des Kantons St.Gallen gegen aussen ist grundsätzlich bei der Regierung angesiedelt, siehe auch Art. 99.

**Art. 95.** Nach dem Kollegialprinzip werden in einem Gremium die Beschlüsse gemeinsam gefasst, Minderheitenmeinungen werden nicht nach aussen ge-

tragen. Dies wird bereits heute angewendet und wird neu in der Verfassung erwähnt.

**Art. 96.** Im Rahmen der geschlechtsneutralen Sprache wird der Begriff des Landammanns abgeschafft. Die Funktion der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten entspricht weiterhin jener des Landammanns.

**Art. 98.** Die Kompetenzen der Regierung werden in den Grundzügen festgehalten: Die Regierung ist primär für die Planung und Koordination zuständig. Der Kantonsrat muss regelmässig darüber informiert werden.

Zu lit. f: Neu ist die Regierung für Begnadigungen zuständig (siehe Bemerkung zu Art. 91).

Zu Abs. 2: Die Regelung zu ausserordentlichen Lagen ist bereits heute in Art. 16 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes<sup>14</sup> festgehalten, wird aber neu auf Verfassungsstufe gehoben, weil dadurch die Volksrechte beschnitten werden. Notverordnungsrecht kann neu maximal zwei Jahre gültig sein, da nur schon das Erlassverfahren in der Regel länger als ein Jahr dauert.

**Art. 99.** Für die Aussenbeziehungen ist wie heute die Regierung zuständig. In Art. 94 wird der Grundsatz festgehalten, dass die Regierung den Staat nach aussen vertritt. Die Regierung handelt sinnvollerweise die Staatsverträge aus, der Kantonsrat als gesetzgebende Behörde schliesst sie danach ab (siehe Art. 91 Abs. 1 lit. c).

**Art. 100.** Durch diesen Delegationsartikel erhält die Regierung die verfassungsmässige Kompetenz, eigene Kompetenzen auf andere zu übertragen. Dies wird in der Verfassung genannt, da sonst die verfassungsmässige Kompetenzordnung durcheinander gebracht würde.

**Art. 101.** Einzelne Departemente werden in der Verfassung nicht genannt, denn die Organisation der Kantonsverwaltung soll möglichst flexibel sein. Auch die Staatskanzlei ist nicht festgehalten, denn im Rahmen des New Public Management sind auch eigene Parlamentsdienste möglich. Die Staatskanzlei kann dadurch neue Aufgaben erhalten. Die dezentrale Kantonsverwaltung soll nach Möglichkeit in den Regionen nach Art. 56 erfüllt werden.

#### 4. Ombudsperson

Eine kantonale Ombudsperson hilft der Bürgerschaft unbürokratisch in Problemen mit den Behörden. Streitigkeiten und Probleme können damit oft vor-

<sup>14)</sup> sGS 140.1.

gerichtlich gelöst werden. Alle können ohne Einschränkung an die Ombudsperson gelangen. Die Ausgestaltung erfolgt auf Gesetzesstufe.

**Art. 103.** Die Ombudsperson hat keine Entscheidbefugnis. Sie kann nur auf Missstände aufmerksam machen. Dazu kann sie die betroffenen Personen und Amtsstellen anhören und auch Akten einsehen. Falls Mängel entdeckt werden, kann die Ombudsperson darauf hinweisen und auf eine Beseitigung der Mängel hinwirken.

**Art. 104.** Die Ombudsperson muss aufgrund ihrer Funktion möglichst unabhängig sein und darf deshalb weder auf Gemeinde- noch auf Kantonsstufe einer Behörde angehören.

### 5. Justiz

Die Grundzüge der Gerichtsorganisation werden auf Verfassungsstufe festgehalten. Die Justizorganisation ist bewusst kurz gehalten, um eine flexible Organisationsstruktur zu ermöglichen. Die einzelnen Gerichtsbehörden und die Anzahl der Mitglieder der Gerichte werden auf Gesetzesstufe genannt. Als Grundsatz ist festgehalten, dass immer mindestens eine richterliche Instanz einen Sachverhalt klären muss, wie dies auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>15</sup> in Art. 6 Ziff.1 vorgegeben ist. Die Verfassungskommission diskutierte die Einführung eines Verfassungsgerichtes, lehnt dies aber ab, da die Überprüfung durch das Bundesgericht genügend gegeben ist. Die Frage der eigenen Justizverwaltung wird nicht auf Verfassungsstufe geregelt. Schiedsgerichte werden nicht mehr auf Verfassungsstufe genannt. Das Kassationsgericht wird abgeschafft.

