

Amtsblatt des Kantons St.Gallen

Nr. 4a



Sonderausgabe
28. Januar 2000

198. Jahrgang

Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen

Entwurf



**Botschaft und Entwurf
der Verfassungskommission
vom 17. Dezember 1999**

Verfassung des Kantons St.Gallen

Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom
17. Dezember 1999

<i>Inhaltsübersicht</i>	Seite
Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	6
A. Entstehung des Verfassungsentwurfs	9
I. Hinweise zur St.Galler Verfassungsgeschichte	9
II. Vorstösse zur laufenden Verfassungsrevision	13
III. Vorbereitung und Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs	16
IV. Vernehmlassungsverfahren	18
V. Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs	19
B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	20
I. Allgemeine Bestimmungen	21
II. Grundrechte und Grundpflichten sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	22
III. Staatsziele	41
IV. Staatsaufgaben	82
V. Politische Rechte	105
VI. Behörden	146
VII. Finanzordnung	203
VIII. Gemeinden	215
IX. Einbürgerung	239
X. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften	251
XI. Revision der Verfassung	257
XII. Schlussbestimmungen	263
C. Antrag	270
Beilage	271
I. Die wichtigsten Dokumente zur Gesamtrevision der St.Galler-Kantonsverfassung	271
II. Verzeichnis häufig zitierter Erlasse	273
III. Abkürzungsverzeichnis	274
Verfassungsentwurf vom 17. Dezember 1999	275

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	Seite
Inhaltsübersicht	1
Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	6
A. Entstehung des Verfassungsentwurfs	9
I. Hinweise zur St.Galler Verfassungsgeschichte	9
II. Vorstösse zur laufenden Verfassungsrevision	13
III. Vorbereitung und Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs	16
IV. Vernehmlassungsverfahren	18
V. Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs	19
B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	20
Präambel	20
I. Allgemeine Bestimmungen	21
Artikel 1 Kanton St.Gallen	21
II. Grundrechte und Grundpflichten sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	22
1. Grundrechte	24
Artikel 2 Grundrechte nach der Bundesverfassung	27
Artikel 3 Grundrechte nach Kantonsverfassung	28
Artikel 4 Grundrechte in Verfahren	35
Artikel 5 Einschränkungen von Grundrechten	35
2. Grundpflichten	36
Artikel 6 Grundsatz	38
Artikel 7 Persönliche Dienstleistungen	39
3. Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	40
Artikel 8 Rechtmässigkeit	40
III. Staatsziele	41
Artikel 9 Grundsatz	49
Artikel 10 Bildung	51
Artikel 11 Kultur	54
Artikel 12 Soziale Sicherung	56
Artikel 13 Schutz der Familie	58
Artikel 14 Soziale Integration	59
Artikel 15 Gesundheit	61
Artikel 16 Umweltschutz	62
Artikel 17 Raumplanung	66
Artikel 18 Verkehr	68
Artikel 19 Wirtschaft und Arbeit	71
Artikel 20 Versorgung und Entsorgung	74
Artikel 21 Öffentliche Sicherheit	76
Artikel 22 Aussenbeziehungen	78

IV.	Staatsaufgaben	82
	Artikel 23 Grundsatz	85
	Artikel 24 Erfüllung	87
	Artikel 25 Zuteilung an Kanton und Gemeinden	91
	Vorbemerkung zu Art. 26: Schaffung von Regionen durch die Kantonsverfassung	95
	Artikel 26 Dezentrale Aufgabenerfüllung	101
	Artikel 27 Regalrechte	102
	Artikel 28 Überprüfung	103
V.	Politische Rechte	105
	1. Stimmrecht	106
	Artikel 29 Stimmfähigkeit	106
	Artikel 30 Stimmberechtigung	107
	Artikel 31 Wählbarkeit a) Grundsatz	109
	Artikel 32 b) Ausschlussgründe	110
	Artikel 33 Ausübung des Amtes	111
	2. Wahlen	112
	Artikel 34 Umfang	112
	Artikel 35 Kantonsrat	114
	Artikel 36 Regierung und Ständerat	117
	Artikel 37 Erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte	118
	Artikel 38 Gemeindebehörden	118
	3. Initiative	120
	Artikel 39 Verfassungsinitiative	122
	Artikel 40 Gesetzesinitiative	123
	Artikel 41 Einheitsinitiative	125
	Artikel 42 Zulässigkeit	126
	Artikel 43 Frist	128
	Artikel 44 Gegenvorschlag zu einer Initiative	129
	Artikel 45 Initiative in den Gemeinden	130
	4. Abstimmungen	130
	Artikel 46 Obligatorische Abstimmungen	133
	Artikel 47 Fakultatives Referendum a) Gegenstände	135
	Artikel 48 b) Frist und Verfahren	138
	Artikel 49 Mehrheitsentscheid	139
	Artikel 50 Abstimmungen in den Gemeinden	139
	Artikel 51 Volksmotion und Gemeindebegehren	140
	Artikel 52 Vernehmlassung	143
	Artikel 53 Politische Parteien	144
VI.	Behörden	146
	1. Grundsätze	147
	Artikel 54 Gewaltenteilung a) Grundsatz	147
	Artikel 55 b) im Verhältnis zum Kantonsrat	151
	Artikel 56 c) im Verhältnis zu den richterlichen Behörden	152
	Artikel 57 d) im Verhältnis zum Gemeindeparlament	153
	Artikel 58 Amtsdauer	154
	Artikel 59 Information	155

	Seite
Artikel 60 Immunität	157
Artikel 61 Haftung	157
2. Kantonsrat	159
Artikel 62 Bestand	163
Artikel 63 Zuständigkeit a) Wahlen	164
Artikel 64 b) Sachgeschäfte	166
Artikel 65 Gesetzgebung	171
Artikel 66 Gesetzgebung bei Dringlichkeit	175
3. Regierung	175
Artikel 67 Kollegium	175
Artikel 68 Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident	178
Artikel 69 Zuständigkeit a) Regierungsaufgaben	179
Artikel 70 b) Wahlen	181
Artikel 71 c) Sachgeschäfte	181
Artikel 72 d) Aussenbeziehungen	183
Artikel 73 e) Dringlichkeitsrecht	186
Artikel 74 f) Übertragung	187
Artikel 75 Ombudsstelle	188
4. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	189
Artikel 76 Rahmenbedingungen	189
5. Justiz	193
Artikel 77 Grundsätze	196
Artikel 78 Rechtspflege a) in Zivilsachen	198
Artikel 79 b) in Strafsachen	199
Artikel 80 c) in Staats- und Verwaltungssachen	200
Artikel 81 Konkrete Normenkontrolle	201
VII. Finanzordnung	203
Artikel 82 Haushaltsgrundsätze	203
Artikel 83 Einnahmen a) Kanton	206
Artikel 84 b) Gemeinden	208
Artikel 85 Finanzausgleich	209
Artikel 86 Vorteilsabgeltung	212
Artikel 87 Kontrolle der Finanzhaushalte	214
VIII. Gemeinden	215
Artikel 88 Gemeindearten	218
Artikel 89 Aufgaben	220
Artikel 90 Gemeindeautonomie	221
Artikel 91 Politische Gemeinde	223
Artikel 92 Schulgemeinde	223
Artikel 93 Ortsgemeinde	224
Artikel 94 Organisation a) Grundlagen	225
Artikel 95 b) Gemeindeorgane	226
Artikel 96 Zusammenarbeit a) Grundsatz	228
Artikel 97 b) Gemeindeverband	231
Artikel 98 Änderung im Bestand der Gemeinden a) Verfahren	234
Artikel 99 b) Förderung der Vereinigung	236
Artikel 100 Aufsicht	237

IX.	Einbürgerung	239
	Artikel 101 Grundsatz	242
	Artikel 102 Anspruch auf Bürgerrechtserteilung a) Grundsatz	243
	Artikel 103 b) Zuständigkeit	247
	Artikel 104 c) Verfahren	248
	Artikel 105 Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung	248
X.	Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften	251
	Artikel 106 Anerkennung	253
	Artikel 107 Autonomie	254
	Artikel 108 Organisation	255
XI.	Revision der Verfassung	257
	1. Revisionsverfahren	258
	Artikel 109 Grundsatz	258
	2. Gesamtrevision	258
	Artikel 110 Einleitung	258
	Artikel 111 Vorabstimmung	259
	Artikel 112 Verfassungsrat	260
	Artikel 113 Abstimmung	261
	3. Teilrevision	261
	Artikel 114 Einleitung	261
XII.	Schlussbestimmungen	263
	Artikel 115 Aufhebung bisherigen Rechts	263
	Artikel 116 Anpassung bestehender Gesetze	264
	Artikel 117 Übergangsbestimmungen a) Amtsdauer	265
	Artikel 118 b) Wahl des Kantonsrates	266
	Artikel 119 c) Initiative und Referendum	267
	Artikel 120 d) Ortsgemeinden	268
	Artikel 121 e) Einbürgerung	268
	Artikel 122 Vollzugsbeginn	269
C.	Antrag	270
	Beilage	271
	I. Die wichtigsten Dokumente zur Gesamtrevision der St.Galler Kantonsverfassung	271
	1. Publierte Verfassungsentwürfe	271
	2. Dokumente der Kommissionen, des Grossen Rates und der Regierung	271
	3. Gutachten	271
	4. Literatur	272
	5. Internet-Adresse zur Gesamtrevision der St.Galler Kantonsverfassung	272
	II. Verzeichnis häufig zitierter Erlasse	273
	III. Abkürzungsverzeichnis	274
	Verfassungsentwurf vom 17. Dezember 1999	275

Zusammenfassung

Die Kantonsverfassung ordnet für das kantonale Staatswesen in grundlegender Weise die Rechte und Pflichten der Einzelnen, die Inhalte, Träger und Grenzen staatlicher Tätigkeit, die Organisation von Behörden und anderen staatlichen Organen sowie die gebietsmässige Gliederung des Kantons. Als Grundgesetz des Kantons bildet die Verfassung die zentrale Grundlage und den massgeblichen Richtpunkt für alles staatliche Handeln. Sie hält das Staatswesen zusammen und begrenzt zugleich staatliche Macht. Der Verfassungsentwurf vom 17. Dezember 1999, den die Verfassungskommission des Grossen Rates in Zusammenarbeit mit der Regierung entworfen und mit dieser Botschaft vorlegt, will die Grundzüge der kantonalen Staatsorganisation und die wesentlichen Ziele und Aufgaben der öffentlichen Hand im Kanton in einer für die Bürgerinnen und Bürger verständlichen und für die politischen Organe für die Zukunft wegweisenden Art und Weise ordnen. Dabei konzentriert sich der Verfassungsentwurf schwergewichtig auf jene Elemente kantonalen Staatlichkeit, die der Kanton im Rahmen des übergeordneten Bundesrechts selbständig regeln kann. Zugleich will der Verfassungsentwurf, indem er sich auf Grundsätzliches beschränkt, dem kantonalen und kommunalen Gesetzgeber vor allem klare Leitplanken setzen, ohne ihm detaillierte Vorgaben zu machen. Der Verfassungsentwurf ist somit wie die geltende Kantonsverfassung dem Prinzip der offenen Verfassung verpflichtet. Inhaltlich schliesst der vorliegende Entwurf an das heutige kantonale Staatsrecht an, indem er die Fundamente der Kantonsverfassung von 1890 bewahrt, die bestehende Organisation von Kanton und Gemeinden und ihren Behörden kontinuierlich fortentwickelt und zentrale Grundsätze des geltenden Gesetzesrechts (etwa aus dem Staatsverwaltungsgesetz oder dem Gemeindegesetz) auf Verfassungsstufe hebt. Die starken Veränderungen des gesellschaftlichen und politischen Umfeldes im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte sowie neue rechtliche Erkenntnisse aus der kantonalen Staatspraxis und der Wissenschaft erfordern ihrerseits eine Weiterentwicklung des kantonalen Verfassungsrechts. Aus all diesen Gründen bringt der Verfassungsentwurf nicht nur eine Bestätigung der bewährten Grundentscheidungen und Grundsätze des st.gallischen Staatswesens, sondern in einzelnen Bereichen, auch im schweizerischen Vergleich, bedeutende Neuerungen mit sich.

Die Konzeption und die wesentlichen Grundentscheidungen des Verfassungsentwurfs sind die folgenden: Der Entwurf der Kantonsverfassung verzichtet zugunsten einer übersichtlichen Regelung auf einen ausführlichen Katalog der Grundrechte, der lediglich die Garantien der Bundesverfassung wiederholen könnte. Stattdessen verweist er auf die Grundrechtsgarantien der Bundesverfassung (Art. 2, 4 und 5) und schreibt zusätzlich die eigenen kantonalen Grundrechtsgewährleistungen in einem besonderen Artikel fest (Art. 3). Als selbständige kantonale Grundrechte werden namentlich zwei neue Sozialrechte im Bildungsbereich aufgenommen. Neben den Grundrechten betont der Verfassungsentwurf auch, dass jede Person als Grundpflicht bestimmte Verantwortungen für die Gemeinschaft hat, die bis zu persönlichen Dienstleistungen in Katastrophen- und Notfällen reichen können (Art. 6 und 7). Danach legt der Verfassungsentwurf im dritten Abschnitt in den Art. 9 bis 22 die Staatsziele fest, die auf den Hauptachsen kantonalen und kommunaler öffentlicher Tätigkeit grundsätzliche Vorgaben setzen und danach vom Ge-

setzgeber bei der Ordnung der einzelnen Staatsaufgaben umgesetzt werden sollen. Für alle Staatsziele ist wesentlich, dass die Stimmberechtigten und die Behörden von Kanton und Gemeinden sie je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel erfüllen sollen (Art. 9), wobei heute dafür namentlich die Zusammenarbeit mit dem Bund, mit anderen Kantonen oder mit dem Ausland gesucht werden muss (vgl. Art. 22). Der Verfassungsentwurf verzichtet nach dieser Konzeption der Staatsziele auf die Festlegung und Zuweisung einzelner Staatsaufgaben. Er bestimmt hauptsächlich, dass eine gesetzliche Regelung von Staatstätigkeiten nur erfolgen soll, soweit Private Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, nicht angemessen bewältigen (Art. 24). Zudem soll, auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, der Kanton den Gemeinden diejenigen Aufgaben zuweisen, die sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam erfüllen können (Art. 25). Der Verfassungsentwurf verzichtet darauf, obwohl das lange Zeit diskutiert wurde, zwischen Kantonen und Gemeinden Regionen als Zwischenverbände einzuführen. Gegenteils schafft er auch die Bezirke ab. Die Gebietseinteilung beschränkt sich somit auf die Gemeinden, wobei wie bisher die politische Gemeinde der zentrale allgemeine örtliche Verband ist. Die bisherigen Spezialgemeinden, die Schulgemeinden, die Ortsgemeinden, die örtlichen und die ortsbürgerlichen Korporationen ergänzen auf ihre Weise die politische Gemeinde. Mit verschiedenen Instrumenten fördert der Verfassungsentwurf zudem die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und die Entwicklung von lebensfähigen, leistungsstarken Gemeinden (vgl. zur Gemeindeordnung Art. 88 bis 100).

Für die Verfassung zentral ist die Ordnung der politischen Rechte (vgl. Art. 29 bis 53). Als wichtige Neuerungen sind hier namentlich zu nennen: die Neuordnung der Wahlkreise für die Wahl des Grossen Rates, der neu Kantonsrat heisst und in acht, ähnlich grosse Proporz-Chancen bietenden Wahlkreisen gewählt wird (Art. 35); die Einführung der Einheitsinitiative (neben der bisherigen Verfassungsinitiative und der Gesetzesinitiative), mit der in der Form einer allgemeinen Anregung eine Rechtsetzung auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe verlangt werden kann (Art. 41); der Ausbau des Staatsvertragsreferendums gegenüber zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und mit Gesetzesrang (vgl. Art. 46 lit. b und Art. 47 lit. b); die Abschaffung des obligatorischen bzw. die Beschränkung auf das fakultative Finanzreferendum (Art. 47 lit. c); die Einführung der Volksmotion für 300 Stimmberechtigte und eines Gemeindebegehrens für zehn politische Gemeinden oder zehn Schulgemeinden (Art. 51).

Die Grundordnung der kantonalen Behörden folgt weitgehend den bewährten Strukturen. Immerhin wird die personelle Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Gerichten des Kantons verstärkt (Art. 54 bis 56), die Pflicht der Behörden zur öffentlichen Information ausgebaut (Art. 59) und die Staatshaftung nach modernsten Massstäben geordnet (Art. 61). Der Kantonsrat zählt weiterhin 180 Mitglieder (Art. 62). Er soll vorrangig für politisch wichtige und grundsätzliche Fragen zuständig sein, wobei namentlich bei Einführung neuer Modelle der Verwaltungsführung die Aufsichtsfunktion gegenüber der Exekutive von Bedeutung ist. Die Regierung ist ebenfalls wie bisher konstituiert (Art. 67); der Verfassungsentwurf unterstreicht aber die spezifischen Leitungs- und Koordinationsaufgaben der Regierung und die besondere Verantwortung der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten dafür (vgl. Art. 68 und 69). Wie der Kantonsrat behält

auch die Regierung weitgehend ihre bisherigen Zuständigkeiten. Der Verfassungsentwurf betont aber besonders die Leitungsaufgabe der Regierung in der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland (Art. 72). Die Justizverfassung (Art. 77 bis 81) bestätigt die bisherige Justizorganisation. Allerdings wird das Kassationsgericht abgeschafft. Verfassungsrechtlich wichtig ist die Rechtsweggarantie, die einen grundsätzlichen Zugang in Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht gewährleistet (Art. 77) sowie die (bisher schon anerkannte) Pflicht der rechtsprechenden Instanzen, im Anwendungsfall Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht zu überprüfen (konkrete Normenkontrolle, Art. 81). An die Ordnung der kantonalen Behörden schliesst sich die Finanzverfassung an (Art. 82 bis 87). Dieser siebte Abschnitt ist ein Beispiel für die Entwicklung des modernen kantonalen Verfassungsrechts. Er legt für Kanton und Gemeinden die wichtigsten Haushaltsgrundsätze fest (etwa das Gebot des wirtschaftlichen und wirksamen Mitteleinsatzes und das Gebot von Transparenz und Öffentlichkeit des Rechnungswesens, vgl. Art. 82). Neu ist namentlich eine Grundsatzbestimmung für den innerkantonalen Finanzausgleich, der dazu dient, dass den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, finanzielle Unterschiede unter den Gemeinden verringert und übermässige Belastungen unter den Gemeinden ausgeglichen werden (Art. 85). Zum Finanzausgleich im weiteren Sinn gehört auch, dass das Gesetz eine Vorteilsabgeltung zwischen Kanton und Gemeinden oder unter den politischen Gemeinden vorsehen kann (Art. 86).

Am Schluss des Verfassungsentwurfs werden speziellere Fragen geregelt: Der neunte Abschnitt bringt eine Neuordnung des Gemeindebürgerrechts, das zukünftig nur noch bei der politischen Gemeinde bestehen soll. Für die Einbürgerung unterscheidet der Verfassungsentwurf zwischen den Fällen, wo zugunsten von Schweizerinnen und Schweizern und zugunsten von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen ein Anspruch auf Bürgerrechtserteilung besteht, und den Fällen, wo die Gewährung des Gemeindebürgerrechts wie bisher im Ermessen der Bürgerschaft stehen soll (vgl. insgesamt Art. 101 bis 105). Der zehnte Abschnitt (Art. 106 bis 108) regelt das Verhältnis des Kantons zu den vier Religionsgemeinschaften, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften schon bisher und auch zukünftig anerkannt sind. Der Verfassungsentwurf gewährt diesen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften eine wesentlich grössere Autonomie in der Ordnung der Kirchgemeinden, der Rechte der Stimmberechtigten und der Organisation ihrer Behörden als die bisherige Verfassung. Abschliessend ordnen die Art. 109 bis 114 das Verfahren zur Gesamt- und zur Teilrevision der Kantonsverfassung nach dem heute geltenden System. Der zwölfte Abschnitt enthält die Schlussbestimmungen, zu denen namentlich ein Auftrag an das Kantonsparlament zur Anpassung der Gesetzgebung innert drei Jahren sowie gewisse Übergangsbestimmungen gehören. Im letzten Artikel, in Art. 122, ist vorgesehen, dass die neue, gesamthaft revidierte Kantonsverfassung ab dem 1. Januar 2003 angewendet werden soll.

Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf einer neuen Verfassung des Kantons St.Gallen (abgekürzt VE 99).

A. Entstehung des Verfassungsentwurfs

I. Hinweise zur St.Galler Verfassungsgeschichte¹

Die Verfassungsgeschichte des Kantons beginnt im Jahr seiner Gründung: Am 19. Februar 1803² erhielt der Kanton mit der Vermittlungsakte Napoleons die erste Verfassung. Sie war wohl auch die bisher sonderbarste: Sie entstand in Paris am grünen Tisch, wurde von einem Mächtigen diktiert und war in französischer Sprache abgefasst. Sie enthielt 24 Artikel, worin unter anderem die Einteilung des Kantonsgebietes in acht Bezirke (Stadt St.Gallen, Rorschach, Gossau, unteres Toggenburg, oberes Toggenburg, Rheintal, Sargans und Uznach) und 44 Kreise umschrieben wurde. Auch das Bürgerrecht sowie die Wahl und Organisation der Behörden war verankert. Es galt die Wehrpflicht, die Freiheit zur Abhaltung von protestantischen und katholischen Gottesdiensten war gewährleistet, der Loskauf von alten Zinspflichten zugesichert. Das Stimm- und Wahlrecht bestand in eingeschränktem Mass; es war sowohl an Geschlecht, Alter und Zivilstand wie auch an Vermögen und Grundbesitz geknüpft.

Aussenpolitische Einflüsse begünstigten die Ausarbeitung der zweiten Kantonsverfassung vom 31. August 1814³. Diese enthielt 44 Artikel. Ein zentraler Aspekt war die Autonomie der Konfessionsteile. Artikel 1 lautete: «Die Verfassung sichert die freye und uneingeschränkte Ausübung des katholischen und evangelischen Glaubensbekenntnisses und Gottesdienstes.» Bei der Wahl der Behörden war den Konfessionen «Parität» zugesichert. Sowohl Protestanten wie auch Katholiken hatten einen proportionalen Anspruch auf Vertretung im Grossen wie auch im Kleinen Rat (heute die Regierung) sowie in den Gerichten und Gemeindebehörden. Das Wahlverfahren war ein grundsätzlich anderes als heute. Der Grosse Rat bestand aus 150 Mitgliedern und wurde zu zwei Dritteln indirekt durch Wahlmänner bestellt. Die Regierung bestand aus neun Mitgliedern des Grossen Rates, womit deutlich wird, dass die Gewaltentrennung noch nicht verwirklicht war. Das aktive Wahlrecht konnte von Kantonsbürgern ausgeübt werden, «die in bürgerlichen Ehren stehen, nicht gerichtlich bevogtet sind, noch Armenunterstützung geniessen, wenigstens 200 (alte) Schweizerfranken steuerbares Vermögen besitzen und das 21ste Jahr angetreten haben – und zwar da, wo sie haushältlich angesessen sind»⁴. Um sich

¹ Dieser Abschnitt entstand unter Mitwirkung von Dr. Silvio Bucher, Leiter des Staatsarchivs.

² Kantonsblatt 1803, 16 ff.

³ Kantonsblatt 1814, 169 ff.

⁴ Art. 13 Kantonsverfassung St.Gallen von 1814, Kantonsblatt 1814, 172.

wählen zu lassen, brauchte man für damalige Verhältnisse ein sehr hohes Vermögen von bis zu 6000 Franken und musste in der Regel 30 Jahre alt sein. Es wurde aber festgehalten, dass es keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Personen und der Familien gibt.

Erscheint mit der Verfassung von 1814 das politische System als rückwärtsgerichtet und wenig entwicklungsfähig, so vollzog sich in den Jahren zwischen 1815 und 1830 im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben des Kantons ein nachhaltiger Wandel. Landwirtschaft und Industrie erlebten einen rasanten Aufschwung. Naturwissenschaft und Technik führten zu einem Schub von Innovationen. Mit neuen Fabriken, neuen Maschinen, effektiveren Produktionsmethoden und erweiterten Verkehrsnetzen entstand ein neuer Wirtschaftsraum. Im Kanton St.Gallen profitierte insbesondere die Textil- und Maschinenindustrie davon. Bereits um 1820 bildeten sich gesellschaftliche Neugruppierungen: Fabrikanten, Gewerbetreibende, höhere Beamte und akademische Kreise wie Ärzte und Juristen wollten ihre gesellschaftlichen Forderungen politisch artikulieren; wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Prestigegewinn weckten das Begehren nach aktiver politischer Beteiligung. Junge Kaufleute begannen auf das politische System Druck auszuüben, forderten Rechtsgleichheit und wirtschaftlich günstigere Rahmenbedingungen. Diese wirtschaftlichen Kräfte verbanden sich mit den Anhängern «abstrakter» Freiheitsrechte. Sie verlangten die Verwirklichung von Presse-, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Petitionsrecht, Gleichheit vor dem Gesetz, kürzere Amtsdauern für Amtsträger, Repräsentation im Parlament nach Kopfzahl, Möglichkeit der Verfassungsrevision, Realisierung der Gewaltenteilung usw. Als weitere Träger dieser Regenerationsbewegung sind die sozial Benachteiligten in Landwirtschaft, Gewerbe, Heimarbeit und die industrielle Landbevölkerung zu erwähnen, die eine Erleichterung von Zehnten und Grundlasten, die Aufhebung der indirekten Steuern, die Beseitigung von Bewilligungs- und Patentrepflichten und die Aufhebung der verschiedenen Gebühren, Weg- und Brückengelder verlangten. Die Kombination von staatsrechtlichen Prinzipien mit wirtschaftlichen und sozialen Forderungen trug zu einem umfangreichen Katalog von Diskussionspunkten bei, welche die Verfassungsrevision von 1831 als die wichtigste des ganzen 19. Jahrhunderts erscheinen lässt. Zahlreiche, zum Teil erst später verwirklichte Forderungen wurden hier vorweg diskutiert.

Die Julirevolution von 1830 in Frankreich löste in ganz Europa revolutionäre und verfassungsrechtliche Aufstände aus. Auch in der Schweiz regten sich Bestrebungen, die staatlichen Verhältnisse in liberalem Sinn umzugestalten. In elf Kantonen, darunter auch im Kanton St.Gallen, forderte die liberale Bewegung repräsentative und demokratischere Verfassungen. Erstmals nahmen Presse und andere Printmedien massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Verfassungsdebatten. Am 11. Januar 1831 trat der Verfassungsrat erstmals zusammen. Die Ausbildung der politischen Rechte stand absolut im Vordergrund. Als der Verfassungsrat auf das Verlangen der Demokraten, es müssten alle Gesetze dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, nicht eingehen wollte, erschienen am *Stecklidonstig*, dem 13. Januar 1831, 600 Rheintaler Bauern mit Stöcken bewaffnet auf dem Klosterplatz, um den Forderungen ihres Vertreters Nachdruck zu verleihen. Der Vermittlungsvorschlag war das Veto, eine Art fakultatives Referendum, das zwar in seiner Handhabung sehr umständlich war, aber immerhin die Möglichkeit einer demokratischen Intervention gab. Nach sieben Wochen Arbeit war die neue Verfassung fertig.

Man hat die dritte Verfassung des Kantons vom 23. März 1831¹ als einen echt st.gallischen Kompromiss bezeichnet. Sie wurde mit 21 882 gegen 11 091 Stimmen angenommen, wobei allerdings 12 692 Bürger, die an den Kreisversammlungen nicht anwesend waren, stillschweigend zu den Ja-Stimmen gezählt wurden. Nach heutigem Demokratieverständnis wäre sie abgelehnt worden. Kaum jemand war wohl mit allen ihren 143 Artikeln rundweg einverstanden. Doch stellte sie das damals Erreichbare dar, und vor allem zeigte sie gegenüber den früheren fremdbestimmten Ordnungen nun ein deutlich eigenes sanktgallisches Gepräge. Der Grundsatz der Volkssouveränität war klar formuliert, die Pressefreiheit sollte eine persönliche und öffentliche Meinungsbildung ermöglichen. Das Recht der freien Niederlassung, die Gewerbefreiheit und der Schutz gemischter Ehen entsprachen weiteren liberalen Wünschen. Die 1831er-Verfassung war vor allem ein klarer Schritt Richtung Demokratisierung. In den Wahlgemeinden der neu 15 Bezirke konnten die Stimmberechtigten die Bezirksammänner, die Mitglieder der Bezirksgerichte und der Untergerichte, vor allem aber die Mitglieder des Grossen Rates in offener Versammlung wählen; die alten Zensusbestimmungen fielen weg. Die Gesetzgebungsbefugnis ging vom Kleinen an den Grossen Rat, und dieser konnte nun auch Einfluss auf die Gestaltung des Staatshaushaltes nehmen. Die Regelung der kirchlichen und schulischen Aufgaben in gesonderten Behörden wurde aber beibehalten.

Die Zeit zwischen 1831 und 1861 war geprägt von äusserst heftigen parteipolitischen Auseinandersetzungen. Dabei spielte die Entwicklung der Parteistärken eine entscheidende Rolle. Die Konservativen versuchten fortwährend, ihre liberalen Widersacher von der Macht zu verdrängen, was ihnen Mitte der 1840er-Jahre beinahe und von 1859 bis 1861 vorübergehend gelang. Ein ganzes halbes Dutzend Versuche, die Verfassung von 1831 zu revidieren, scheiterte.

Der vierten Verfassung von 1861 gingen heftige Auseinandersetzungen um Kirche, Schule und Volksrechte voraus. Am 17. November 1861 stimmte das Volk mit 27 191 gegen 984 Stimmen der neuen Verfassung² zu. Den Kirchen wurden vermehrt Freiheit und Selbständigkeit zugesprochen, das Erziehungswesen indessen dem Staat übertragen, wobei ein gemeinsamer Erziehungsrat (mit sechs Katholiken und fünf Evangelischen) eingesetzt wurde. Immerhin behielt man die katholischen und evangelischen Primarschulen auf Gemeindeebene bei. Die Bezirksversammlungen als Wahlgemeinden des Grossen Rates wurden abgeschafft, um die Mitglieder des Grossen Rates fortan an der Urne zu wählen. Mit der Verteilung von einem Sitz auf 1200 Einwohner stellte man eine repräsentativere Vertretung sicher. Das Vetorecht erfuhr eine Verbesserung: 10 000 Bürger konnten nun innert 45 Tagen eine Abstimmung erwirken. Im weiteren wurde die kantonale Verwaltung mit einer departementalen Reorganisation effizienter strukturiert. Schliesslich führte die Verfassung von 1861 die Möglichkeit zur Teilrevision ein, von der zwischen 1861 und 1881 mehrmals Gebrauch gemacht wurde. Zur Annahme gelangten allerdings nur zwei Vorlagen. Danach wurde die Zahl der Bürger, die eine Volksabstimmung über ein Gesetz verlangen konnten, von 10 000 auf 6000 herabgesetzt, dies bei einer Bevölkerungszahl von rund 210 000 Einwohnerinnen und Einwohner.

1 Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Rates 4, 155 ff.

2 sGS I, 37 ff.

Die Zeit zwischen 1860 und 1890 gehört zu jenen Epochen der Schweizer und St.Galler Geschichte, die mit einer noch nie dagewesenen Umgestaltung der Gesellschaft zu charakterisieren ist. Das enorme Wachstum des Industriesektors war verbunden mit einer nachhaltigen Veränderung der innerkantonalen Wirtschaftsstruktur, wobei die wirtschaftliche Entwicklung regional ganz unterschiedlich verlief: Agrarisch-ländlich geprägten Regionen standen nun Gebiete mit einem ungestümen industriellen Aufschwung gegenüber. Die Folge davon waren gesellschaftlich nachhaltige Veränderungen: Unter dem Druck einer wachsenden Bevölkerungszahl machte man sich auf die Suche nach neuen Arbeitsplätzen, was ja nach dem verfassungsmässig garantierten Recht der freien Niederlassung leichter möglich war. Die Einwohnerzahl der Stadt St.Gallen stieg von 11 234 im Jahre 1850 auf über 27 000 im Jahr 1888, ähnlich die Entwicklung in den Regionen Rorschach, Wil und St.Margrethen. Die Zuwanderung zahlreicher Arbeiterinnen und Arbeiter – darunter auch erstmals ausländische – in die industrialisierten Regionen und die Abwanderung aus den unter der Agrardepression leidenden Gebieten lassen die sozialen Umwälzungen erahnen, welche der Kanton in der zweiten Jahrhunderthälfte erlebte. Die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse tangierten auch die politischen Zustände. Es entstanden neue Bewegungen, die sich vor allem um eine Verbesserung der sozialen Zustände, vor allem der Arbeiterschaft bemühten. Die wichtigsten Gruppierungen in den Jahren vor 1890 waren die Demokraten und die Grütlivereine, die sich nach Koalitionspartnern umsehen mussten, um ihre politischen Ziele verwirklichen zu können. Sie fanden sie bei den Konservativen.

Ein wichtiger Aspekt der an die Hand zu nehmenden Totalrevision der Kantonsverfassung war deren Anpassung an die Bundesverfassung von 1874. Der konservativ-demokratischen Allianz gelang es schliesslich, gegen die freisinnige Mehrheit in der Verfassung vom 16. November 1890¹ die politischen Rechte weiter auszugestalten und dem Staat neue Aufgaben, vor allem im Bereich der Volkswohlfahrt zu übertragen: Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten wurde nun auch den schweizerischen Aufenthaltern erteilt, die Regierung wurde vom Volk und nicht mehr vom Grossen Rat gewählt. Für alle kantonalen Wahlen und Bezirkswahlen führte die neue Verfassung die Urnenabstimmung ein. Das Vetorecht wurde abgelöst durch das Referendum und die Initiative, wonach 4000 Bürger gegen ein vom Grossen Rat erlassenes Gesetz das Referendum und ebenfalls 4000 Bürger die Initiative zum Erlass von Gesetzen ergreifen können.

Im Vergleich zu den vorangehenden Verfassungen hat die heute geltende eindeutig am längsten gewirkt. Seit ihrem Inkrafttreten haben zweiundzwanzig Volksabstimmungen zu Teilrevisionen der Verfassung geführt². Zwei Verfassungsänderungen sind als formell selbständige Nachträge (Verfassungsgesetze) ergangen. Sie betreffen die Vereinigung der politischen Gemeinden St.Gallen, Tablat und Straubenzell sowie die Auflösung des Bezirkes Tablat³ und die Einführung des Finanzreferendums⁴. Die übrigen Verfassungsänderungen sind in den Verfassungstext ein-

1 GS 6, 1 ff.

2 Vgl. die Übersicht zu den kantonalen Verfassungsabstimmungen in der Ausgabe der Verfassung des Kantons St.Gallen der Staatskanzlei vom September 1997, S. 55 ff.

3 Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung, Nachtrag vom 4. Februar 1912, GS 11, 1; sGS 111.11.

4 Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums, Nachtrag vom 20. Januar 1924, GS 14, 27; sGS 111.12.

gebaut worden. Die aus heutiger Sicht wohl wichtigsten Teilrevisionen der Verfassung von 1890 betreffen die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für den Grossen Rat durch die Änderung vom 5. Februar 1911, die Schaffung des Verwaltungsgeschichtes mittels Abstimmung vom 16. Mai 1965 sowie die politische Gleichberechtigung von Mann und Frau bei kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen mittels Verfassungsveränderung vom 23. Januar 1972¹.

II. Vorstösse zur laufenden Verfassungsrevision

Die Idee einer Gesamtrevision der geltenden Kantonsverfassung von 1890 ist nicht neu. Bereits im Oktober 1967 wurde eine Motion für eine Gesamtrevision der Kantonsverfassung im Grossen Rat eingereicht. Die Professoren Hans Schmid, Hans Nef und Yvo Hangartner erarbeiteten daraufhin Gutachten zur Notwendigkeit einer Gesamtrevision (abgekürzt Gutachten Schmid/Nef/Hangartner 72). 1968 wurde die Motion von der Geschäftsliste des Grossen Rates allerdings gestrichen, weil man die damals intensiven Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung abwarten wollte.

Zwanzig Jahre nach der genannten Motion hiess der Grosse Rat in der Aprilsession 1988 ein Postulat der CVP- und FDP-Fraktion gut, das die Regierung beauftragte, Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung zu prüfen (ProtGR 1984/88 Nr. 741). Das Postulat «Totalrevision der st.gallischen Kantonsverfassung» (43.87.30) lautete:

-
- 1 Die anderen Teilrevisionen der Verfassung von 1890 waren folgende:
 Berechnung der Mitgliederzahl des Grossen Rates nicht mehr nach der Einwohnerzahl der Bezirke, sondern nach der Zahl ihrer Schweizer Bürgerinnen und Bürger (Abstimmung vom 20. Februar 1921); Erweiterung der Organisationsautonomie der Kirchgemeinden (4. September 1921); neue Bestimmungen über die Verfassungsänderung, namentlich Herabsetzung der Unterschriftenzahl für Verfassungsinitiativen von 10 000 auf 8000 (10. Oktober 1926); Neuerungen im Stimmrecht der Aufenthaltlichen und für die Stimmberechtigung in ortsbürgerlichen Angelegenheiten sowie Einführung des obligatorischen Urnenverfahrens auch für die Wahl der Gemeindevorstände, der Gemeinderäte und der Vermittler (2. Oktober 1949); Erweiterung der Organisationsautonomie der Konfessionsteile, auch im Sinn der Einführung des Frauenstimmrechts, Beseitigung der Unterscheidung von Niedergelassenen und Aufenthaltlichen sowie Verlegung des Beginns der Amtsdauer von Gemeindebehörden und -beamten auf den 1. Januar (23. November 1952); Verlängerung der Amtsdauer der Behörden und Beamten von drei auf vier Jahre unter Belassung der sechsjährigen Amtsdauer von Kantons- und Kassationsgericht (29. November 1959); erstmalige (16. April 1961) und verbesserte (28. Mai 1967) verfassungsrechtliche Grundlage für die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen; Anpassung von Wahlart und Amtsdauer der Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat an diejenigen des Nationalrates (16. April 1967); Herabsetzung der Mitgliederzahl des Grossen Rates von 200 auf 180 (1. Februar 1970); Ablösung der verfassungsrechtlichen Übergangsregelung über die Trägerschaft der Volksschulen durch das Gesetz über die Kräftigung und Vereinigung von Schulverbänden (1. April 1970); Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre (17. Mai 1992); Regelung der Berechnungsgrundlage für die Verteilung der Grossratsmandate auf die Bezirke nicht mehr auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesebene (7. März 1993); Aufhebung des Amtszwangs bei Proporzwahlen (12. Juni 1994); neue Finanzierung des Untergymnasiums der Kantonsschule (25. Juni 1995); grundsätzliche Übertragung der Verfahrensregelung des Initiativrechts an den Gesetzgeber und Vereinfachung des Abstimmungsverfahrens bei Vorliegen einer Verfassungsinitiative und eines Gegenvorschlags (22. September 1996); Ermöglichung der paketweisen – gleichzeitigen oder zeitlich gestaffelten – Abstimmung bei einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung (22. September 1996).