**Art. 108.** Indem die konkrete Normenkontrolle festgeschrieben ist, wird zum Ausdruck gebracht, dass die abstrakte Normenkontrolle – durch ein Verfassungsgericht – nicht vorgesehen ist.

**Art. 109.** Das Kassationsgericht wird abgeschafft. Der Rechtsweg ist genügend durch andere kantonale und eidgenössische Instanzen abgedeckt. Die gegenwärtige Anzahl der erledigten Fälle ist bei ungefähr 60 pro Jahr zudem sehr klein.

**Art. 110.** Das Kassationsgericht wird abgeschafft (siehe Bemerkungen zu Art. 109).

<sup>15</sup>) SR 0.101.

## VIII. Finanzordnung

Die anerkannten Finanzgrundsätze haben eine lange Tradition im Kanton St.Gallen und haben sich bewährt. Das Budget muss immer ausgeglichen sein. Ausgaben dürfen erst getätigt werden, wenn die Folgekosten dargelegt sind. Bis anhin waren solche und weitere Grundsätze nur auf Gesetzesstufe festgehalten. Ihrer Bedeutung entsprechend werden sie neu teilweise auf Verfassungsstufe gehoben.

**Art. 112.** Der wichtige Grundsatz des Rechnungsausgleiches, der in dieser Form für St.Gallen einzigartig ist, wird auf Verfassungsstufe gehoben. Dem Zwang zum ausgeglichenen Budget wird noch mehr Geltung verschafft. Schulden sollen nicht zulasten der späteren Generationen gemacht werden, sondern müssen von den Verursachern abgetragen werden.

**Art. 115.** Die Einnahmen des Kantons sind in summarischer Weise festgehalten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Leistungen von Dritten können zum Beispiel Bundesbeiträge sein. In Abs. 3 werden anerkannte Steuergrundsätze aufgeführt. Die Bemessungsgrundlagen der Besteuerung sind nicht auf Verfassungsstufe festgehalten, sodass der Kanton im Rahmen des Bundesrechts sein Steuersystem flexibel und optimal einrichten kann.

**Art. 117.** Der Finanzausgleich ist Ausdruck der Solidarität und wichtiges Mittel zum Ausgleich der Steuerfussdiskrepanzen. Der Finanzausgleich soll den Wettbewerb unter den Einwohnergemeinden nicht verhindern oder lähmen. Er darf aber auch nicht dazu führen, dass ineffiziente Strukturen erhalten werden.

**Art. 118.** Die Finanzaufsicht in Kanton und Gemeinden muss gewährleistet sein. Diese geschieht durch unabhängige Kontrollorgane. Die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Kontrollorgane erfolgt auf Gesetzesstufe.

## IX. Gemeinden

### 1. Grundsätze

Die Gemeinden sind grundsätzlich autonom. Das Prinzip der Subsidiarität widerspiegelt sich auch hier (siehe dazu auch die Grundsätze der Aufgabenerfüllung in Art. 49ff.). Die Zusammenarbeit der Gemeinden geschieht in Verbänden, die nach Massgabe der Verbandsvereinbarung direktdemokratisch abgestützt

werden sollen. Dadurch werden die direktdemokratischen Defizite beseitigt, die heute bei gewissen Zweckverbänden bestehen.

**Art. 119.** Die politische Gemeinde heisst neu Einwohnergemeinde, die Ortsgemeinde neu Bürgergemeinde, die Schulgemeinde weiterhin Schulgemeinde. Diese Namen entsprechen dem Sinn mehr als die heutigen Bezeichnungen.

**Art. 120.** Grundsätzlich sind die Gemeinden in der Regelung ihrer Organisation frei. Die Verfassung schreibt nur die wichtigsten demokratischen Anforderungen des St.Galler Staatswesens an die Gemeindeorganisation fest. Weiteres ist in der Gemeindeordnung und auf Gesetzesstufe zu regeln. Die Verhandlungen der Gemeindeparlamente sind öffentlich, dieser Grundsatz wird aber nicht auf Verfassungsstufe festgeschrieben.