«Die Kantonsverfassung bildet die Grundlage der kantonalen Rechtsordnung, Gesetzgebung, Verwaltung und staatliches Handeln haben sich auf die Verfassung auszurichten. Darüber hinaus wird die Tätigkeit der Staatsorgane vom Bundesrecht, von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten sowie von drängenden Zeitproblemen bestimmt und beeinflusst. Zwischen der Verfassung, welche die auf lange Dauer ausgerichtete Grundordnung für die Organisation und die Aufgaben des Staates und seiner Organe darstellt, und den jeweiligen zeitbedingten Ansprüchen an den Staat, kann es zu einem Spannungsverhältnis kommen. Hinsichtlich der geltenden Verfassung, die am 16. November 1890 erlassen wurde, ist festzuhalten, dass sie es im Kanton St.Gallen stets ermöglichte, zeit- und sachgerechte Lösungen zu verwirklichen und sich veränderten Umweltbedingungen anzupassen.

Es darf indessen nicht verkannt werden, dass auch eine offene Verfassung, wie die st.gallische Kantonsverfassung, zeitgebundene Elemente aufweist und an die Verhältnisse anknüpft, wie sie bei ihrem Erlass bestanden haben. Die Verfassung bedarf deshalb von Zeit zu Zeit der Überprüfung. Ein gewandeltes Staatsbewusstsein sowie neue Erkenntnisse und Ansichten über Gliederung, Aufbau, Aufgabenerfüllung und Behördenorganisation des Staates und über die von ihm gewährleisteten Grundrechte lassen es als angezeigt erscheinen, die bestehende Verfassung kritisch zu würdigen und die Frage der Totalrevision eingehend abzuklären.

Der Regierungsrat wird eingeladen, Notwendigkeit und Wünschbarkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung umfassend zu prüfen, darüber dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen. Dabei ist namentlich auf folgende Fragen einzugehen:

1. Welche Hauptprobleme einer Verfassungsrevision stellen sich, welche Revisionsbereiche kommen in Frage und welche davon sollen verwirklicht werden?
2. Wie sieht der Regierungsrat die zeitliche Abstimmung mit der Totalrevision der Bundesverfassung?
3. Wie sind die zeitliche Abfolge einer Totalrevision und die Arbeitsbelastung vom Grossen Rat bzw. Verfassungsrat, Regierungsrat und Verwaltung zu beurteilen? Welche gesetzgeberischen Arbeiten müssten allenfalls zurückgestellt werden?»

In der Folge setzte die Regierung eine überparteiliche Arbeitsgruppe ein, die 1990 den folgenden Bericht zuhanden der Regierung vorlegte: «Schlussbericht der Kommission für die Vorbereitung eines Berichts über die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 30. August 1990» (abgekürzt Bericht vVK 90); abgedruckt im Anhang zum Bericht des Regierungsrates zur Revision der Kantonsverfassung vom 31. August 1993 (40.93.03).

Die Regierung ihrerseits legte am 31. August 1993 dem Grossen Rat einen Bericht vor (Bericht des Regierungsrates zur Revision der Kantonsverfassung vom 31. August 1993 [40.93.03], abgekürzt Bericht R 93). Die Regierung bejahte darin grundsätzlich die Notwendigkeit einer Gesamtrevision, sprach sich aber für paketweise Teilrevisionen von unterschiedlicher Dringlichkeit aus.

Der Grosse Rat beschloss darauf in der Septembersession 1994, in Abweichung zum Antrag der Regierung, eine formelle Gesamtrevision vorzunehmen¹. In der Folge wurde die Volksabstimmung zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung vorbereitet. Die Volksabstimmung fand am 25. Juni 1995 statt: Zur Abstimmung stand

¹ ProtGR 1992/1996 Nr. 539.

neben der Frage der Durchführung der Gesamtrevision auch die Frage, ob ein Verfassungsrat oder das Parlament den Auftrag zur Gesamtrevision erhalten solle. Das St.Galler Volk stimmte einer Gesamtrevision zu und beschloss, den Grossen Rat zu beauftragen, eine neue Kantonsverfassung auszuarbeiten.

Das Präsidium des Grossen Rates skizzierte im Bericht Totalrevision der Kantonsverfassung; Vorbereitung vom 25. Oktober 1995 (21.95.03) ein mögliches Vorgehen zur Vorbereitung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung und beantragte dem Grossen Rat, davon Kenntnis zu nehmen und in der Novembersession 1995 eine Kommission zur Vorbereitung der Arbeiten an der Gesamtrevision der Kantonsverfassung (Kerngruppe) mit fünf Mitgliedern zu bestellen. Der Grosse Rat nahm am 27. Oktober 1995 vom Bericht des Präsidiums Kenntnis und bestellte eine Kerngruppe mit fünf Mitgliedern¹, nämlich mit J. Grob-Wattwil (Präsident), H. Fässler-Grabs, W. Hess-Oberriet, P. Ledergerber-Wattwil und E. Zahner-Uznach². Die Kerngruppe kam ihrem Auftrag mit dem Bericht vom 11. März 1996 zur Vorbereitung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung (21.96.01) nach. Der Grosse Rat genehmigte in der Maisession 1996 den Bericht der Kerngruppe³ und setzte daraufhin eine grosse Kommission ein⁴, welche die Gesamtrevision der Kantonsverfassung vorbereiten sollte. Die Verfassungskommission tagte am 12. Juni 1996 zum ersten Mal, arbeitete in der Zwischenzeit intensiv und stellt Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf der neuen Kantonsverfassung vor.

1 ProtGR 1992/1996 Nr. 799.

2 ProtGR 1992/1996 Nr. 841.

3 ProtGR 1996/2000 Nr. 12.

4 Die Verfassungskommission zählte – einschliesslich Präsident – 29 Mitglieder und setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Parteien zusammen. Massgebend für die Zusammensetzung war der Schlüssel der Sitzverteilung in grossrätlichen Kommissionen (ProtGR 1996/2000 Nr. 3/1):

Präsidium: Jacques Grob, Unternehmer, Wattwil, Präsident (FDP); Josef Keller, Dr. iur., Gemeindevorsteher, Jona, Vizepräsident (CVP); Heinz Güntensperger, Käser, Dreien (SVP); Silvano Möckli, Prof. Dr., Universität St.Gallen, Rorschach (SP); Reto Denoth, dipl. Ing. HTL/STV, St.Gallen (EVP).

Weitere Mitglieder: Elisabeth Ackermann-Hasler, Bibliothekarin / Familienfrau, Fontnas (SP); Heidi Beiler, Hausfrau/Lehrerin, St.Gallen (CVP); Markus Brühwiler, Bauingenieur/Unternehmer, Oberbüren (CVP); Jakob Büchler, Landwirt, Schänis (CVP); Drölgä Dotschung-Porong, Familienfrau, Flawil (SP); Beat Eberle, Unternehmer, Bad Ragaz (CVP); Bruno Etter, Schulratspräsident, Buchs (FDP); Reinhard Frei, Kommunikationsberater, Widnau (FDP); Hans Frei, lic. iur., Rechtsanwalt, Diepoldsau (CVP); Peter Ganz, Direktor GBS, St.Gallen (FDP); Jürg Grämiger, lic. iur., Rechtsanwalt, Bronschhofen (CVP); Meinrad Gschwend, Journalist BR, Altstätten (GRÜ); Heidi Hanselmann, Logopädin, Sargans (SP); Alain Homberger, Dipl. Ing. ETH, Wattwil (FDP); Arthur Honegger, Schriftsteller, Krummenau (SP); Johann C. Krampf, Gemeindevorsteher, Gossau (CVP); Markus Linder, lic. phil., Redaktor BR, Jona (SP); Yvonne Müller-Rainoni, Angestellte, Schmerikon (FDP); Kurt Richener, Elektro-Ingenieur/Unternehmer, Oberuzwil (SVP); Daniel Schilling, Unternehmer, St.Margrethen (FDP); Margrit Stadler-Egli, Geschäftsleiterin, Bazenheid (CVP); Bruno Stump, Tech. Angestellter, Engelburg (SVP); Benedikt Würth, lic. iur. HSG, Mörschwil (CVP); Felicitas Würth-Zoller, Sprachlehrerin/Hausfrau, Rorschacherberg (CVP).

Ehemalige Mitglieder: Fritz Buchschacher, Konkursbeamter, Oberuzwil (SP); Barbara Eberhard-Halter, Dr. med., Ärztin und Hausfrau, St.Gallen (LdU); Hildegard Fässler, Dipl. math., Mittelschullehrerin, Grabs (SP); Walter Hess, Gemeindevorsteher, Oberriet (CVP); Christine Gentina, Katechetin, Rorschach (SP); Karin Huber-Studerus, lic. iur., Rechtsanwältin, Richterin, St.Gallen (CVP); Christina Rieser, Kauffrau, Eggersriet (SVP); Michael Schiendorfer, Redaktor, Benken (CVP); Hansruedi Spiess, Dipl. Bau-Ing. ETH/Jurist, Jona (FDP); Renate Willborn-Rechsteiner, Hausfrau/Sekretärin, Staad (AP).

III. Vorbereitung und Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs

Der Grosse Rat beauftragte die Verfassungskommission mit einem nicht ganz üblichen Verfahren zur Erarbeitung der neuen Verfassung. Zu Beginn des Verfahrens wurde ein breiter Mitwirkungsprozess lanciert. Öffentliche Institutionen und Organisationen des Kantons wurden angeschrieben, um eine Vertreterin oder einen Vertreter zu nominieren, welche die Mitglieder der Verfassungskommission ergänzen sollten. 24 Bürgerinnen und Bürger, die nicht dem Parlament angehörten, ergänzten für die Dauer eines Jahres die Verfassungskommission¹. 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 einem Thesenpapier vom 3. November 1997 (abgekürzt Thesen BG 97) zusammengefasst. Die Arbeitsgruppen diskutierten die Thesen BG 97 und liessen diese in ihr eigenes Thesenpapier vom 26. Januar 1998 (abgekürzt Thesen AG 98) einfließen. Aus den Thesen AG 98 wiederum entstanden die Thesen der Verfassungskommission vom 26. Januar 1998 (abgekürzt Thesen VK 98), wobei bei der Beratung der Thesen VK 98 durch die Verfassungskommission die Vertretung der Regierung teilnahm, so dass bereits eine erste materielle Abstimmung erfolgte. Die Regierung ihrerseits liess durch eine Arbeitsgruppe die Grundlagen der Totalrevision der Kantonsverfassung untersuchen und stellte am 18. November 1997 dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit Thesen zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung vor (abgekürzt Thesen R 97).

1 Erweiterte Verfassungskommission während des Mitwirkungsprozesses: Mitglieder der Verfassungskommission; beigezogene Dritte: Arthur Bürgi, Geschäftsführer Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, St.Gallen; Ulrich Cavelti, Dr. iur., Verwaltungsgerichtspräsident, St.Gallen; Rolf Deubelbeiss, Student, Rorschach; Ruth Erat, Dr. phil., Rheineck; Hans Fässler, Mitglied des kantonalen Gewerkschaftsbundes, Mittelschullehrer/Hausmann, St.Gallen; Bruno Fehr, lic. iur., Chef Kriminalpolizei, Abtwil; Jasmin Fejzulahi, Studentin, Basel; Michel Galeazzi, Schüler, St.Gallen; Karl Graf, Präsident des Kirchenrates, Pfarrer, St.Gallen; Walter Grob, Dr. iur., Mitarbeiter Juristengruppe, WWF St.Gallen/Appenzell, Rechtsanwalt, St.Gallen; Marcus Halbeck, Präsident der Vereinigten Angestelltenverbände, Rechtsberater, St.Gallen; Andreas Hartmann, Dr. med., Mitglied Geschäftsleitung Ärztesgesellschaft St.Gallen, Rorschach; Jost Kirchgraber, Dr. phil., Mittelschullehrer, Ebnat-Kappel; Hans Locher, Schulratspräsident, Kirchberg; Hans Müller, Ing. Agr. ETH, Bauernsekretär, Flawil; Georg Näf, Präsident AHV-Rentnerverband, Hemberg; Kilian Oberholzer, Dr. iur., Redaktor, Uznach; Markus Rohrer, lic. iur., Geschäftsleitender Staatsanwalt, Abtwil; Walter Siegwart, lic. iur., Kantonsrichter, Azmoos; Karl Stadler, Dr. oec., IHK St.Gallen/Appenzell, Ausschuss-Mitglied, Unternehmer, Altstätten; Peter Stahlberger, Dr. phil., Mitglied OVJ, St.Gallen; Klaus Vallender, Prof. Dr. oec. et lic. iur., Universität St.Gallen, Trogen; Hansjörg Werder, Dr. phil., Verband St.Gallischer Ortsgemeinden, Bürgerratspräsident, St.Gallen; Laila Wohlwend, Schülerin, Sennwald.

Nach Abschluss des Mitwirkungsprozesses begann die erste Rechtsetzungsphase. Die Verfassungskommission tagte ab Herbst 1997 wieder unter sich. Ab diesem Zeitpunkt war – wie bei einem üblichen Gesetzgebungsverfahren – auch die Vertretung der Regierung¹ 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 der Regierung und Verwaltung zusammen. Aufgrund dieser Vorarbeiten beriet die Verfassungskommission die einzelnen Artikel und verabschiedete den Vernehmlassungsentwurf vom 1. Juli 1998 (abgekürzt VernE 98). Der VernE 98 setzte Leitideen des Mitwirkungsprozesses, aus der Verfassungskommission und von den Thesen der Regierung um.

1 Regierungsrätin lic. phil. Kathrin Hilber, Vorsteherin des Departementes für Inneres und Militär; Dr. Dieter Niedermann, Staatssekretär bis September 1999; Dr. Markus Bucheli, Generalsekretär des Departementes für Inneres und Militär.

IV. Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung dauerte von Anfang August bis Ende Oktober 1998. Sie wurde sehr breit angesetzt. Im Vorfeld wurden alle kantonalen Parteien, Organisationen, Institutionen, Schulen und dergleichen angeschrieben und aufgefordert, sich zur neuen Verfassung vernehmen zu lassen. Mit der Publikation der Verfassungszeitung Nr. 2 im August 1998 wurde die breite Öffentlichkeit ebenso dazu aufgefordert. Das Echo auf den Aufruf zur Vernehmlassung war gross. Insgesamt wurden 17100 Exemplare des VernE 98 versendet, eine ungewöhnlich hohe Zahl für eine Vernehmlassung im Kanton St.Gallen.

In der Vernehmlassung gingen 542 Eingaben ein: Es beteiligten sich 35 Parteien, 9 Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften, 140 Gemeinden oder Interessenorganisationen von Gemeinden, 34 übrige Verbände, Organisationen, Vereine, Firmen und Arbeitsgruppen, 16 kantonale öffentliche Institutionen und 308 Einzelpersonen. Alle diese Eingaben wurden durch das Verfassungssekretariat¹ ausgewertet und im Bericht zur Auswertung der Vernehmlassung am 10. Dezember 1998 veröffentlicht (abgekürzt Bericht Vernehmlassung 98). Eine klare Mehrheit aller Gruppen von Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern erachtete den Entwurf als verständlich, leserfreundlich und systematisch klar aufgebaut. Die geschlechtsneutrale Sprache fand ebenfalls Zustimmung. Folgende Themen wurden sehr oft, häufig kontrovers angesprochen:

- die Anrufung Gottes in der Präambel,
- die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs,
- das Recht auf gemeinsames Zusammenleben,
- das Koalitions- und Streikrecht,
- die Regionenbildung und deren Einteilung,
- das fakultative Ausländerstimmrecht auf Gemeindeebene,
- die Variante der Wahl eines Regierungsmitglieds in den Ständerat,
- die Unterschriftenzahlen und Sammelfristen für Initiativen und Referenden,
- die Anzahl Mitglieder des Kantonsrates,
- die Einführung einer Ombudsperson,
- der Zwang zur Einheitsgemeinde,
- der Fortbestand der Ortsgemeinden sowie
- das Verfahren der Einbürgerung.

¹ Mitglieder des Sekretariats der Verfassungskommission waren: Tuuli Vocke-Schindler, lic. iur. HSG, Leiterin bis Ende September 1999; Ruth Ledergerber, Administration.

V. Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs

Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren beriet die Verfassungskommission im Frühjahr 1999 die Vernehmlassungsergebnisse. In ihrem Entwurf vom 19. April 1999 wurden zahlreiche Anregungen aus der Vernehmlassung berücksichtigt und verschiedene Abschnitte gründlich überarbeitet. Die juristische Sekretärin der Verfassungskommission unternahm dann erste Vorarbeiten für die Kommentierung des Entwurfs. Überdies wurde der Entwurf von Prof. Dr. Yvo Hangartner juristisch begutachtet.