**Art. 121.** Diese Bestimmung kann als Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips verstanden werden (siehe Art. 50 und 51). Sie bringt zum Ausdruck, dass die Gemeinden eine gewisse Pflicht zur Aufgabenerfüllung wahrnehmen müssen.

**Art. 122.** Grundsätzlich sind die Gemeinden in ihrer Entscheidungsfreiheit nur durch übergeordnetes Recht eingeschränkt. Ansonsten sind sie selbständig. Die Gemeindeautonomie beinhaltet vier Bereiche: Die Freiheit, sich selbst zu organisieren, die eigenen Behörden und Beamten zu wählen, das eigene Vermögen zu verwalten und die eigenen Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen.

**Art. 123.** Der Kanton bringt zum Ausdruck, dass er die Gemeinden innerhalb ihrer Autonomie nur bei willkürlichen Entscheiden der Aufsicht unterstellt. Ausserhalb der Gemeindeautonomie geht die Aufsicht weiter und umfasst neben der Prüfung der Willkür auch die Prüfung der Angemessenheit von Entscheiden.

**Art. 124.** Die Verfassung bringt zum Ausdruck, dass die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wichtig ist und gefördert werden soll. Diese Zusammenarbeit muss sich nicht nur innerhalb des Kantons beschränken, sondern soll sowohl interkantonal wie auch international sein (siehe auch Art. 3).

**Art. 125.** Die Verfassungskommission führt eine neue Form der Zusammenarbeit der Gemeinden ein. In vielen Zweckverbänden besteht heute ein direktdemokratisches Defizit. Ein Zweckverband ist heute auch nur auf eine einzige Aufgabe beschränkt. Der heutige Gemeindeverband kann zwar mehrere Auf-

gaben umfassen, eine Gemeinde darf aber heute nur in einem einzigen Gemeindeverband Mitglied sein. Die Verfassungskommission sieht daher vor, einen Verband zu ermöglichen, der mehrere Aufgaben erfüllen kann. Zudem kann eine Gemeinde bei mehreren Verbänden beteiligt sein. Der Souverän des Gemeindeverbands ist die Verbandsbürgerschaft. Die Verbandsvereinbarung legt die Ausgestaltung der direktdemokratischen Mitwirkung der Verbandsbürgerschaft fest. Heute bestehende Zweckverbände, die über die Kantons Grenzen hinaus gehen, richten sich allerdings auch weiterhin nach interkantonaalem Recht.

**Art. 126.** Dieser Artikel schafft die Grundlage für eine effiziente Gemeindestruktur. Falls es angemessen ist, eine ineffiziente und verschuldete Gemeinde aufzuheben, mit einer anderen Gemeinde zu vereinigen oder einzelne Gemeindeteile zu vereinigen, kann das Gesetz festlegen, wie vorgegangen werden muss. So kann beispielsweise eine effiziente Gemeinde verpflichtet werden, eine andere, ineffiziente Gemeinde aufzunehmen. Eine Bestandsgarantie für die Gemeinden gibt es in der Verfassung nicht (siehe dazu auch die Bemerkungen zu Art. 56). Auf Gesetzesstufe muss ein Fusionsgesetz erlassen werden.

### *2. Einwohnergemeinden*

**Art. 127.** Die Einteilung des Kantonsgebietes in Einwohnergemeinden geschieht nicht auf Verfassungsebene, sondern in einem Gesetz. Damit wird die nötige Flexibilität beibehalten, um Änderungen im Gemeindebestand vornehmen zu können. Die Einteilung der Regionen in Art. 56 legt die Anzahl und den Bestand der Gemeinden nicht fest.

### *3. Schulgemeinden*

**Art. 129.** Die Einheitsgemeinde, in der Einwohnergemeinde und Schulgemeinde zusammen gelegt sind, soll dort durchgesetzt werden, wo dies sinnvoll und möglich ist. Notfalls geschieht dies durch Zwang. Das Verfahren diesbezüglich muss in einem Gesetz festgelegt werden. Weiter dürfen mit dem Finanzausgleich nicht ineffiziente Strukturen aufrechterhalten werden, das soll mit Abs. 3 verhindert werden.

**Art. 130.** Der Einwohnergemeinde wird die Möglichkeit gegeben, Schulgemeinden zu inkorporieren. Dieser Weg scheint der Verfassungskommission sinnvoll, da die Einwohnergemeinde letztlich für die Finanzen der Schulgemeinde aufkommen muss.

**Art. 131.** Um das Ziel der effizienten Strukturen zu verstärken, kann nötigenfalls der Kantonsrat mit einem Beschluss eine Inkorporation beschliessen.

#### 4. Bürgergemeinden

**Art. 132.** Die Ortsgemeinden bestehen grundsätzlich weiter und werden neu als Bürgergemeinden bezeichnet. Als Bürgergemeinden anerkannt werden jene Ortsgemeinden, die sowohl über Vermögen verfügen wie auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Nur die Durchführung des Einbürgerungsverfahrens genügt für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nicht. Mit dem Feststellungsentscheid der Regierung wird die Ortsgemeinde aufgehoben. Vermögen, Rechte und Pflichten von Ortsgemeinden, die nicht als Bürgergemeinden weiterbestehen, gehen an die Einwohnergemeinde über.

**Art. 133.** Der Kantonsrat kann mit einem Beschluss Bürgergemeinden aufheben, die keine wesentlichen Aufgaben wahrnehmen. Eine öffentlich-rechtliche Anerkennung ist ohne Erfüllung von wesentlichen Aufgaben nicht mehr angebracht. Vermögen, Rechte und Pflichten von Bürgergemeinden, die aufgehoben werden, gehen an die Einwohnergemeinde über. Das Verfahren wird auf Gesetzesstufe geregelt.

## X. Einbürgerung

Die Einbürgerung wird grundsätzlich neu geregelt. Die Verfassungskommission führt an dieser Stelle ebenfalls zwei Varianten auf.

Beiden Varianten gemeinsam ist der Rechtsanspruch auf Einbürgerung für ausländische Jugendliche sowie Schweizerinnen und Schweizer. Diesem Rechtsanspruch kann aber nur entsprochen werden, wenn er beantragt wird und wenn weitere Kriterien erfüllt sind, die durch das Bundesrecht bereits gefordert werden<sup>16</sup>: So muss gewährleistet sein, dass Einbürgerungswillige in die schweizerischen Lebensverhältnisse eingegliedert sind, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sind, die schweizerische Rechtsordnung beachten und die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Weitere Voraussetzungen werden in einem kantonalen Gesetz festgeschrieben. Die Verfassungskommission spricht sich für diese Lösung aus, weil ausländische Jugendliche nach 10 Jahren Wohnsitz in der Schweiz stark eingegliedert sind und im Rahmen der Förderung der Integration vereinfacht eingebürgert werden sollen. Willkürlichen Entscheiden wird

<sup>16</sup>) siehe Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0.

vorgebeugt, denn für den Rechtsanspruch müssen alle die gleichen Kriterien erfüllen. Mit der Einbürgerung entstehen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten für die Eingebürgerten (zum Beispiel Militärdienst).

#### *Variante 1:*

##### *1. Grundsatz*

**Art. 135.** Der Entscheid über die Einbürgerung wird neu von den Räten der Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde gemeinsam vorbereitet. Dazu wird eine Einbürgerungskommission eingesetzt. Diese setzt sich aus gleich vielen Mitgliedern der Räte der Bürgergemeinden sowie der Einwohnergemeinden zusammen. Die Mitglieder des Rates der Einwohnergemeinde sollen mit dem Stichtscheid ihrer Präsidentin oder ihres Präsidenten ein grösseres Stimmengewicht haben als die Mitglieder der Bürgergemeinden. Dies macht auch deshalb Sinn, weil der Rat der Einwohnergemeinde die Bürgerrechtsbegehren vor der Bürgerschaft vertreten muss.

##### *2. Verfahren bei Anspruch auf Bürgerrechtserteilung*

**Art. 136.** Einbürgerungswillige müssen zunächst einen Antrag auf Einbürgerung stellen. Diesem Antrag muss entsprochen werden, wenn die Bedingungen erfüllt sind: Schweizerinnen und Schweizer werden ohne Ausnahme eingebürgert. Die ausländischen Jugendlichen bis 18 Jahre müssen seit 10 Jahren im Kanton St.Gallen wohnen und seit zwei Jahren in der Einwohnergemeinde. Auf Gesetzesstufe werden weitere Voraussetzungen geregelt. Die Bestimmungen des Bundesrechts<sup>17</sup> finden ebenfalls Anwendung, wie die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung oder das Vertrautsein mit schweizerischen Lebensgewohnheiten. Kriminelle Antragstellerinnen und Antragsteller haben somit keinen Rechtsanspruch auf Einbürgerung. Ein kantonales Gesetz kann zudem weitere Voraussetzungen verlangen. Erst wenn alle Bedingungen erfüllt sind, wird die Einbürgerung auf Gemeindeebene bewilligt.