Die Regierung unterzog die Vernehmlassungsergebnisse ebenfalls der Prüfung. Gleichzeitig besprach sie die Auswirkungen der am 18. April 1999 von Volk und Ständen angenommenen neuen Bundesverfassung, mit deren Gelingen man zu Beginn der Arbeiten an der Gesamtrevision der Kantonsverfassung noch nicht unbedingt rechnen konnte. Die Regierung untersuchte auch die verfassungsrechtlichen Bedingungen einer auf mehr Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ausgerichteten Verwaltungsreform, die Anpassungen des kantonalen Verfassungsrechts im Hinblick auf einen neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen und eine verstärkte interkantonale Kooperation sowie die Entwicklung des Verfassungsrechts bei einer weiteren Integration der Schweiz in die Europäische Union. Zum Entwurf der Verfassungskommission vom 19. April 1999 verabschiedete die Regierung am 24. August 1999 eine Stellungnahme in Gestalt von formulierten Verfassungsartikeln, welche Grundzüge und wesentliche Punkte des Entwurfs der Verfassungskommission aufnahm, manche Einzelheiten klärte, Lücken schloss, zukünftige Entwicklungen berücksichtigte und die Systematik verfeinerte. Aufgrund einer Absprache zwischen dem Präsidium des Grossen Rates, dem Präsidium der Verfassungskommission und der Regierung verfasste dann eine paritätisch von Verfassungskommission und Regierung bestellte «Konvergenzgruppe»¹ einen neuen Entwurf, der von der Verfassungskommission am 25. Oktober 1999 mit wenigen Änderungen akzeptiert wurde. Die Regierung stimmte dem gemeinsamen Entwurf mit zwei Vorbehalten zu. Anschliessend erarbeitete das Departement für Inneres und Militär mit zwei Experten² die vorliegende Botschaft, die nach einer Vernehmlassung in der Staatsverwaltung von der Verfassungskommission am 17. Dezember 1999 genehmigt wurde. In derselben Sitzung vom 17. Dezember 1999 beschloss die Verfassungskommission über einen Katalog von vornehmlich redaktionellen Änderungen des Entwurfs vom 25. Oktober 1999, welche ihr von den Verfassern der Botschaft beantragt wurden. Der Verfassungsentwurf wird hiemit dem Grossen Rat zur Beschlussfassung vorgelegt.

1 Präsidium der Verfassungskommission sowie Dr. Markus Bucheli, Generalsekretär des Departementes für Inneres und Militär; Prof. Dr. Rainer J. Schweizer; Dr. Dieter Niedermann, Staatssekretär bis September 1999; lic. iur. Andreas Haltinner, Generalsekretär des Justiz- und Polizeidepartementes; Werner Stauffacher, Generalsekretär des Erziehungsdepartementes.

2 Prof. Dr. Rainer J. Schweizer, Universität St.Gallen; Fürsprecher Bernhard Rüttsche, St.Gallen/Bern.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Präambel

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;

an der Bewahrung des Friedens mitwirken.

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

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 Grundwerte massgebend sind; dabei soll sie auch emotional ansprechen.

Die Vernehmlassung zeigte eine überwiegende Zustimmung zur Präambel an sich. Hauptsächlicher Diskussionspunkt war die Nennung Gottes. Der VE 99 bringt gegenüber dem VernE 98 eine leichte Änderung an, indem er die Stellung von St.Gallen «als Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft» in Art. 1 erwähnt und den Passus «Teil der weltweiten Völkergemeinschaft» streicht, da nach Völkerrecht Gliedstaaten nicht als Teile der Völkergemeinschaft gelten.

Die Präambel des VE 99 spricht die für ein Staatswesen fundamentalen Bezüge an: der Bezug zu einer höheren Macht, zur Schöpfung und zur Natur und zur Geschichte. Als zentrale Werte anerkennt die Präambel Freiheit, Recht, Solidarität, Toleranz und Frieden. Die immer wieder neu anzustrebende Verwirklichung dieser Werte soll dem Wohl der Einzelnen und der Gemeinschaft, um deren Willen Staatswesen letztlich eingerichtet werden, dienen. Die in der Präambel angesprochenen Werte können nur begrenzt vom Staat verwirklicht werden; dies berücksichtigt der den Verfassungstext einleitende Satz, der betont, dass aller staatlichen Macht Grenzen gesetzt sind.

I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Kanton St.Gallen

Der Kanton St.Gallen ist ein Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Er ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

Er arbeitet aktiv mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland zusammen.

Hauptstadt ist St.Gallen.

1. Entstehungsgeschichte

Zu den entsprechenden Bestimmungen des VernE 98 (Art. 1 und 3 Abs. 1) gingen in der Vernehmlassung sehr wenig Stellungnahmen ein. Die Gemeindammänner-Vereinigung wollte einen Zusatz aufnehmen, wonach die Gemeinden bei der Willensbildung des Kantons mitwirken. Der VE 99 verleiht den Gemeinden in Abschnitt V über die politischen Rechte die Möglichkeit, mittels Gemeindebegehren gemäss Art. 51 und in Vernehmlassungen (Art. 52) an der Willensbildung auf kantonaler Ebene teilzunehmen. Sodann sprach sich der Stadtrat von St.Gallen dafür aus, dass der Kantonshauptort namentlich genannt werde.

Der VE 99 bringt gegenüber dem VernE 98 einige Änderungen an. Letzterer enthielt in Abschnitt I noch drei Artikel: Über den VE 99 hinaus waren in Abschnitt I die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 2 VernE 98) und die Aussenbeziehungen (Art. 3 VernE 98) verankert. Die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns wurden aus systematischen Gründen als Art. 8 in Abschnitt II VE 99 eingefügt, die Aussenbeziehungen bilden in Abschnitt III als Art. 22 ein eigenes Staatsziel, das durch verschiedene Kompetenzen der Stimmberechtigten, des Kantonsrates und der Regierung ergänzt wird. Nur Abs. 1 von Art. 3 VernE 98, der die aktive Zusammenarbeit des Kantons mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland festhält, wird seiner generellen Bedeutung wegen bei den allgemeinen Bestimmungen in Abschnitt I belassen (Art. 1 Abs. 3 VE 99). Im übrigen wird die Stellung des Kantons St.Gallen als eigenständiger Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft neu in Abs. 1 von Art. 1 genannt, weil diese Stellung Voraussetzung der Bestimmungen der nachfolgenden Absätze ist. Schliesslich führt Abs. 4 St.Gallen als Hauptstadt des Kantons auf.

2. Inhalt von Art. 1

Kraft Art. 1 BV bilden das Schweizervolk und die Kantone die Schweizerische Eidgenossenschaft. Gemäss Art. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 VE 99 ist der Kanton St.Gallen ein Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, unseres Bundesstaates, und als solcher ist er eingebunden in das übergeordnete Bundesrecht. Die Selbständigkeit des Kantons bemisst sich in erster Linie daran, ob und wie weit bundesrechtliche Vorgaben bestehen. Die Bundesverfassung schützt in diesem Rahmen die Kantone als selbständige Gliedstaaten: Art. 43 und 47 BV verankern die Eigenständigkeit der Kantone, nach Art. 51 Abs. 2 BV gewährleistet der Bund die Kantonsverfassungen, Art. 52 BV verlangt vom Bund den Schutz der verfassungsmässigen

Ordnung der Kantone, und Art. 53 BV garantiert den Schutz von Bestand und Gebiet der Kantone.

In *Abs. 2* wird der Kanton St.Gallen in allgemeiner Weise als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat umschrieben. Diese Prinzipien kommen im gesamten VE 99 zum Ausdruck. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass die gesamte Staatsmacht auf der Verfassung und der nachfolgenden Rechtsetzung gründet. Jedes staatliche Handeln muss sich auf das Recht abstützen (vgl. Art. 8 Abs. 1). Weiteres zentrales Element eines Rechtsstaates bildet die Gewaltenteilung (vgl. Art. 54 ff.). Der freiheitliche Staat gewährleistet den Einzelnen namentlich Grundrechte, die einklagbar sind (vgl. Art. 2 ff.). Der demokratische Staat baut auf dem in freiem Meinungs-austausch gebildeten Willen des Volkes auf. Die Entschiede der Staatsorgane sind mittels Wahlen und Abstimmungen (vgl. Abschnitt V) auf den Willen der Stimmberechtigten zurückzuführen. Der soziale Staat setzt sich namentlich eine gewisse materielle Sicherheit der Einzelnen und den Zusammenhalt der Gesellschaft zum Ziel. Der Gedanke der Sozialstaatlichkeit liegt etwa den Sozialrechten im Bildungsbereich in Art. 3, den Grundpflichten in Art. 6 sowie den Staatszielen der Bildung, der sozialen Sicherung oder der sozialen Integration in Abschnitt III zugrunde.

Das Gebot der aktiven Zusammenarbeit mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland im Sinn von *Abs. 3* prägt den VE 99 in verschiedener Hinsicht: Art. 22 hält die Pflege der Aussenbeziehungen als eigenes Staatsziel fest, Art. 46 lit. b und 47 lit. b gewähren das obligatorische und das fakultative Staatsvertrags- und Konkordatsreferendum, und Art. 72 regelt in Verbindung mit Art. 64 lit. e eingehend die Zuständigkeitsordnung im Verhältnis Kantonsrat/Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen.

II. Grundrechte und Grundpflichten sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

1. Leitgedanke von Abschnitt II

Der zweite Abschnitt über die Grundrechte und Grundpflichten sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns regelt in grundlegender Weise die Beziehungen zwischen Staat und Einzelnen sowie unter den einzelnen Personen.

2. Entsprechende Regelungen in der geltenden Kantonsverfassung

Die aktuelle Kantonsverfassung von 1890 enthält entsprechende Normen ebenfalls im zweiten Abschnitt mit der Überschrift: «Garantierte Rechte der Bürger». Der Grundgedanke dieses Abschnitts ging dahin, die wichtigsten Positionen aller Rechtsträger im Kanton festzuschreiben, seien sie individueller, korporativer oder politischer Natur¹.

Die Rechte der öffentlichen Körperschaften sind im vorliegenden VE 99 in den Abschnitten VIII (Gemeinden) und X (Öffentlich-rechtlich anerkannte Religions-

¹ Zu den korporativen Rechten gehören die Selbstbestimmungsrechte der Konfessionsteile, der Gemeinden, öffentlicher Genossenschaften und anderer Korporationen.

gemeinschaften) geregelt. Aufgrund seiner engen Verbindung mit dem Gemeinde-recht findet sich das Bürgerrecht – in der geltenden Verfassung ebenfalls im zweiten Abschnitt integriert – neu in Abschnitt IX (Einbürgerung) im Anschluss an die Gemeinden. Im Vergleich zum zweiten Abschnitt der geltenden Verfassung wurde weiter das Stimmrecht ausgegliedert, um es in einem eigenen Abschnitt (V) zusammen mit den anderen politischen Rechten systematisch zu regeln. Eine geschlossene Regelung erfahren im VE 99 schliesslich die Grundpflichten, die in der geltenden Kantonsverfassung in verschiedenen Artikeln verstreut sind¹.

3. *Änderungen gegenüber dem VernE 98*

Im VernE 98 war der zweite Abschnitt noch aufgegliedert in die Titel «Grundrechte», «Sozialrechte», «Justizrechte» und «Pflichten». Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe Regierung wurden für den VE 99 die Sozialrechte und die Justizrechte als Unterkategorien der Grundrechte unter dem Titel «Grundrechte» zusammengefasst, während die Pflichten als «Grundpflichten» unverändert eine eigene Kategorie bilden. Der Titel «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» war im VerE 98 noch in Art. 2 unter den Allgemeinen Bestimmungen in Abschnitt I eingegliedert.

4. *Adressaten der Bestimmungen von Abschnitt II*

Den Bestimmungen dieses Abschnitts ist gemeinsam, dass sie sich an den Staat als Ganzes, d. h. an alle Gewalten sowohl auf Kantons- wie auf Gemeindeebene richten. Mittels der Grundrechte wird der Staat angehalten, die elementaren Freiheitsräume der Einzelnen zu wahren. Die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns dienen der Begrenzung und Zählung hoheitlicher Macht.

In die Pflicht genommen wird jedoch nicht ausschliesslich der Staat. Der Abschnitt nimmt in grundsätzlicher Weise auch Individualpflichten gegenüber dem Staat auf; dies aufgrund der Einsicht, dass sich im Staat auch die Gemeinschaft verkörpert, deren Erhaltung und Förderung auf das Mitwirken der einzelnen Mitglieder angewiesen ist. Sodann sollen einzelne Personen kraft Verfassung untereinander gewisse Pflichten haben, da Machtmissbrauch auch innerhalb der Gesellschaft stattfinden kann. Diesem rechtsstaatlichen Anliegen tragen die Grundrechte insofern Rechnung, als sie sich mittelbar über Gesetze an Private wenden².

5. *Grundsätzlich unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen*

Von ausgebauter Rechtsstaatlichkeit kann nur die Rede sein, wenn die festgeschriebenen Verfassungsprinzipien von Gerichten und Verwaltung unmittelbar angewendet werden können, ohne dass sie zuerst durch den Gesetzgeber umgesetzt werden müssen. Mit Ausnahme von Art. 6 und 7 sind die Gewährleistungen und Prinzipien des zweiten Abschnitts unmittelbar anwendbar (justiziabel). Hierin unterscheidet

1 Vgl. Art. 43 (Stimmpflicht) und Art. 106 KV (Amtszwang).

2 Vgl. Art. 5 Abs. 2, der in Wiederholung von Art. 36 Abs. 2 BV bestimmt, dass Einschränkungen von Grundrechten u. a. auch durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt werden können. Generell ist die Drittwirkung der Grundrechte in Art. 35 Abs. 3 BV statuiert, demgemäss die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

sich der zweite vom dritten Abschnitt: Letzterer stellt mit den Staatszielen ebenfalls Prinzipien zugunsten der Einzelnen und des Gemeinwohls auf, bestimmt jedoch in Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich, dass aus diesen Prinzipien keine unmittelbaren Ansprüche abgeleitet werden können.

1. Grundrechte

1. *Zwei verschiedene Techniken der Kodifizierung der Grundrechte*

Die Verankerung der Grundrechte in Kantonsverfassungen sieht sich der Tatsache gegenübergestellt, dass die Grundrechte weitgehend durch die Bundesverfassung sowie durch internationale Konventionen (insbesondere EMRK¹ und UNO-Pakt II²) gewährleistet und so als Mindeststandard für die Kantone verbindlich sind. Grundrechten in kantonalen Verfassungen kommt nur eine eigenständige Bedeutung zu, wenn sie weitergehende oder neue Gewährleistungen enthalten³.

Historisch gesehen hatten die kantonalen Grundrechte eine grosse Bedeutung, da sich die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 damit begnügten, nur jene Grundrechte aufzunehmen, die für den Gesamtbundesstaat als unerlässlich erachtet wurden. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts baute jedoch vor allem das Bundesgericht die punktuellen Gewährleistungen der Bundesverfassung mittels Anerkennung ungeschriebener Grundrechte zu einem dichten grundrechtlichen Netz aus; die kantonalen Garantien gaben dabei wichtige Impulse. Hinzu kam durch die Ratifizierung der EMRK im Jahr 1974 die Rechtsprechung der Strassburger Organe, welche von internationaler Warte aus zur Weiterentwicklung der Grundrechte beitrug.

Angesichts der geschilderten massiven Verdichtung des Grundrechtsschutzes durch das übergeordnete Recht stehen dem kantonalen Verfassungsgeber grundsätzlich zwei Kodifizierungsmethoden offen, von denen im Verlauf der Entstehungsgeschichte des vorliegenden VE 99 beide eingehend diskutiert wurden: Die eine Methode besteht darin, die kantonalen Grundrechtsbestimmungen auf die vom übergeordneten Recht offengelassenen Freiräume zu konzentrieren, während die andere Methode unter bewusster Inkaufnahme von Überschneidungen mit übergeordnetem Recht die Grundrechte umfassend aufzählt (wie dies beispielsweise die Verfassungen von Aargau, Basel-Landschaft oder Bern getan haben).

2. *Entstehungsgeschichte: Aufnahme eines Grundrechtskatalogs im VernE 98*

Der Bericht R 93, der die neue st.gallische Verfassung strikte auf Bestimmungen mit einem eigenen verpflichtenden Gehalt beschränken wollte, war der Ansicht, dass auf einen Grundrechtskatalog mit rein deklaratorischem Charakter verzichtet werden könnte, allenfalls unter Auflistung von Grundrechten oder Aufnahme eines Hinweises auf die Grundrechte sowie eines Bekenntnisses auf Achtung und Schutz der Menschenwürde in der Präambel.

1 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974 (SR. 0.101).

2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992 (SR 0.103.2).

3 Etwa BGE 121 I 196 E. 2d S. 200.

Demgegenüber sollten nach der bereits im Bericht vVK 90 geäusserten Auffassung der vorberatenden Kommission die Grundrechte in Gestalt eines vollständigen Grundrechtskatalogs in die Verfassung aufgenommen werden. Diese Forderung übernahm die Verfassungskommission und betonte dabei, dass durch einen Grundrechtskatalog das Staatsverständnis des Kantons St.Gallen gestärkt würde, da jeder Rechtsstaat Grundrechte zu beachten habe¹. Im übrigen beabsichtigten sowohl der Bericht vVK 90 als auch die Thesen VK 98, das übergeordnete Verfassungsrecht durch eigenständige kantonale Garantien zu erweitern.

Die Regierung vertrat in ihren Thesen R 97 demgegenüber die Meinung, dass sich die Kantonsverfassung auf einen Verweis auf die Grundrechte und Justizgrundsätze der Bundesverfassung und des internationalen Rechts beschränken könne, daneben aber einzelne über das Bundesrecht hinausgehende kantonale Gewährleistungen sowie Sozialrechte aufführen solle.

Der VernE 98 wirklichte in Art. 4 bis 34 das ursprüngliche Postulat der Verfassungskommission nach einem umfassenden Grundrechtskatalog, der die internationalen, eidgenössischen und kantonalen Individualrechte zu einer umfassenden Aufzählung verband. Dem VernE 98 lag das Bestreben zugrunde, die Grundrechtspositionen der im Kanton anwesenden Menschen transparent wiederzugeben, auch wenn damit zum grössten Teil lediglich übergeordnetes Verfassungsrecht dokumentiert würde.

Das Anliegen der Transparenz erhielt um so mehr Berechtigung, als die eidgenössische Verfassungswirklichkeit im Bereich der Grundrechte zum damaligen Zeitpunkt für den juristischen Laien kaum einsehbar war, da einerseits die alte Bundesverfassung von 1874 keinen systematischen Grundrechtskatalog enthielt, andererseits verschiedene Gewährleistungen ungeschriebenes Verfassungsrecht darstellten².

3. VE 99: Verweise auf die neue Bundesverfassung und eigene kantonale Grundrechte

Inzwischen wurde am 18. April 1999 die neue Bundesverfassung angenommen, welche in Art. 7 bis 36 einen ausgebauten, übersichtlichen Grundrechtskatalog enthält. Die Frage, wie die Grundrechte möglichst transparent in die Kantonsverfassung aufzunehmen seien, stellte sich damit unter veränderten Bedingungen. Wie auch vereinzelt in der Vernehmlassung bemerkt³, ist es heute, da die neue Bundesverfassung die Transparenzforderung erfüllt, sinnvoller, wenn es die Kantonsverfassung bei einem Verweis auf die in der Bundesverfassung aufgeführten Grundrechte belässt und nur die eigenen, selbständigen Grundrechtsgehalte in einem gesonderten Artikel ausweist.

Dieser spezielle kantonale Grundrechtsartikel ist Art. 3 VE 99. Die Verweise auf die neue BV befinden sich in Art. 2 («Grundrechte nach Bundesverfassung»),

1 Siehe Erläuterungen VernE 98 S. 41.

2 Vgl. zur Unübersichtlichkeit der Grundrechtssituation unter der alten Bundesverfassung Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 138: «Wegen der bedeutsamen Weiterentwicklung der Grundrechte durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Organe der EMRK erforderte die Kodifikation dieser ungeschriebenen Verfassungsrechte einen grossen Aufwand, um so die gelebte Verfassungswirklichkeit nachführen zu können.»