**Art. 137.** Die Einbürgerungskommission prüft den Anspruch auf Einbürgerung. Auf Kantonsstufe wird diese rechtliche Prüfung der Einbürgerungsgesuche neu an die Regierung übertragen.

**Art. 138.** Gegen den Feststellungsentscheid muss ein ordentliches Rechtsmittel bestehen, nicht nur die Willkür soll geprüft werden können.

17) siehe Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0.

### 3. Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

**Art. 139.** Bei Einbürgerungen ohne Rechtsanspruch prüft die Einbürgerungskommission das Einbürgerungsbegehren und stellt der Bürgerschaft oder dem Gemeindeparlament Antrag. Die Einbürgerungskommission setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Räte der Einwohnergemeinde wie auch der Bürgergemeinde. Dadurch wird die Hauptverantwortung für die Einbürgerung auf die Einwohnergemeinde übertragen. Über den Beschluss der Einbürgerungskommission entscheidet danach die Legislative – das heisst die Bürgerschaft oder das Gemeindeparlament – der Einwohnergemeinde. Dadurch wird der Entscheid demokratisch breit abgestützt. Die Mitglieder der Bürgergemeinden sind zugleich auch Mitglieder der Einwohnergemeinden und können dadurch ihr Stimmrecht ebenfalls wahrnehmen.

#### *Variante 2:*

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. Das hat zwar zur Konsequenz, dass die demokratische Beteiligung eingeschränkt wird. Diesem Sachverhalt steht indessen der Vorzug gegenüber, dass ein auf rechtsstaatlichen Grundsätzen beruhendes Einbürgerungsverfahren sichergestellt wird, indem ablehnende Beschlüsse durch ein Rechtsmittel angefochten und dadurch auf Willkür überprüft und gegebenenfalls aufgehoben werden können.

Im übrigen wird die Zuständigkeit zum Erstentscheid über Einbürgerungen bei der Bürgergemeinde belassen. Das hat zwar zur Folge, dass in Einwohnergemeinden, in denen weiterhin Bürgergemeinden bestehen, nach wie vor ein zweistufiges Verfahren zum Tragen kommt, während die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in den anderen Einwohnergemeinden auf einem einzigen Beschluss, nämlich jenem der Einwohnergemeinde, beruht. Angesichts der Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf die Ratsebene, die Verpflichtung zur Begründung und die Einführung eines Rechtsmittelverfahrens ist dieser Nachteil von erheblich geringerer Tragweite, als er bei einem allfälligen Belassen der heutigen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe wäre.

## **XI. Religionsgemeinschaften**

Es soll keine weitergehende Trennung von Kirche und Staat geben. Im Unterschied zu heute werden Religionsgemeinschaften nur über eine Verfassungsrevision anerkannt. Das Stimmvolk muss somit über die öffentlich-rechtliche Anerkennung abstimmen. Heute genügt dazu ein Beschluss des Grossen Rates. Weiter regeln die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ihr Stimm- und Wahlrecht inskünftig selbständig.

**Art. 142.** Alle vier bereits anerkannten Religionsgemeinschaften werden namentlich aufgeführt. Falls eine weitere öffentlich-rechtlich anerkannt wird, muss dies über eine Verfassungsrevision geschehen. Das Stimmvolk muss entscheiden, welcher Religionsgemeinschaft der öffentlich-rechtliche Status anerkannt wird. Die anderen Religionsgemeinschaften unterstehen weiterhin dem Privatrecht.

**Art. 143.** Grundsätzlich ist die Religionsgemeinschaft autonom. Der Grundrlass muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die territoriale Gliederung der allfälligen Kirchgemeinden wird den Religionsgemeinschaften überlassen.

**Art. 144.** Als öffentlich-rechtliche Körperschaft ist die Religionsgemeinschaft grundsätzlich autonom. In Abs. 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass die Autonomie weitergehend ist als jene der Gemeinden. Die Steuerhoheit ist ebenfalls in der Autonomie enthalten. Die Religionsgemeinschaften können das Stimm- und Wahlrecht selbständig regeln. Dies hat beispielsweise zur Folge, dass die Religionsgemeinschaften selbständig das Ausländerstimm- und -wahlrecht einführen können.