3 Eingaben von CVP und FDP des Kantons St.Gallen, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, IHK St.Gallen-Appenzell und diverser Gemeinden.

Art. 4 («Grundrechte in Verfahren») und Art. 5 («Einschränkungen von Grundrechten»). Zur besseren Übersicht und Entlastung des Verfassungstextes werden die Grundrechtsüberschriften der Bundesverfassung übernommen und teilweise ergänzt, nicht jedoch die Regelungen im einzelnen¹; einzig die kurze Bestimmung über die Einschränkungen von Grundrechten ist im VE 99 nahezu wortgetreu abgedruckt.

Die Terminologie richtet sich generell an der neuen Bundesverfassung aus, um Rechtsstreitigkeiten darüber zu vermeiden, ob ein Hinweis der Kantonsverfassung aus grammatikalischen Gründen nicht doch weitergehende Gewährleistungen bzw. abweichende Einschränkungsgrundsätze vermitteln könnte als die neue Bundesverfassung. Die Aussonderung der Verfahrensgrundrechte in Art. 4 erfolgt bloss aus systematischen Überlegungen.

4. Wirkungen der Grundrechte gemäss Art. 35 BV?

Ein Vergleich des Grundrechtskatalogs der Bundesverfassung und des Grundrechtsteils im VE 99 führt zum Schluss, dass letzterer nicht auf Art. 35 BV, der die Wirkungen der Grundrechte regelt, verweist bzw. diesen nicht wiederholt.

Absatz 1 von Art. 35 BV bestimmt, dass die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Diese Bestimmung ist zu programmatisch und zu allgemein, als dass aus ihr verbindliche Vorgaben für staatliches oder privates Handeln zu entnehmen wären. Die neue Kantonsverfassung soll aber möglichst verbindliche Normen enthalten.

Die Wirkung der Grundrechte unter Privaten (Dritt- oder Horizontalwirkung), die Absatz 3 von Art. 35 BV verankert, geht wie erwähnt bis zu einem gewissen Grad bereits aus Art. 5 Abs. 2 VE 99 hervor; dieser bestimmt, dass Grundrechtseinschränkungen durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt werden können.

Absatz 2 von Art. 35 BV besagt, dass derjenige, der staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet ist, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Der Grundsatz hat auch für vom Kanton oder den Gemeinden beauftragte Personen oder Organisationen seine volle Berechtigung; auch ohne Verweis ist diese Bestimmung der Bundesverfassung zu beachten.

5. Fazit

Zusammenfassend hat das gewählte Vorgehen bei der Kodifikation der Grundrechte den bedeutenden Vorteil, zu einem knappen, klaren und damit wirkungsvolleren Verfassungstext beizutragen. Zudem wird dieses Vorgehen dem Stufenbau des Bundesstaatsrechts und den Geboten der Einheitlichkeit und Widerspruchslosigkeit der Gesamtrechtsordnung gerecht.

¹ Ähnlich wie in den Kantonsverfassungen von TI, TG und JU.

Artikel 2**Grundrechte nach Bundesverfassung**

Als Grundrechte sind nach Massgabe der Bundesverfassung gewährleistet, namentlich:

- a) die Achtung der Menschenwürde;*
- b) die Rechtsgleichheit, der Schutz vor jeglicher Diskriminierung sowie die Gleichstellung von Frau und Mann;*
- c) der Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben;*
- d) das Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit;*
- e) der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Schutz und Förderung;*
- f) das Recht auf Hilfe in Notlagen;*
- g) der Schutz der Privatsphäre, einschliesslich des Schutzes vor Missbrauch persönlicher Daten;*
- h) das Recht auf Ehe und Familie;*
- i) die Glaubens- und Gewissensfreiheit;*
- j) die Meinungs- und Informationsfreiheit;*
- k) die Medienfreiheit;*
- l) die Sprachenfreiheit;*
- m) der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht;*
- n) die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung;*
- o) die Kunstfreiheit;*
- p) die Versammlungsfreiheit;*
- q) die Vereinigungsfreiheit;*
- r) die Niederlassungsfreiheit für Schweizerinnen und Schweizer;*
- s) der Schutz von Schweizerinnen und Schweizern vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung;*
- t) die Garantie des Eigentums;*
- u) die Wirtschaftsfreiheit;*
- v) die Koalitionsfreiheit der Sozialpartner und ihrer Organisationen;*
- w) das Recht, Petitionen an Behörden zu richten;*
- x) in Ausübung der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.*

1. Umfang des Verweises

Der Auflistung in Art. 2 lit. a bis x verweist auf die in Art. 7 bis 34 BV normierten Grundrechte der Bundesverfassung; ausgenommen sind die Verfahrensgrundrechte von Art. 29 bis 32 BV, die Art. 4 VE 99 aufnimmt.

Der Verweis von Art. 2 auf die Grundrechte der Bundesverfassung erfasst auch grundrechtliche Gewährleistungen, die nicht in lit. a bis x genannt sind, was mit dem Ausdruck «namentlich» verdeutlicht wird. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Bundesverfassung auch ausserhalb des eigentlichen Katalogs in Art. 7 bis 34 BV Grundrechte enthält (vgl. Art. 119 Abs. 2 Bst. g BV: Recht auf Zugang zu den Daten der eigenen Abstammung) und dass in Zukunft neue Grundrechtsgarantien in die Bundesverfassung Eingang finden können.

2. Keine engere Auslegung der Grundrechte der Bundesverfassung

Im Hinblick auf die Anwendung der Grundrechte der Bundesverfassung durch st.gallische Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen stellt sich die Frage, ob diese den Grundrechten eine gegenüber den übergeordneten Instanzen (insbesondere Bundesgericht und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) abweichende Bedeutung beimessen können.

Dazu ist zu sagen, dass die kantonalen Behörden in der Rechtsanwendung auf der einen Seite keinesfalls hinter das von den übergeordneten Behörden aufgestellte Niveau an Individualschutz zurückgehen dürfen; dies folgt aus dem Vorrang des Bundesrechts vor kantonalem Recht (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) und der Tatsache, dass die EMRK und deren Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof als integraler Bestandteil der Bundesverfassung betrachtet wird¹.

3. Mögliche weitere Auslegung der Grundrechte der Bundesverfassung

Auf der anderen Seite steht es der kantonalen Justiz oder der Verwaltung weiterhin frei, den bundesverfassungsrechtlichen Grundrechten einen weitergehenden Gehalt zu geben, indem etwa der materielle Schutzbereich oder der persönliche Geltungsbereich ausdehnender ausgelegt werden, als es das Bundesgericht tut. Eine solche extensivere Grundrechtskonkretisierung kann im übrigen wieder das Verfassungsrecht des Bundes beeinflussen, berücksichtigt doch das Bundesgericht bei seiner Fortbildung der Grundrechte u. a. die Verfassungswirklichkeit der Kantone².

Artikel 3 Grundrechte nach Kantonsverfassung

Diese Verfassung gewährleistet überdies:

- a) *das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen;*
- b) *den Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind;*
- c) *den Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;*
- d) *das Recht, auf eine Petition ohne Verzug eine Antwort der Behörde zu erhalten.*

Art. 3 statuiert in lit. a bis d vier grundrechtliche Garantien, die über das Bundesverfassungsrecht hinausgehen und damit selbständiges kantonales Verfassungsrecht darstellen. Von den vier Garantien lassen sich zwei in die Kategorie der Sozialrechte einordnen, nämlich der Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung (lit. b) sowie der Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung (lit. c).

1 Erstmals in BGE 101 Ia 67 E. 2c S. 69.

2 Siehe statt vieler Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 55.

a) Das Recht, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen

Das «Grundrecht auf Privatschulen» fand in der aktuellen Form erst nach der Vernehmlassung in den Verfassungsentwurf Eingang.

1. Kontinuität des kantonalen Verfassungsrechts

Der Grund, den «Anspruch auf Privatschulen» als Grundrecht in die neue Kantonsverfassung aufzunehmen, besteht u. a. im Anliegen, die Kontinuität der Verfassungsentwicklung zu wahren¹; denn die geltende Kantonsverfassung garantiert in Art. 3 Abs. 4 bereits ausdrücklich die Freiheit des Privatunterrichts.

Allerdings geht der VE 99 weiter, indem er den in Art. 3 Abs. 4 KV eingebauten «Vorbehalt gesetzlicher Bestimmungen» aufhebt. Das hat zur Folge, dass Beschränkungen der Privatschulfreiheit mittels staatlicher Aufsicht, Bewilligungspflicht oder Auflagen von den Gerichten nicht mehr nur nach Massgabe des Gesetzes (vgl. Art. 115 ff. VSG) zu beurteilen sind, sondern die gesetzlichen Regelungen selber einer Überprüfung darauf unterzogen werden können, ob sie einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sind. Die geltenden Bestimmungen des Volksschulgesetzes betreffend Aufsicht und Bewilligungsvoraussetzungen sind vom öffentlichen Interesse der Bildungs- und Unterrichtsqualität gedeckt und im Fall der Aufsicht sogar von der Bundesverfassung in Art. 62 Abs. 2 vorgeschrieben.

2. Grundrechtsschutz aufgrund der Bundesverfassung

Das Recht, Privatschulen «zu gründen und zu führen sowie zu besuchen» ist auch von verschiedenen Grundrechten der neuen Bundesverfassung und der entsprechenden Verweisungen in Art. 2 VE 99 erfasst, allerdings jeweils nur in Teilaspekten:

In ihrer ideellen Ausrichtung sind Privatschulen von der Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV und, wenn sie religiöse, insbesondere kirchliche Zwecke verfolgen, von der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV² geschützt. Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre gilt der spezifische Schutz der in Art. 20 BV garantierten Wissenschaftsfreiheit³. Verfolgt eine Privatschule Erwerbszwecke, untersteht sie insofern auch der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV⁴.

3. Bedeutung einer eigenen kantonalen Privatschulfreiheit

Die eigenständige Bedeutung der Privatschulfreiheit nach kantonalem Verfassungsrecht zeigt sich darin, dass es dem Staat auf jeden Fall verwehrt bleibt, im Schulbereich staatliche Bildungsmonopole zu errichten. Das kantonale Grundrecht geht damit über die ideellen Freiheiten und die Wirtschaftsfreiheit der Bundesverfassung hinaus, welche Einschränkungen und folglich Monopolisierungen zulassen, wenn an diesen ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht.

1 Zu diesem Anliegen bereits der Bericht vVK 90 S. 45.

2 Vgl. zu Art. 49 aBV BGE 97 I 116 E. 3 a S. 120.

3 Dazu etwa Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 316 ff.

4 Vgl. zu Art. 31 aBV BGE 97 I 116 E. 4 S. 121 f.

Zwar kann nach Art. 62 Abs. 2 BV die Leitung von Privatschulen auch im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts privat sein. Diese Bestimmung gebietet aber den Kantonen nicht, Privatschulen im Bereich des obligatorischen Grundschulunterrichts auf jeden Fall zuzulassen.

Im übrigen können sich gemäss Art. 3 lit. a nicht nur die Betreiber von Privatschulen, sondern auch die Besucher selber auf die Privatschulfreiheit berufen. Die Privatschulfreiheit ist als reines Abwehrrecht zu verstehen, sie gewährt mithin keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung der Privatschulen durch den Staat.

b) Der Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind

1. Entstehungsgeschichte und geltende Kantonsverfassung

Das Anliegen, Schulpflichtigen einen Anspruch auf Unterstützung zu vermitteln, wurde erstmals von der Regierung in den Thesen R 97 unter dem Titel «Sozialrechte» vorgebracht, nachdem noch zu Beginn der neunziger Jahre in den Berichten vVK 90 und R 93 Bedenken gegenüber der Verankerung von Sozialrechten vorgeherrschert hatten, weil man befürchtete, dass sie Rechte verheissen, die dann mangels Klagbarkeit nicht eingehalten werden könnten. Der in den Thesen R 97 geforderte Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung gelangte anschliessend nicht in den VerNE 98, wird nun aber als eigenes Grundrecht der Kantonsverfassung aufgeführt.

Die geltende Kantonsverfassung enthält in Art. 2 ff. verschiedene Förderungsbestimmungen im Bereich des Schulwesens, von denen allerdings keiner Grundrechtsqualität zukommt.

2. Vergleich mit dem Anspruch auf Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV

Der vorliegende Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung ist dem Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, von der neuen Bundesverfassung in Art. 19¹ bzw. dem VE 99 in Art. 2 lit. m garantiert, gegenüberzustellen. Gemäss der Garantie von Art. 19 BV muss der Grundschulunterricht qualitativ und räumlich/organisatorisch «ausreichend» sein, wobei für Behinderte eine ihren Fähigkeiten angepasste Schulung vorzusehen ist². Zudem haben die Kantone im Bereich des Obligatoriums allen Einwohnerinnen und Einwohnern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit den «unentgeltlichen Besuch» von öffentlichen Schulen zu gewähren; dieser Anspruch stellt ein unmittelbar anwendbares Sozialrecht dar.

Den Bestimmungen in Art. 19 BV und Art. 3 lit. b VE 99 gemeinsam sind die Begriffe des «Grundschulunterrichts» und der «Schulpflicht», was Dauer und Art der Schule anbelangt; denn mit dem Begriff «Grundschulunterricht» meint das Bundesrecht das Schulobligatorium³, das in den Schranken des Bundesrechts («aus-

1 Entsprechend Art. 27 Abs. 2 aBV.

2 Siehe Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 277.

3 Vgl. die Verwendung des Wortes «Grundschulunterricht» in Art. 62 Abs. 2 BV, der das Obligatorium festschreibt.

reichender» Grundschulunterricht) durch die kantonale und interkantonale Schulgesetzgebung definiert wird. Die Definition des Grundschulunterrichts und der Schulpflicht erfolgt somit einheitlich durch das geltende Volksschulgesetz¹ und das Konkordat über die Schulkoordination². Das Volksschulgesetz schreibt zur Zeit neun obligatorische Schuljahre bzw. den Abschluss des dritten Oberstufenschuljahres vor. Das Schulobligatorium besteht aus den Typen Primarschule, Realschule und Sekundarschule.

Eine weitere Gemeinsamkeit mit Art. 19 BV liegt darin, dass der Anspruch von Schulpflichtigen gemäss Art. 3 lit. b VE 99 das Gemeinwesen zu einer positiven Leistung verpflichtet, die gegebenenfalls unmittelbar vor Behörden und Rechtsmittelinstanzen geltend gemacht werden kann.

3. *Gehalt von Art. 3 lit. b*

Art. 3 lit. b ist indessen hinsichtlich des materiellen Schutzbereichs klar von Art. 19 BV abzugrenzen: Das von Art. 3 lit. b garantierte Recht von Schulpflichtigen auf Unterstützung bezieht sich auf den «Schulbesuch», also auf die tatsächlichen Voraussetzungen, überhaupt am Unterricht teilnehmen zu können. Diese Voraussetzungen sind von Art. 19 BV, der nur das unentgeltliche Angebot des Unterrichts selber als Dienstleistung fordert, nicht erfasst.

Der tatsächliche Zugang zum Unterricht kann aus verschiedenen Gründen erschwert sein. Art. 3 lit. b nennt die «Lage des Wohnorts», «Behinderung» und «soziale Gründe», eine Aufzählung, die aufgrund der Weite des Begriffs der sozialen Gründe alle denkbaren Gründe der Benachteiligung erfassen sollte. Eine Benachteiligung liegt erst dann vor, wenn im Vergleich zu den durchschnittlichen Umständen beim Besuch von Schulen im Kanton St.Gallen ein deutlicher und besonderer Nachteil besteht.

Als Möglichkeiten der Unterstützung kommen nicht nur direkte Geldleistungen in Frage, sondern auch staatlich organisierte, möglicherweise auch von Privaten ausgeführte Dienstleistungen in Form von Schulbussen, Taxifahrten, schützender Begleitung, Mittagsverpflegung oder Bereitstellung von Unterkunftsmöglichkeiten bei weiter Distanz zum Elternhaus usw. Speziell für Behinderte ist der Besuch von Schulen so zu gewährleisten, dass sie ungehinderten Zugang von draussen in die Schulzimmer haben. Grundsätzlich muss eine Unterstützungsmassnahme geeignet und notwendig sein, um die Benachteiligung zu beheben.

Nicht mehr unter den Begriff des Schulbesuchs fallen jene Situationen, wo Schülerinnen und Schüler den Unterricht selber aufgrund von geistiger oder körperlicher Behinderung nicht oder nur schwer verfolgen können. Für solche Fälle verlangt der VE 99 im Abschnitt der Staatsziele, insbesondere in Art. 10 lit. a (wie schon Art. 6 Abs. 3 KV) nur besondere staatliche Förderung; sodann ist wie gesagt aufgrund von Art. 19 BV bzw. Art. 2 lit. m VE 99 auch für Behinderte ein «ausreichender» Grundschulunterricht zu gewähren.

1 Siehe Art. 2 und 48 VSG.

2 Vgl. Art. 2 des Konkordates (sGS 211.31).

4. *Verhältnis zu Art. 20 Volksschulgesetz (VSG)*

Die bestehende kantonale Gesetzgebung überträgt den Schulgemeinden die Aufgabe, Schulpflichtige beim Schulbesuch zu unterstützen. Gemäss Art. 20 VSG sorgt die Schulgemeinde für:

- «a) den Transport von Schülern mit unzumutbarem Schulweg;
- b) die Mittagsverpflegung von Schülern mit weitem Schulweg, soweit kein Transport angeboten wird. Der Schulrat beteiligt die Eltern an den Kosten, soweit ihnen Einsparungen erwachsen;
- c) die Beaufsichtigung der Schüler während Wartezeiten.
Im freiwilligen zehnten Schuljahr tragen die Eltern die Kosten.»

Art. 20 VSG steht an sich in Einklang mit dem Grundrecht von Schulpflichtigen auf Unterstützung gemäss Art. 3 lit. b. Entscheidend ist die Handhabung dieser Bestimmung durch die Schulgemeinden. Diese müssen neu bei ihren Entscheiden betreffend Unterstützung beim Schulbesuch die grundrechtliche Vorgabe gemäss Art. 3 lit. b beachten, was letztlich durch das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde kontrolliert werden kann.

c) **Der Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit**

Der Anspruch auf Beihilfen gemäss Art. 3 lit. c knüpft systematisch an den Anspruch der Schulpflichtigen an, indem er für die Aus- und Weiterbildung über den obligatorischen Grundschulunterricht hinaus eine sozialrechtliche Garantie staatlicher Leistungen festschreibt.

1. *Geltende Kantonsverfassung und Entstehungsgeschichte*

Die Einbettung der Bildungsbeihilfen in das Verfassungsrecht hat im Kanton St.Gallen Tradition. Die geltende Kantonsverfassung enthält bereits eine ausführliche Regelung in Art. 10. Dieser lautet:

«Der Staat fördert und erleichtert die Ausbildung und Weiterbildung in Berufslehren, an Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten sowie an Berufs-, Fach- und Hochschulen.

Soweit die vollen Ausbildungs- oder Weiterbildungskosten einem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können, gewährt der Staat, unter Berücksichtigung allfälliger weiterer Stipendien und Studiendarlehen, in ausreichendem Masse:

- a) Stipendien an Lehrlinge;
- b) Stipendien und Studiendarlehen an Besucher von Berufs- und Fachschulen;
- c) Stipendien an Schüler der kantonseigenen Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten sowie im Rahmen gleicher Mindest- und Höchstansätze an Schüler anderer Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten;
- d) Stipendien und Studiendarlehen an Hochschulstudenten.

Die Gesetzgebung trifft hierüber die näheren Bestimmungen.»

Der VernE 98 verankerte den Anspruch in Art. 29 im Kapitel der Sozialrechte, wobei der Geltungsbereich mit «weiterführende Ausbildungen» umschrieben wurde, ein Begriff, der in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten als unklar aufge-

fasst wurde¹ und daher nun durch den Ausdruck «Aus- und Weiterbildung» ersetzt ist. Dieser Ausdruck richtet sich an der bestehenden Stipendienordnung aus, ist dort allerdings nicht weiter definiert (vgl. Art. 1 ff. StipG).

Im übrigen sind die Details des geltenden Art. 10 KV reduziert und alles in eine grundrechtliche Form gebracht worden. Das Weglassen von Einzelbestimmungen ist indes nicht rein redaktioneller Natur, sondern bringt materiellrechtliche Folgen mit sich.

2. Blosser Gesetzgebungsauftrag in der Bundesverfassung

Die neue Bundesverfassung enthält in Art. 66 ebenfalls eine Bestimmung über Ausbildungsbeihilfen, die der Bund den Kantonen oder, in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit, Einzelnen gewähren kann. Diese Bestimmung enthält jedoch lediglich «Kann-Formulierungen»; d. h. sie richtet sich an den Gesetzgeber, ohne dass ihr grundrechtlicher Charakter zukommt.

3. Gehalt von Art. 3 lit. c

So wie der Anspruch auf Bildungsbeihilfen in Art. 3 lit. c ausgestaltet ist, hat der Gesetzgeber eine beträchtliche Gestaltungsfreiheit. Als Leistungsarten sind nicht nur Stipendien, die nicht zurückbezahlt werden müssen, und allenfalls mit Zins-erleichterungen kombinierte Studiendarlehen, sondern auch Geldleistungen für spezifische Bildungsauslagen wie Bücher oder Immatrikulationsgebühren denkbar. Die Voraussetzungen staatlicher Bildungsunterstützung müssen von Verfassungen wegen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellen.

Die Bedeutung eines kantonalen Grundrechts auf Bildungsbeihilfen zeigt sich vor allem darin, dass die gesetzliche und administrative Ausgestaltung der unbestimmten Rechtsbegriffe der «Aus- und Weiterbildung» sowie der «wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit» durch Verwaltungs- und Bundesgericht überprüft und allenfalls korrigiert werden kann. Eine Beihilfenordnung, welche die fachliche Anerkennung von Aus- und Weiterbildungen² zu eng fasst oder allzu strenge Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stellt, könnte mit Hilfe dieses Grundrechts korrigiert werden. Was die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeht, sind nicht nur die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse, sondern auch die rechtlichen Möglichkeiten des Gesuchstellers zu berücksichtigen, namentlich familienrechtliche Unterstützungsansprüche und allenfalls erbrechtliche Anwartschaften gegenüber den Eltern. Die St.Galler Praxis, die bei der Bemessung der Leistungen auf die finanziellen Verhältnisse der Eltern abstellt, kann somit durch Art. 3 lit. c nicht in Frage gestellt werden.

1 So die Eingaben von LdU Kanton St.Gallen, IHK St.Gallen-Appenzell, Frauenzentrale des Kantons St.Gallen.

2 Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum StipG gilt die Aus- oder Weiterbildung als fachlich anerkannt, wenn sie aufgrund von Vorschriften des Bundes oder eines Kantons erfolgt, vom Bund oder einem Kanton aufgrund anderer Vorschriften anerkannt wird oder einer vom Bund oder einem Kanton geregelten oder anerkannten Ausbildung oder Weiterbildung gleichwertig ist. – Vor allem die Auslegung des Begriffs der «Gleichwertigkeit» durch die kantonale Verwaltung könnte im Licht des Grundrechts von Art. 3 lit. c zu verfassungsrechtlicher Überprüfung Anlass geben.

Vom Verfassungstext bewusst nicht entschieden ist die Frage, welche Personen sich auf das Recht von Art. 3 lit. c berufen können. Das bestehende Stipendiengesetz verlangt als persönliche Mindestvoraussetzung, dass Ausländer oder Staatenlose mit befristeter Aufenthaltsbewilligung seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen, davon die letzten zwei Jahre im Kanton, Wohnsitz haben (Art. 6 Abs. 1 lit. c StipG). Letztlich ist es am Richter zu entscheiden, ob diese gesetzliche Anspruchsschwelle verfassungsrechtlich genügend ist. Auf jeden Fall ist aus Sicht der Verfassung dem Gesetzgeber in dieser Frage ein gewisser Spielraum zu gewähren, der nur bei einer Überspannung oder übertriebenen Schematisierung der Anforderungen an den persönlichen Bezug zum Kanton St.Gallen als überschritten erachtet werden sollte.

d) Das Recht, auf eine Petition ohne Verzug eine Antwort der Behörde zu erhalten

Petitionen sind individuelle oder kollektive Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden an staatliche Behörden.

1. Petitionsrecht im VernE 98

Bereits der VernE 98 verankerte in Art. 25 Abs. 2 die Pflicht der Behörden, Petitionen möglichst rasch zu beantworten. Die Beantwortung von erhobenen Petitionen ist schon heute allgemein üblich. Mehrere politische Gemeinden empfanden deshalb die Bestimmung als eine Selbstverständlichkeit und wollten sie folglich nicht ausdrücklich in der Verfassung erwähnt sehen¹.

2. Regelung in der Bundesverfassung und anderen Kantonsverfassungen

Das in Art. 3 lit. d statuierte Grundrecht auf unverzügliche Petitionsbeantwortung geht über das Grundrecht der Bundesverfassung, Petitionen an Behörden zu richten, hinaus. Letzteres verlangt lediglich von den Behörden, von Petitionen Kenntnis zu nehmen, ohne dass dies Nachteile für den Petitionssteller haben darf².

Art. 3 lit. d stellt den Anschluss an eine Verfassungsentwicklung her, die schon von mehreren anderen Kantonen in Angriff genommen worden ist³.

3. Gehalt von Art. 3 lit. d

Im Recht auf Antwort eingeschlossen ist das Recht auf eine Begründung, die allerdings mit Rücksicht auf die geforderte Raschheit der Antwort kurz sein kann.

Da Art. 3 lit. d einen direkten Anspruch auf eine staatliche Leistung vermittelt, fragt sich, wie eine Verletzung dieses Anspruchs richterlich durchgesetzt werden kann. Angesichts der Natur des Petitionsrechts als politisches Kommunikationsinstrument kann der Richter eine ausbleibende Petitionsantwort nicht wie im Fall von Verfügungen und Urteilen durch eine eigene ersetzen. Es bleibt somit nur die Möglichkeit, im Einzelfall der betroffenen Behörde Anweisungen zu erteilen oder gegebenenfalls bloss die Grundrechtsverletzung festzustellen.

1 Vgl. Bericht Vernehmlassung 98, S. 7.

2 Vgl. Art. 33 BV (Art. 2 lit. w VE 99):

«Jede Person hat das Recht, Petitionen an Behörden zu richten; es dürfen ihr daraus keine Nachteile erwachsen.

Die Behörden haben von Petitionen Kenntnis zu nehmen.»

3 Das entsprechende Grundrecht enthalten die Kantonsverfassungen von BE, OW, GL, SO, BL, AG und AR. Einige Kantonsverfassungen sehen für die Beantwortung von Petitionen sogar Fristen vor.

Artikel 4 Grundrechte in Verfahren

Jede Person hat in Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen nach Massgabe der Bundesverfassung namentlich das Recht auf:

- a) gleiche und gerechte Behandlung;*
- b) Beurteilung innert angemessener Frist;*
- c) rechtliches Gehör;*
- d) unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand;*
- e) Beurteilung durch unabhängige Gerichte;*
- f) Schutz im Fall eines Freiheitsentzugs;*
- g) ein faires Strafverfahren.*

1. Verweis auf die neue Bundesverfassung

Art. 4 verweist auf die Art. 29 bis 32 BV, welche die Grundrechte in Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen enthalten. Der Verweis ist wie derjenige in Art. 2 nicht abschliessend. Was die Zulässigkeit der autonomen Weiterentwicklung dieser Verfahrensgrundrechte durch die kantonale Praxis betrifft, kann auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 2 verwiesen werden.

2. Konkretisierung durch den Gesetzgeber

Obwohl die Verfassungsrechtsprechung nie im einzelnen vor auszusehen ist, kann festgestellt werden, dass die bestehenden st.gallischen Prozessordnungen dem Standard der in Art. 4 aufgezählten grundrechtlichen Verfahrensgarantien sowie der entsprechenden Praxis des Bundesgerichts gerecht werden¹. Die Grundsätze der richterlichen Unabhängigkeit und der Öffentlichkeit der Verhandlungen erfahren in Art. 50 bis 63 GerG für alle Prozessarten ihre Umsetzung. Die anderen Verfahrensgrundrechte sind in den einzelnen Bereichen des Verwaltungs-, Zivil- und Strafprozesses den spezifischen Bedingungen der jeweiligen Prozessart entsprechend konkretisiert.

Artikel 5 Einschränkungen von Grundrechten

Staatliche Einschränkungen von Grundrechten bedürfen nach Massgabe der Bundesverfassung einer gesetzlichen Grundlage. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

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

Der Kerngehalt der Grundrechte ist zu wahren.

¹ Vgl. Gerichtsgesetz vom 2. April 1987; Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965; Zivilprozessgesetz vom 20. Dezember 1990; gesamtrevidiertes Strafprozessgesetz vom 4. Mai 1999, in Vollzug ab 1. Juli 2000.

Art. 5 gibt fast wörtlich Art. 36 BV wieder, der bestimmt, dass Grundrechte nur aufgrund eines Gesetzes, im öffentlichen Interesse und soweit notwendig eingeschränkt werden dürfen. Es fehlt allerdings der zweite Satz von Art. 36 Abs. 1 BV, wonach schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen. Eine Aufnahme dieses Satzes in Art. 5 könnte Auslegungsschwierigkeiten bereiten, da die Frage, welche Materien in die Form eines Gesetzes zu kleiden sind, allgemein von Art. 65 geregelt wird, und zwar über die Bestimmung von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV hinausgehend: Nicht nur schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer Grundlage im Gesetz, sondern u. a. alle wichtigen Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Privaten¹.

Auch im Fall von Art. 5 ist – wie bei den anderen beiden Artikeln, die auf die Bundesverfassung abstellen (Art. 2 und 4), – nochmals zu bemerken, dass die kantonale Rechtsanwendung Grundrechte weiter schützen kann als die Bundesgerichtspraxis, d. h. die Voraussetzungen von Grundrechtseinschränkungen enger interpretieren kann.

2. Grundpflichten

Der VE 99 ist vom Gedanken durchdrungen, dass sich Freiheit und Verantwortung gegenseitig bedingen, was bereits die Präambel deutlich zum Ausdruck bringt. Der zweite Abschnitt nimmt diesen Gedanken auf, indem er den Grundrechten Grundpflichten zur Seite stellt.

1. Entstehungsgeschichte

Bereits die vorbereitende Kommission hielt in ihrem Bericht vVK 90 fest, dass die Kantonsverfassung zum Ausdruck zu bringen habe, dass dem Bürger als Gegenstück zu seinen Rechten Pflichten erwachsen, wobei einzelne Pflichten auf Gesetzesstufe zu ordnen seien. Stimmpflicht und Amtszwang gemäss Art. 43 bzw. 106 KV sollten nicht mehr auf Verfassungsstufe geregelt werden; soweit ein aktuelles Bedürfnis nach Amtszwang bestehe, sei ihm auf Gesetzesstufe nachzukommen. Der Bericht R 93 stimmte der verfassungsrechtlichen Aufhebung von Stimmpflicht und Amtszwang zu, erachtete jedoch im Gegensatz zur vorbereitenden Kommission die Aufnahme eines Grundsatzes, dass dem Bürger Grundpflichten oblägen, für nicht notwendig. Die vorberatende Kommission erhielt die Forderung nach Verankerung eines Grundsatzes über die Grundpflichten im Bericht vVK 94 aufrecht.

Die Thesen R 97 betonten, dass die Festschreibung von spezifischen Bürgerpflichten wie der Stimmpflicht oder des Amtszwangs auf Verfassungsebene schwierig und nicht unproblematisch sei, weil diese Bürgerpflichten dann eventuell nur plakativ seien oder die Ausnahmen nicht präzise bestimmten. Die Verfassung habe aber dem Gesetzgeber die Grundlage zu geben, besondere Grund- und Bürgerpflichten festzulegen, wie z. B. die bestehende Feuerwehrpflicht oder die Wasserwehrpflicht im Rheintal.

¹ Näheres dazu in der Kommentierung von Art. 65.

Die Thesen der Arbeits- und einzelner Begleitgruppen votierten für die Aufhebung der Stimmpflicht und des Amtszwangs in der Verfassung. In den Thesen VK 98 wurden erstmals die verschiedenen Richtungen der Verantwortung niedergeschrieben, nämlich die Verantwortung für sich selbst, für die Gemeinschaft sowie für die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen. Zudem fand in Konkretisierung des Grundsatzes der Verantwortlichkeit die These Aufnahme, dass für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben das Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung verpflichten kann, namentlich zur Leistung gemeinnütziger Arbeiten in Katastrophen und Notlagen.

Die aufgeführten Thesen fanden sich in Art. 35 und 36 VernE 98 unter der Überschrift «Pflichten» wieder. Amts- und Stimmzwang sind im VernE 98 nicht mehr vorhanden. Nachdem die Vorschläge des VernE 98 betreffend die Pflichten mit einer Ausnahme¹ unwidersprochen blieben, verankert der vorliegende VE 99 die Bestimmungen des VernE 98, unter leichter Veränderung des Wortlautes.

2. Regelung in der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung von AR

Der Bundesverfassungsgeber verzichtete auf ein Kapitel über Grundpflichten², enthält aber in Art. 6 BV eine programmatische, vage Grundsatzbestimmung über individuelle und gesellschaftliche Verantwortung. Eine mit dem VE 99 nahezu identische Regelung von Grundpflichten enthält die Kantonsverfassung von Appenzell A. Rh. in Art. 26, der lautet:

«Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen.

Für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben kann das Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung verpflichten. Anstelle der Realleistung kann eine Ersatzabgabe erhoben werden.»

3. Rechtliche Tragweite der Grundpflichten

Der rechtliche Sinn, Grundpflichten in die Verfassung aufzunehmen, ist darin zu finden, besonders einschneidenden Pflichten eine verfassungsrechtliche Grundlage zu verschaffen. Besonders einschneidende Pflichten sind solche, die um der Gemeinschaft willen, ohne individuellen Vorteil, den Einsatz der Persönlichkeit der Einzelnen verlangen («persönliche Dienstleistungen») und nicht etwa nur Geldleistungen wie im Fall der Steuerpflicht³.

Die Regelung der Grundpflichten in Art. 6 und 7 bedeutet, dass an der Erfüllung von Gemeinschaftspflichten ein besonderes verfassungsmässiges Interesse besteht: Art. 6 besagt, dass an der Verantwortung für sich selbst, die Gemeinschaft sowie die Erhaltung der Lebensgrundlagen von Verfassungen wegen ein Interesse gegeben ist. Kraft Art. 7 kann das Interesse an der Mitverantwortung für die Gemeinschaft auch die Verpflichtung der Einzelnen zur Erbringung persönlicher Dienstleistungen rechtfertigen.

1 Eingabe der IHK St.Gallen-Appenzell.

2 Vgl. Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BB1 1997 I 139: Die Botschaft sah grosse Schwierigkeiten bei der Auswahl von verfassungswürdigen Grundpflichten sowie Probleme der Sanktionierung.

3 Die Steuerpflicht hat im übrigen eine eigene verfassungsmässige Grundlage in Art. 83 Abs. 3 VE 99.

Würden die Bestimmungen über die Grundpflichten weggelassen, bestünde die Gefahr, dass Gerichte die besonders einschneidenden Pflichten zu persönlichen Dienstleistungen für die Gemeinschaft als Verletzung der grundrechtlich geschützten persönlichen Freiheit beurteilten, weil das Allgemeininteresse daran verfassungsrechtlich nicht oder nicht genügend deutlich ausgewiesen sei.

4. Aufhebung von Stimmpflicht und Amtszwang auf Gesetzesebene

Der VE 99 will Stimmpflicht und Amtszwang aufheben, und zwar generell, nicht nur auf Verfassungsebene. Die beiden Bürgerpflichten sind indessen weiterhin auf Gesetzesebene geregelt: die Stimmpflicht in Art. 117 GG, der Amtszwang in Art. 131 f. GG. Diese Bestimmungen muss der Kantonsrat innerhalb der dreijährigen Frist gemäss Art. 116 Abs. 1 VE 99 aufheben.

Artikel 6 Grundsatz

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

Art. 6 hält die drei zentralen Dimensionen individueller Verantwortung fest. Anhand von jeder Dimension lässt sich die wechselseitige Verbindung von Einzelwohl und Gemeinwohl verdeutlichen:

Die Verantwortung für sich selbst bedeutet auch insofern einen Beitrag an die Gemeinschaft, als sie die Gemeinschaft von unnötiger Fürsorge entlastet. Der Gedanke der Selbstverantwortung widerspiegelt sich u. a. auch in Art. 24 Abs. 1, der besagt, dass der Staat nur öffentliche Aufgaben übernehmen soll, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen (Subsidiaritätsprinzip).

Die Mitverantwortung für die Gemeinschaft ist wiederum Bedingung für das Wohlergehen der Einzelnen. Mitverantwortung ist überdies unerlässlich zur Bewahrung der Solidarität in der Gemeinschaft. Die Gemeinschaft besteht nicht aus isolierten Einzelnen, sondern ist von einem vielfältigen Netz von Beziehungen getragen, welches gegenseitige Unterstützung und Hilfe verbürgt. Vor allem auch zugunsten der Schwachen in der Gesellschaft soll dieses Netz lebendig erhalten und gestärkt werden. Der soziale Zusammenhalt in der Gesellschaft ist aber nicht nur von den Einzelnen, sondern auch vom Staat kraft Art. 12 (Staatsziel der sozialen Sicherung), Art. 13 (Staatsziel des Schutzes der Familie) und Art. 14 (Staatsziel der sozialen Integration) anzustreben.