## **XII. Gesamtrevision der Kantonsverfassung**

Nach Art. 6 Abs. 2 lit. c der Bundesverfassung muss eine kantonale Verfassung jederzeit durch das Stimmvolk geändert werden können. Die Instrumente der Verfassungsinitiative sind gegeben: Einerseits die Initiative auf Teilrevision (siehe Art. 68 und 69) und andererseits die Initiative auf Gesamtrevision (Art. 68 und 145). Der heutige Zustand wird beibehalten. Die Bestimmungen wurden erst am 22. September 1996 erneuert und werden von der Verfassungskommission als tauglich befunden. Die Bestimmungen werden hingegen nicht mehr derart detailliert in der Verfassung aufgeführt wie heute.

**Art. 145.** Die Gesamtrevision kann durch den Kantonsrat oder durch eine Verfassungsinitiative (siehe Art. 68) ausgelöst werden.

**Art. 146.** Die Stimmberechtigten geben an, ob sie die Arbeit der Gesamtrevision dem Kantonsrat oder einem eigens zu wählenden Verfassungsrat übertragen wollen.

**Art. 147.** Die Möglichkeit, umstrittene Teile der total revidierten Verfassung einer Vorabstimmung zu unterziehen, ist weiterhin gegeben. Die Verfassungskommission befindet diese Möglichkeit für sehr sinnvoll, da einzelne Streitpunkte dadurch nicht die gesamte Revision gefährden.

### **XIII. Schlussbestimmungen**

Die Schlussbestimmungen werden sinnvollerweise erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen aufgeführt. Erst die endgültige Fassung kann massgeblich sein für die Übergangsbestimmungen.

**Art. 153.** Die neue Verfassung soll nach der Bundesgewährleistung auf das Jahr 2003 in Kraft treten, als Geburtstagsgeschenk für den dann 200-jährigen Kanton St.Gallen.



# ANHANG

## 1. Präsidium der Verfassungskommission

Jacques Grob (Wattwil, FDP), Präsident; Walter Hess (Oberriet, CVP), Vizepräsident, Leiter Arbeitsgruppe 3; Heinz Güntensperger (Dreien, SVP), Leiter Arbeitsgruppe 1; Barbara Eberhard-Halter (St.Gallen, LdU), Leiterin Arbeitsgruppe 2; Silvano Möckli (Rorschach, SP), Leiter Arbeitsgruppe 4; Leiterin des Verfassungsssekretariates Tuuli Schindler (mit beratender Stimme); Staatssekretär Dieter Niedermann (mit beratender Stimme); Generalsekretär Markus Bucheli (mit beratender Stimme).

## 2. Verfassungsssekretariat

Tuuli Schindler, Leiterin

Ruth Ledergerber, Administration

## 3. Arbeitsgruppen

### 1) Arbeitsgruppe 1, Rechte und Pflichten der Bürgerschaft

**Heinz Güntensperger** (Dreien, SVP), Leiter Arbeitsgruppe 1; **Johann C. Krapf** (Gossau, CVP), Stellvertreter; **Hans Frei** (Diepoldsau, CVP); **Heidi Hanselmann** (Sargans, SP); **Markus Linder** (Jona, SP); **Yvonne Müller-Rainoni** (Schmerikon, FDP); **Renate Willborn-Rechsteiner** (Staad, AP); Ulrich Cavelti (St.Gallen, Verwaltungsgericht); Rolf Deubelbeiss (Rorschach, Jugend); Hans Fässler (St.Gallen, Gewerkschaften ); Karl Graf (St.Gallen, evangelischer Konfessionsteil); Jost Kirchgraber (Ebnat-Kappel, Kultur); Peter Stahlberger (St.Gallen, Medien).

### 2) Arbeitsgruppe 2, Staatsaufgaben/ Finanzierung

**Barbara Eberhard-Halter** (St.Gallen, LdU), Leiterin Arbeitsgruppe 2; **Peter Ganz** (St.Gallen, FDP), Stellvertreter; **Beat Eberle** (Bad Ragaz, CVP); **Arthur Honegger** (Krummenau, SP); **Karin Huber-Studerus** (St.Gallen, CVP); **Daniel Schilling** (St.Margrethen, FDP); **Benedikt Würth** (Mörschwil, CVP); Arthur Bürgi (St.Gallen, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband); Ruth Erat (Rheineck, Kultur); Michel Galeazzi (St.Gallen, Jugend); Walter Grob (St.Gallen, Umweltschutzverbände); Andreas Hartmann (Rorschach, Ärzteverein); Hans Müller (Flawil, Bauernverband); Kilian Oberholzer (Uznach, katholischer Konfessionsteil); Karl Stadler (Altstätten, Industrie- und Handelskammer); Klaus Vallender (Trogen, Universität St.Gallen, HSG).

3) *Arbeitsgruppe 3, Aufbauorganisation*

**Walter Hess** (Oberriet, CVP), Leiter Arbeitsgruppe 3; **Josef Keller** (Jona, CVP), Stellvertreter; **Elisabeth Ackermann-Hasler** (Fontnas, SP); **Markus Brühwiler** (Oberbüren, CVP); **Drölga Dotschung-Porong** (Egg-Flawil, SP); **Reinhard Frei** (Widnau, FDP); **Alain Homberger** (Wattwil, FDP); Bruno Fehr (St.Gallen, Kriminalpolizei); Hans Locher (Kirchberg, Verband St.Gallischer Schulgemeinden); Markus Rohrer (Abtwil, Staatsanwaltschaft); Hansjörg Werder (St.Gallen, Verband St.Gallischer Ortsbürgergemeinden).

4) *Arbeitsgruppe 4, Ablauforganisation*

**Silvano Möckli** (Rorschach, SP), Leiter Arbeitsgruppe 4; **Bruno Etter** (Buchs, FDP), Stellvertreter; **Jakob Bächler** (Schänis, CVP); **Jürg Grämiger** (Bronschhofen, CVP); **Meinrad Gschwend** (Altstätten, GRÜ); **Margrit Stadler-Egli** (Bazenheid, CVP); **Bruno Stump** (Engelburg, SVP); Jasmin Fejzulahi (Wil, Jugend); Marcus Halbeck (St.Gallen, Vereinigte Angestelltenverbände); Georg Nef (Hemberg, St.Gallischer Rentnerverband); Walter Siegwart (Azmoos, Kantonsgericht); Laila Wohlwend (Sennwald, Jugend).

**4. Arbeitsgruppenkonferenz**

Die Mitglieder aller Arbeitsgruppen bilden die Arbeitsgruppenkonferenz.

**5. Begleitgruppen**

Die Mitglieder der Arbeitsgruppenkonferenz verteilen sich auf 8 regionale und 6 thematische Begleitgruppen:

<i>Regional</i>	<i>Thematisch</i>
Begleitgruppe St.Gallen	Begleitgruppe Jugend
Begleitgruppe Rorschach	Begleitgruppe Justiz
Begleitgruppe Rheintal	Begleitgruppe Medien
Begleitgruppe Werdenberg	Begleitgruppe Staat
Begleitgruppe Sarganserland	Begleitgruppe Wirtschaft
Begleitgruppe Linthgebiet	Begleitgruppe Wissenschaft
Begleitgruppe Toggenburg	
Begleitgruppe Fürstenland	

## **6. Verfassungskommission**

Jacques Grob (Wattwil, FDP), Präsident; Walter Hess (Oberriet, CVP), Vizepräsident. Die weiteren Mitglieder der Verfassungskommission sind unter 3. Arbeitsgruppen fett markiert. Mit beratender Stimme sind die Leiterin des Verfassungssekretariates Tuuli Schindler sowie seitens der Regierung Regierungsrätin Kathrin Hilber, Staatssekretär Dieter Niedermann, sowie Generalsekretär Markus Bucheli vertreten.

## **7. Projektgruppe Verfassungstext**

Folgende Personen erarbeiteten den ersten Entwurf der Kantonsverfassung zuhanden der Verfassungskommission:

Seitens der Verfassungskommission waren dies Präsident Jacques Grob, Vizepräsident Walter Hess, Peter Ganz, Josef Keller, Markus Linder sowie die Leiterin des Verfassungssekretariates Tuuli Schindler. Seitens der Regierung waren vertreten Regierungsrätin Kathrin Hilber, Staatssekretär Dieter Niedermann, sowie die Generalsekretären Markus Bucheli und Andreas Haltinner.

Herausgegeben von der Verfassungskommission des Kantons St.Gallen.  
August 1998.