Die Erhaltung der Lebensgrundlagen liegt in der Verantwortung jeder einzelnen Person und verlangt den Einsatz jeder einzelnen Person. Es geht einmal um die generationenübergreifende Bewahrung der Natur, von deren Unversehrtheit das Überleben der Einzelnen wie der Gemeinschaft abhängt. Diese Grundpflicht der einzelnen Person wird u. a. ergänzt durch das in Art. 16 eingefügte Staatsziel des Umweltschutzes, vor allem durch Art. 16 lit. b, der vom Staat verlangt, dass «die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wird» (Prinzip der Nachhaltigkeit). Art. 6 ist indessen nicht nur auf die Erhaltung der «natürlichen», sondern aller, also auch der geistigen, kulturellen Lebensgrundlagen ausgerichtet. Diesen Aspekt soll auch der Staat verfolgen, was der VE 99 namentlich mit den Staatszielen der Bildung (Art. 10) und der Kultur (Art. 11) vorschreibt.

Artikel 7 Persönliche Dienstleistungen

Personen können zu persönlicher Dienstleistung verpflichtet werden, namentlich zur Leistung von gemeinnütziger Arbeit bei Katastrophen und in Notlagen. Das Gesetz bestimmt die Voraussetzungen.

1. Beispiele

Als Beispiel einer Verpflichtung zu persönlicher Dienstleistung ist heute vorab die Feuerwehrdienstpflicht zu nennen¹. Von der Verfassung namentlich erwähnt sind sodann die Katastrophenhilfe, d. h. die Hilfe bei Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen usw. sowie die Hilfe in Notlagen, worunter etwa die Betreuung von Flüchtlingen im Fall starker Flüchtlingsströme oder von Kranken im Fall von Seuchen oder Epidemien fallen könnte.

2. Zulässigkeit von Ersatzabgaben?

Art. 7 spricht nur von der Realleistung, nicht aber wie Art. 26 Abs. 2 KV/AR davon, dass an Stelle der Dienstleistung allenfalls eine Ersatzabgabe gezahlt werden muss. Die ausdrückliche Erwähnung der Ersatzabgabe ist jedoch insoweit nicht nötig, als sie als mögliches Mittel für die Durchsetzung der Realpflicht von dieser eingeschlossen ist².

3. Rechtliche Tragweite von Art. 7

Die rechtliche Tragweite von Art. 7 zeigt sich, wie bereits erwähnt³, einmal darin, dass diese Bestimmung zusammen mit Art. 6 für besonders einschneidende Pflichten eine verfassungsrechtliche Grundlage schafft.

Sodann verlangt Art. 7 in Satz 2 für die Einführung von persönlichen Dienstleistungspflichten eine gesetzliche Grundlage. Diese hat die Art der Dienstleistung, die Leistungspflichtigen sowie Ausnahmen und die Modalitäten der Durchsetzung (z. B. Ersatzabgaben) zu bestimmen⁴.

Schliesslich kann Art. 7, obwohl er in Gerichts- und Verwaltungsverfahren nicht unmittelbar anwendbar ist, für die Auslegung anderer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen beigezogen werden. Als mögliches Beispiel sei Art. 13 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1; abgekürzt UeStG) angeführt, der bestimmt:

«Wer bei einem Unglücksfall oder bei Gemeingefahr der polizeilichen Aufforderung zu einer zumutbaren Hilfeleistung nicht nachkommt, wird mit Haft oder Busse bestraft.»

Im Einzelfall eröffnet sich dem Beamten oder Richter vor allem bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der «zumutbaren Hilfeleistung» ein erheblicher Spielraum. Der Grundsatz von Art. 6, der die Mitverantwortung der Einzelnen für die Gemeinschaft aufstellt, muss nun grundsätzlich zu einer erhöhten Erwartung an die Einzelnen führen, bei einem Unglücksfall oder bei Gemeingefahr auf polizeiliche Aufforderung hin Hilfe zu leisten.

1 Vgl. Art. 34 ff. des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1).

2 Siehe die Feuerwehrabgabe gemäss Art. 37 ff. Feuerschutzgesetz.

3 Vgl. Bemerkungen vor Art. 6.

4 Siehe betreffend Art. 26 Abs. 2 KV/AR Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, S. 66. Sodann BGE 115 Ia 277.

3. Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

Artikel 8 Rechtmässigkeit

*Grundlage staatlichen Handelns ist das Recht.
Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen
und verhältnismässig sein.
Behörden und Private verhalten sich nach Treu und Glauben.*

Die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns waren im VernE 98 in Art. 2 bei den Allgemeinen Bestimmungen (Abschnitt I) eingeordnet. Sie lehnen sich an den praktisch gleichlautenden Art. 5 Abs. 1 bis 3 der inzwischen erlassenen neuen Bundesverfassung an. Art. 8 VE 99 resp. Art. 5 BV liegt die Leitidee zugrunde, die staatliche Macht im Rechtsstaat zu begrenzen. Adressat der Bestimmung sind alle Behörden, aber auch Private, die staatliche Aufgaben erfüllen.

Absatz 1

Abs. 1 verlangt, dass alles Staatshandeln im Einklang mit den geltenden Rechtsnormen geschieht, seien diese als Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsbestimmungen allgemein, seien sie als Beschlüsse, Urteile oder Verfügungen konkreter Natur. Aus der Bindung an das Recht gemäss Abs. 1 folgt namentlich auch, dass die staatlichen Organe ihre eigenen Entscheidungen zu beachten haben und insoweit Verantwortung für ihr Handeln tragen.

In Abs. 1 mit einbegriffen ist im übrigen die Bindung von Regierung und Verwaltung an die formellen Gesetze («Gesetzsmässigkeitsprinzip»), eine unerlässliche Voraussetzung zur Verwirklichung von Gewaltenteilung und Demokratie¹. Dass die Gerichte in ihrer Rechtsprechung ausschliesslich dem Recht, namentlich den Erlassen von Gesetzgeber und Regierung verpflichtet sind, wird als Grundsatz der Gewaltenteilung speziell in Art. 54 Abs. 2 festgelegt.

Absatz 2

Abs. 2 schreibt vor, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

Das Prinzip des öffentlichen Interesses gebietet, dass Behörden ihre Macht nicht zu ihrem eigenen oder zum Nutzen bestimmter Personen oder Gruppen missbrauchen oder sinn- und nutzlose Akte vornehmen sollen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert von den Behörden angemessene Entscheide, d. h. erstens Entscheide, die zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet sind, zweitens die Wahl des mildestmöglichen Mittels, drittens eine sorgfältige Abwägung der jeweils involvierten öffentlichen und privaten Interessen, wobei die Auswirkungen auf betroffene Private zu beurteilen sind.

Absatz 3

Gemäss Abs. 3 haben sich Behörden und Private in ihren gegenseitigen Beziehungen nach Treu und Glauben, d. h. verlässlich und berechenbar zu verhalten.

¹ Siehe zum Verhältnis zwischen Art. 8 und 65 die Kommentierung von Art. 65.

An den Grundsatz von Treu und Glauben haben sich sowohl der Staat als auch die Privaten, d.h. natürliche und juristische Personen, zu halten. Die Privaten gegenüber den Behörden, aber auch die verschiedenen Gemeinwesen untereinander dürfen sich nicht täuschend oder heimtückisch verhalten. Ein widersprüchliches oder rechtsmissbräuchliches Verhalten kann dazu führen, dass ein Anspruch verwirkt wird.

Sodann fliesst aus dem Grundsatz ein spezifisch grundrechtlicher Schutz des Vertrauens der einzelnen Personen gegenüber dem Staat. Die oder der Einzelne darf in behördliche Zusicherungen oder andere Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden vertrauen. Das hat zur Folge, dass eine vertrauenswidrige Verhaltensänderung der Behörden keine rechtliche Wirkung entfaltet oder zu Schadenersatz führen kann. Dieser grundrechtliche Schutz ist im Grundrechtskatalog der Bundesverfassung und entsprechend in Art. 2 lit.c des VE 99 verankert¹.

III. Staatsziele

1. *Übersicht über den Diskussionsverlauf*

Der kantonale Verfassungsgeber kann die Herausforderung, die öffentlichen Aufgaben grundsätzlich und längerfristig zu regeln, auf verschiedenen Wegen angehen.

Anfänglich diskutierte man die beiden Fragen, ob ein Aufgabenkatalog in die Verfassung aufzunehmen sei und ob ein solcher gegebenenfalls vollständig sein soll oder nicht. Zu dieser Debatte gesellte sich bei der Ausarbeitung der Thesen im Hinblick auf den VernE 98 dann die Idee, die öffentlichen Aufgaben zweistufig zu bestimmen, nämlich mittels grundsätzlich gefassten Staatszielen in erster und Regeln zur konkreten Festlegung der Staatsaufgaben durch den Gesetzgeber in zweiter Stufe.

Im folgenden wird der Verlauf der Diskussion über die Normierung öffentlicher Aufgaben nachgezeichnet und gezeigt, wie sich die Idee der zweistufigen Regelung von Staatszielen und Staatsaufgaben durchgesetzt hat.

2. *Was sind öffentliche Aufgaben?*

Öffentliche Aufgaben oder Staatsaufgaben regeln die Inhalte der Staatstätigkeit in grundsätzlicher Weise. Es sind Verfassungen denkbar, die sich darauf beschränken zu sagen, welche Staatsorgane welche Kompetenzen haben. Demgegenüber definiert eine Verfassung, die öffentliche Aufgaben normiert, welchen Werten und Interessen die Ausübung der staatlichen Kompetenzen dienen soll.

Wenn eine Kantonsverfassung die öffentlichen Aufgaben aufführt, kann sie darüber hinaus die Träger dieser Aufgaben selbst festlegen. So sagt z. B. die Verfassung des Kantons Bern in Art. 31 ff. zu jeder öffentlichen Aufgabe, ob sie vom Kanton, von den Gemeinden oder von beiden wahrgenommen wird.

¹ Schliesslich gilt der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 2 ZGB schon seit jeher auch als Richtschnur für das Handeln der Privaten untereinander.

3. Veralteter Katalog von öffentlichen Aufgaben in der geltenden Kantonsverfassung

Bereits 1972 haben die Gutachter festgestellt, dass der Aufgabenkatalog, wie er sich zur Hauptsache in Art. 1 bis 21 der geltenden Kantonsverfassung befindet, «mit Zufälligkeiten behaftet und teilweise durch die Bundesgesetzgebung überholt» ist¹. Dabei zeige sich, «dass der Aufgabenkatalog zur Hauptsache einfach Forderungen enthält, die zur Zeit der Verfassungsgebung zufällig aktuell waren, ohne dass ein klares Konzept erkennbar wäre»².

4. Argumente für und wider einen erneuerten Aufgabenkatalog

Der kantonale Verfassungsgeber muss sich als erstes darüber klar werden, ob er überhaupt einen Aufgabenkatalog in die Verfassung aufnehmen will.

Für einen Aufgabenkatalog in der Kantonsverfassung spricht die Absicht, den Bürgerinnen und Bürgern in Grundsätzen offenzulegen, welche Staatstätigkeiten von Kanton und Gemeinden wahrgenommen werden sollen. Mit der Dokumentation der Gegenstände staatlicher Tätigkeit wird die Verfassung ihrer integrierenden Funktion besser gerecht, kurz: den Menschen im Kanton wird gezeigt, was sie vom Staat prinzipiell erwarten können. Weiter ist anzuführen, dass die Inhalte staatlicher Tätigkeit einer Grundlage auf oberster Normstufe bedürfen, dass die Staatsaufgaben mit anderen Worten unerlässlicher Bestandteil einer Verfassung bilden, wenn diese mit dem Anspruch, Grundordnung des Staates zu sein, ernst machen will³. Schliesslich kann das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Kanton/Gemeinden gestärkt werden, wenn bereits die Verfassung gewisse Aufgaben den Gemeinden zuteilt.

Gegen die verfassungsrechtliche Festschreibung eines Aufgabenkatalogs lässt sich einwenden, dass ein solcher Aufgabenkatalog den Staat nur schwach verpflichten kann. Nehmen Kanton oder Gemeinden die Verfolgung eines verfassungsrechtlichen Staatsziels nicht an die Hand, kann der Richter nicht eingreifen; denn dieser hat weder die demokratische Legitimation noch die institutionellen Mittel, anstelle der Legislative Gesetze zu erlassen. Allerdings kann einem verfassungsrechtlichen Aufgabenkatalog nicht jegliche Verbindlichkeit abgesprochen werden⁴.

5. Argumente für und wider die Vollständigkeit eines Aufgabenkatalogs (Verfassungsvorbehalt)

Entscheidet sich der Verfassungsgeber für einen Aufgabenkatalog, hat er zwei Möglichkeiten, diesen auszugestalten: Er kann, nach dem Vorbild von § 26 KV/AG, § 90 KV/BL und § 63 KV/TG einen vollständigen bzw. abschliessenden Katalog aufstellen. Das bedeutet, dass der Staat nur Aufgaben übernehmen darf, die ihm in der Verfassung vorbehalten sind (Verfassungsvorbehalt). Dabei ist die Erfüllung der Aufgaben, die dem Kanton durch Bundesrecht übertragen werden, auszunehmen;

1 Gutachten Schmid 72, S. 55 ff., 83.

2 Gutachten Hangartner 72, S. 8 ff., 18.

3 Vgl. Rainer J. Schweizer, Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Glarus 1981, S. 23, 78 f.

4 Vgl. im einzelnen den Kommentar zu Art. 9 Abs. 2.

die müssen auch ohne Verfassungsgrundlagen erfüllt werden, sonst kommt der Kanton mit der bundesstaatlichen Treuepflicht in Konflikt¹.

Ein dergestalt abschliessender oder vollständiger Aufgabenkatalog mit Verfassungsvorbehalt wertet eine Kantonsverfassung sachlich und politisch auf und fördert die Demokratie, indem die Frage betreffend die Einführung einer neuen Staatsaufgabe vom Grossen Rat und eventuell auch vom Volk zuerst grundsätzlich und mit dem Erlass des Gesetzes dann nochmals konkret beraten werden muss. Weiter kann ein Verfassungsvorbehalt das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Kanton/Gemeinden zusätzlich stärken, falls die Gemeinden von seiner Geltung ausgenommen sind, diese also für das Anhandnehmen einer Staatsaufgabe keine verfassungsmässige Grundlage brauchen (so § 26 Abs. 2 KV/AG).

Andererseits erschwert ein abschliessender Katalog in der Kantonsverfassung die Übernahme neuer Aufgaben. Dies kann unter Umständen ein flexibles und zeitgerechtes Handeln des Staates und seiner Organe behindern. Vom Standpunkt der Effizienz staatlicher Tätigkeit aus braucht es somit eine offene Verfassung, welche dem kantonalen Gesetzgeber genügend Freiraum bei der Setzung seiner Agenda belässt, was namentlich in einer Zeit beschleunigter Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft von Bedeutung ist.

6. Diskussion erste Hälfte der 90er-Jahre: offener Aufgabenkatalog

Die vorbereitende Kommission sprach sich in ihrem Bericht vVK 90 für die Aufnahme eines Aufgabenkatalogs in die Kantonsverfassung aus, wobei sie nicht übersah, dass ein solcher Katalog nicht zu den zwingend notwendigen Inhalten einer Kantonsverfassung gehört. Ein Aufgabenkatalog würde zur Selbstdarstellung des Kantons beitragen und der Informationsfunktion der Verfassung entsprechen. Ein zentrales Anliegen der vorbereitenden Kommission war der Verzicht auf Vollständigkeit des Katalogs. Die geltende verfassungsrechtliche Ordnung, wonach es in der Zuständigkeit des Gesetzgebers liege, die Rechtsgrundlage für zusätzliche kantonale Aufgaben zu schaffen, habe sich bewährt. Am Grundsatz der offenen Verfassung sei festzuhalten.

Die Regierung befürwortete zwar in ihrem Bericht R 93 die nähere Prüfung der Frage, ob die Staatsaufgaben in der Verfassung selbst verankert werden sollen. Daraus würde der Vorteil resultieren, dass die bestehenden Staatsaufgaben in ihrer Gesamtheit auf die Notwendigkeit ihrer Erfüllung überprüft werden können. Allerdings sei von einer Aufnahme von Bestimmungen, die keinen normativen, sondern bloss proklamatorischen Gehalt haben, abzusehen. Entsprechend liesse sich den Verfassungsbestimmungen allenfalls eine ausführliche Präambel voranstellen, welche die hauptsächlichen Staatsziele aufführt, ohne selbst zuständigkeitsbegründend zu sein.

1 Wie etwa das Beispiel der Raumplanung zeigt, ist die Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Kantone oft nicht eine rein technische Vollzugsangelegenheit, sondern kann die Setzung ergänzenden kantonalen Rechts erfordern. Die Notwendigkeit einer Grundlage für die Erfüllung von Bundesaufgaben in der Kantonsverfassung würde das Risiko der Verzögerung oder gar Nichterfüllung dieser Aufgaben mit sich bringen.

7. Thesen R 97: Aufgabenbereiche und Staatsziele

Die Thesen R 97 brachten ein neues Konzept: Sie wollten auf die Aufzählung konkreter öffentlicher Aufgaben in der Verfassung verzichten und stattdessen nur Aufgabenbereiche als übergeordnete Kategorien von öffentlichen Aufgaben in nicht-abschliessender Weise auflisten, etwa die Aufgabenbereiche der Bildung, der Kultur, der sozialen Sicherheit usw.

Den Aufgabenbereichen sollten Staatsziele beigeordnet werden, die dokumentieren, nach welchen Grundideen sich der Staat bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben leiten lassen will. Dem Bereich der Bildung wurde beispielsweise u. a. folgendes Ziel zur Seite gestellt: «Der Kanton St.Gallen gewährleistet den Kindern und Jugendlichen eine auf den Grundlagen ihrer Eignungen und Neigungen aufbauende Bildung und Erziehung.»

Die konkreten öffentlichen Aufgaben selber seien nach Auffassung der Regierung vom Gesetzgeber festzulegen. Die Verfassung sollte einzig allgemeine Zuteilungsregeln aufstellen, welche besagen, unter welchen Voraussetzungen der Staat eine Aufgabe wahrzunehmen hat und ob eine Aufgabe vom Kanton oder von den Gemeinden zu erfüllen sei. Solche Zuteilungsregeln waren das Subsidiaritätsprinzip sowohl im Verhältnis Staat/Private als auch Kanton/Gemeinde sowie das Prinzip der Kongruenz, gemäss dem diejenige öffentliche Körperschaft, die eine Aufgabe zu erfüllen hat, auch über die Art der Erfüllung entscheidet und für die Finanzierung verantwortlich ist¹.

8. Thesen VK und AG 98: Aufgabenkatalog und Sozialziele

Die Thesen VK sowie AG 98 bekräftigten die Forderung nach einer offenen Verfassung, hielten aber im Gegensatz zu den Thesen R 97 an der Einfügung eines Aufgabenkatalogs fest. Wie die Thesen R 97 sprachen sich auch die Thesen VK und AG 98 sodann für die Aufnahme allgemeiner Zuteilungsregeln aus (Grundsätze der Subsidiarität, der Selbstverantwortung und der Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidung und Finanzierung).

Zusätzlich befürworteten die Thesen VK 98 die Aufnahme eines eigenständigen Katalogs von Sozialzielen etwa nach dem Vorbild der Kantonsverfassungen von BE und AR, bei welchem klar erkennbar sein müsse, dass dies nur Zielvorstellungen seien und nicht eigentliche Staatsaufgaben. Der Staat ergreife nur Massnahmen, soweit dies für die Zielerreichung erforderlich sei, die Selbsthilfe der Einzelnen gehe vor.

9. Thesen 97/98: Hierarchisierung der Staatsaufgaben auf Gesetzesebene

Die Thesen R 97 und VK 98 nahmen sich darüber hinaus dem Problem an, dass Staatsziele bzw. Staatsaufgaben tendenziell Normen mit wenig verpflichtender Kraft sind. Dieses Problem wurde dadurch verstärkt, dass man sich für eine offene Verfassung ohne Verfassungsvorbehalt entschieden hatte. Die Frage lautete, in welchem Ausmass und mit welchem Grad an Verbindlichkeit die Erfüllung der Staatsziele bzw. -aufgaben verlangt werden soll.

¹ Mehr zu den Zuteilungsregeln in Abschnitt IV.

Die übereinstimmenden Vorschläge von Verfassungskommission und Regierung gingen dahin, den Gesetzgeber anzuweisen, die öffentlichen Aufgaben in drei Stufen einzuordnen und bei der Festlegung einer Aufgabe einen Grundsatz – eine Zielnorm – voranzustellen¹. Von den drei vorgeschlagenen Stufen bestand die erste darin, dass Staat oder Gemeinde die Erfüllung einer Aufgabe «gewährleisten», d. h. einen unmittelbar klagbaren Anspruch auf richtige Erfüllung der Aufgabe vermitteln; die zweite Stufe verlangte mit den Wendungen «der Staat oder die Gemeinde sorgt für, ist besorgt für» ebenfalls die richtige Erfüllung oder zumindest das Hinwirken auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, ohne indessen den Rechtsadressaten einen klagbaren Anspruch zu gewähren; die dritte Stufe schliesslich bezweckte die gesetzliche Festlegung einer öffentlichen Aufgabe im Sinn eines Leitbildes, was mit den Verben «fördern» oder «unterstützen» ausgedrückt werden sollte.

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Zielnormen und zur Gliederung der öffentlichen Aufgaben war der Versuch, das Anliegen einer offenen Verfassung konsequent zu verwirklichen und gleichzeitig das Problem der geringen Verbindlichkeit, d. h. der fehlenden Steuerung staatlichen Handelns, durch das Recht zu lösen, indem diese Steuerungsaufgabe nach bestimmten Grundsätzen an den Gesetzgeber übertragen werden sollte.

10. Das zweistufige System des VernE 98: Staatsziele und Staatsaufgaben

Anstelle eines Aufgabenkatalogs wurde in Abschnitt III VernE 98 ein Katalog von Staatszielen aufgenommen. Der in den Thesen VK 98 und AG 98 geforderte spezielle Katalog von Sozialzielen wurde bei den Staatszielen integriert. Die von der Regierung in den Thesen R 97 vorgeschlagene Benennung der Aufgabenbereiche erfolgte in den Artikelüberschriften. In Abschnitt IV VernE 98 wurden unter dem Titel «Staatsaufgaben» allgemeine Zuteilungsregeln niedergeschrieben. Die Anweisung an den Gesetzgeber zur Hierarchisierung der öffentlichen Aufgaben fand in Art. 52 VernE 98 unter der Überschrift «Erfüllungsgehalt» Eingang. Art. 52 VernE 98 lautete:

- «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.»

Dem in den Abschnitten III und IV VernE 98 kodifizierten zweistufigen System von Staatszielen und Staatsaufgaben lag folgende Logik zugrunde: Einmal sollten die Inhalte staatlicher Tätigkeit entsprechend dem gezeigten Modell von Art. 52 («Erfüllungsgehalt») sowohl auf Verfassungs- wie auch auf Gesetzesebene normiert werden: auf Verfassungsebene in Form grundlegender Staatsziele, auf Gesetzesebene in Form mehr oder weniger verbindlicher bestimmter Staatsaufgaben, die der Verwirklichung der grundsätzlichen Staatsziele zu dienen hatten.

¹ Vgl. Thesen R 97 S. 12; Thesen VK 98 S. 8.

Weiter sollte die Zuteilung von Aufgaben im öffentlichen Interesse an Staat/Private bzw. Kanton/Gemeinde nicht durch die Verfassung selber vorgenommen werden, sondern durch den Gesetzgeber nach Massgabe allgemeiner Zuteilungsregeln in der Verfassung (vgl. Abschnitt IV).

Sodann brachte die Festschreibung von Staatszielen auch eine Akzentverschiebung bezüglich der Offenheit der Verfassung: Zwar war der Staatszielkatalog nicht abschliessend gedacht. D. h. der Gesetzgeber kann grundsätzlich jederzeit eine neue Aufgabe aufnehmen, für die noch keine Zielvorgabe in der Verfassung besteht. Allerdings sollten mit den Staatszielen jene Grundwerte staatlichen Handelns verankert werden, die zur Zeit die Vorstellungen des Verfassungsgebers prägen. Würde der Gesetzgeber eine Staatsaufgabe festlegen, die dem Katalog von Staatszielen bzw. Grundwerten widersprechen, wäre dies als verfassungswidrig zu erachten. Insofern kann der Gesetzgeber nach dem zweistufigen System Staatsziele/Staatsaufgaben nicht jede beliebige Staatsaufgabe an die Hand nehmen.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass sich sowohl die Staatsziele als auch die Staatsaufgaben des VernE 98 ausschliesslich an die Staatsorgane, nicht aber an die Privaten richteten. Art. 37 VernE 98 bestimmte:

«Das St.Galler Volk und die Behörden streben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel die Erfüllung der Staatsziele an.»

Der Ausdruck St.Galler Volk war im Sinn der Stimmberechtigten, also im Sinn des Volkes als Staatsorgan gemeint. Das wird deutlich durch die Verbindung mit dem Ausdruck «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten»: Das Volk als Gesamtheit der Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton hat keine staatlichen Zuständigkeiten¹.

11. Vernehmlassung und Änderungen im VE 99

In der Vernehmlassung begrüsst fast alle das System der offenen Verfassung. Das Konzept mit den Staatszielen empfand ein Grossteil sinnvoll, wobei eine Partei die Unterscheidung zwischen Staatszielen und Staatsaufgaben für fragwürdig hielt². Die in Art. 52 umgesetzte Idee, den Gesetzgeber zur Normierung der verschiedenen Erfüllungsgrade staatlicher Aufgaben anzuweisen, fand mehrheitlich Zustimmung. Einige Eingaben bezweifelten jedoch stark die Praktikabilität dieser Regelung³.

Die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik an der Praktikabilität des Art. 52 VernE 98 über die Erfüllungsgrade wurde berücksichtigt, so dass diese Bestimmung im VE 99 nicht mehr vorhanden ist. Beibehalten wurde das zweistufige System der Staatsziele und Staatsaufgaben. Um den Adressatenkreis der Staatsziele genauer zu bezeichnen, wurde der Ausdruck «St.Galler Volk» gemäss Art. 37 VernE 98 durch den Ausdruck «Die Stimmberechtigten» in Art. 9 VE 99 ersetzt. Ansonsten erfolgten im VE 99 lediglich Feinkorrekturen bei den einzelnen Staatszielen, wie bei der Besprechung der Art. 10 bis 22 zu zeigen sein wird.

1 Nicht zutreffend sind deshalb die Erläuterungen VernE 98, die bei der Kommentierung von Art. 37 und 38 VernE 98, S. 45, davon ausgingen, dass sich die Staatsziele auch an Private wenden.

2 So die Eingabe der LdU Kantonalpartei St.Gallen.

3 Eingaben von SP Kantonalpartei, EVP Kantonalvorstand und Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband.

12. Inhalt der Staatsziele bzw. Staatsaufgaben

Bereits der Bericht vVK 90 setzte sich mit der Frage auseinander, welche Staatsaufgaben in die neue Kantonsverfassung hineinzuschreiben seien. Wichtige und daher in der Kantonsverfassung zu erwähnende Staatsaufgaben seien einmal jene Bereiche, die auch heute noch weitgehend den Kantonen überlassen sind, hauptsächlich die Erziehung, das Gesundheitswesen, die öffentliche Fürsorge, die öffentlichen Bauten, die allgemeine Polizei und die Kulturförderung. Von den Aufgaben, die weitgehend durch das Bundesrecht geregelt sind, jedoch Freiraum für ergänzendes kantonales Recht lassen, wollte die vorbereitende Kommission folgende verankert wissen:

- Bereiche der Wirtschaftspolitik, insbesondere die möglichst gleichmässige Förderung der Regionen, die Unterstützung und Ergänzung der Land- und Forstwirtschaftspolitik des Bundes sowie die Bereitstellung einer hinreichenden Verkehrsinfrastruktur, was zugleich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit diene;
- die soziale Sicherung als Ausfluss des Grundsatzes der Solidarität, der im übrigen als solcher in der Verfassung festzuhalten sei; besonders zu erwähnen seien der Schutz von Familie, Jugend und Alter sowie die Begünstigung eines der Nachfrage entsprechenden Wohnungsangebots durch geeignete Bau- und Planungsmassnahmen;
- in Konkretisierung eines allgemeinen Diskriminierungsverbots die Chancengleichheit von Mann und Frau, die Förderung der Berufs- und Erwachsenenbildung sowie die berufliche und gesellschaftliche Eingliederung Behinderter;
- der Umweltschutz, wobei die Versorgung (Wasser und Energie) und die Entsorgung (Abwässer und Abfälle) im Vordergrund stünden;
- schliesslich – teils aus traditionellen Gründen, teils aufgrund neuer technologischer Möglichkeiten – die kantonalen Regalrechte und Monopole.

Die Regierung lehnte in ihrem Bericht R 93 die Verankerung des Grundsatzes der Solidarität ab, weil ein solcher Grundsatz bloss proklamatorischen Gehalt hätte. Die vorberatende Kommission wollte indessen im Bericht vVK 94 weiterhin daran festhalten. In den Thesen R 97 zählte dann die Regierung folgende Aufgabenbereiche auf: Bildung, Kultur, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bewahrung und Entwicklung natürlicher Lebensgrundlagen (Umweltschutz), Entwicklung und Nutzung von geschaffenen Lebensraum (Raumplanung), grenzüberschreitende Beziehungen, Verkehr, Wirtschaftsstruktur, öffentliche Sicherheit und Rechtspflege. Die Förderung der sozialen Integration wurde als Teil der öffentlichen Sicherheit gesehen.

Diesen Bereichen fügten die Thesen VK und AG 98 jenen der Versorgung/Entsorgung bei. Andererseits wollten sie die Rechtspflege nicht im Aufgabenkatalog erwähnt haben. Auf die Festschreibung eines allgemeinen Solidaritätsgrundsatzes wurde definitiv verzichtet. Die in den Thesen VK und AG 98 vorgeschlagenen öffentlichen Aufgaben fanden alle in der Form von Staatszielen in den VernE 98 Eingang, ausser der Bereich der grenzüberschreitenden Beziehungen, der bei den allgemeinen Bestimmungen in Abschnitt I eingeordnet wurde (vgl. Art. 3 VernE 98). Die Regelungen des VernE 98 sowie die Vernehmlassungsergebnisse werden im einzelnen in der Artikelkommentierung behandelt.

13. Vergleichbare Regelung in der neuen Bundesverfassung

Eine den Staatszielen in Abschnitt III vergleichbare Regelung enthält die neue Bundesverfassung in Art. 41 unter dem Titel «Sozialziele».

Den Sozialzielen ist mit den Staatszielen gemäss VE 99 gemeinsam, dass sie nicht vor Gerichten unmittelbar geltend gemacht werden können. Obwohl die Sozialziele nur begrenzt verbindlich sind, meinte die bundesrätliche Botschaft:

«Es handelt sich nicht um eine blossе sozialpolitische Deklamation im feierlichen Verfassungsgewand, sondern um eine Rechtsnorm mit einer gewissen begrenzenden Kraft: Bei einem Zurückfallen unter ein minimales Schutzniveau geriete man zweifellos in Konflikt mit Artikel 33 VE 96 (= Art. 41 BV).»¹

Was den Adressatenkreis betrifft, richtet sich Art. 41 BV sowohl an den Bund als auch an die Kantone. Darüber hinaus schreibt er in Abs. 1 das Subsidiaritätsprinzip fest, indem er den Einsatz von Bund und Kantonen als «Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» sieht.

14. Ergebnis

Im Ergebnis hat der VE 99 die Herausforderung, die öffentlichen Aufgaben grundsätzlich und längerfristig zu regeln, durch Schaffung eines zweistufigen Systems bewältigt. Dieses System hat zusammenfassend folgende Merkmale:

- Abschnitt III enthält eine auf das Grundsätzliche beschränkte Aufzählung von Staatszielen im Sinn längerfristiger inhaltlicher Vorgaben für das Handeln der Staatsorgane. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, jedoch von der Absicht geleitet, im gegenwärtigen Zeitpunkt einen umfassenden Überblick über die Staatsziele zu geben. Damit wird das Postulat einer für die Zukunft offenen Verfassung umgesetzt.
- Abschnitt IV handelt von den in Gesetzen festzulegenden konkreten Staatsaufgaben. Er enthält zwar keinen Aufgabenkatalog, bestimmt aber die Art und Weise der Erfüllung der Staatsziele durch die staatlichen Organe. Namentlich wird die Zuteilung der Staatsaufgaben im Verhältnis Staat/Private und Kanton/Gemeinden geregelt.

Dieses System hat folgende Konsequenzen: Bisher in der Kantonsverfassung geregelte Staatsaufgaben werden nicht mehr aufgenommen, sondern durch ein oder mehrere Staatsziele erfasst und vom Gesetzgeber näher geordnet². Bisherige gesetzliche Ordnungen einzelner Staatsaufgaben sind daraufhin zu überprüfen, ob sie den neuen formulierten Staatszielen entsprechen; kollidieren sie mit den Staatszielen, wären sie innerhalb von drei Jahren nach Vollzugsbeginn des VE 99 anzupassen (vgl. Art. 116 Abs. 1). Zudem haben die Stimmberechtigten und die Behörden von Kanton und Gemeinden in Zukunft fortlaufend zu beurteilen, ob die bestehende Gesetzgebung die neuen Staatsziele angemessen erfüllt (vgl. Art. 9 Abs. 1). Neue Regelungen von Staatsaufgaben kann der Gesetzgeber angesichts der Offenheit der Verfassung ohne Verfassungsänderung an die Hand nehmen, auch wenn sie nicht von einem Staatsziel gedeckt sind. Eine Grenze findet der Gesetzgeber inskünftig dort, wo Staatsaufgaben den Staatszielen widersprechen. Wandeln sich die politischen Herausforderungen und damit die Aufgaben des Kantons, sollten entsprechend neue Staatsziele in der Kantonsverfassung definiert oder die bestehenden angepasst werden.

1 BBl 1997 I 200 f.

2 Beispiel: Für die Nutzung der öffentlichen Gewässer (vgl. Art. 18 KV bisher) sind künftig namentlich Art. 16 und 20 massgeblich.

Artikel 9**Grundsatz**

Die Stimmberechtigten und die Behörden von Kanton und Gemeinden streben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel die Erfüllung der Staatsziele an.

Aus den Staatszielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

Absatz 1**1. Staatsziele als Richtungsvorgaben**

Art. 9 spricht davon, dass die Erfüllung der Staatsziele anzustreben sei. Der Ausdruck «anstreben» verdeutlicht, dass die Staatsziele nicht als Ziellinien zu verstehen sind, die nach Zurücklegung einer gewissen Strecke überschritten werden, sondern vielmehr als Vorgaben, welche die Richtung angeben. Die Staatsziele können mit anderen Worten nur mehr oder weniger erfüllt werden. Es handelt sich nicht um Gebote, die eine scharfe Trennlinie zwischen richtigem und falschem Handeln ziehen, sondern um Grenzwerte, denen sich der Staat möglichst weit annähern soll.

Der Katalog von Staatszielen in Abschnitt III beschränkt sich nicht darauf, Ziele im eigentlichen Sinn anzugeben, sondern bestimmt bisweilen in grundsätzlicher Weise auch Mittel zur Zielerreichung: Das Staatsziel der Bildung etwa ist dadurch anzustreben, dass Schule und Eltern in Erziehung und Bildung zusammenarbeiten (vgl. Art. 10 Abs. 2), oder das Staatsziel des Umweltschutzes mittels angemessener Überwälzung der Lasten an jene, die sie verursachen (vgl. Art. 16 lit. c).

Im weiteren ist zu bemerken, dass bestimmte Gesetze gleichzeitig mehrere Staatsziele verfolgen können. So dient z. B. das Baugesetz abgesehen von der Raumplanung (Art. 17) in gewissem Mass namentlich den Staatszielen der Kultur (Art. 11), des Umweltschutzes (Art. 16), dem Verkehr (Art. 18) und der Versorgung (Art. 20).

2. Adressaten der Staatsziele

Zur Erfüllung der Staatsziele sind «die Stimmberechtigten und die Behörden von Kanton und Gemeinden» aufgerufen. Die Adressaten der Staatsziele und der Staatsaufgaben sind damit dieselben, nämlich die Staatsorgane. Die von einzelnen Privaten kraft Verfassung anzustrebenden Ziele sind bei den Grundpflichten in Art. 6 und 7 geregelt.

3. Erfüllung der Staatsziele im Rahmen der Zuständigkeiten

Der Passus, dass die Staatsorgane die Erfüllung der Staatsziele «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» anstreben, verlangt einerseits, dass sich die einzelnen Staatsgewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) und die Körperschaften (Kanton und Gemeinden) an die nach dieser Verfassung und den Gesetzen vorgegebenen Zuständigkeiten halten.

Andererseits sollen Behörden und Stimmvolk ihre Zuständigkeiten voll ausschöpfen. Insbesondere die Stimmberechtigten sind – unbeachtet der Streichung der Stimmpflicht im VE 99 – dazu aufgerufen, ihre politischen Rechte und Möglichkeiten zugunsten der Verwirklichung der Staatsziele wahrzunehmen.

4. Einsatz der verfügbaren Mittel bei Zielkonflikten

Bei der Erfüllung der Staatsziele können schon aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen Zielkonflikte auftreten. In erster Linie ergeben sich Zielkonflikte aber aufgrund der Knappheit der verfügbaren Mittel, braucht es doch für die Verwirklichung jedes Ziels den Einsatz von Ressourcen finanzieller, personeller oder organisatorischer Art.

Die Wendung von Art. 9, nach der die Erfüllung der Staatsziele «im Rahmen der verfügbaren Mittel» anzustreben ist, verdeutlicht diese natürlichen Grenzen der Staatstätigkeit und ruft in Erinnerung, dass infolge Knappheit der Mittel die Erfüllung eines Ziels auf Kosten der Erfüllung eines anderen gehen kann. Ausgehend von dieser Erkenntnis sind die Staatsziele in Beziehung zueinander zu betrachten, wie schon die Erläuterungen VernE 98 betonten¹. Die Staatsziele stehen in keiner Rangfolge zueinander, der VE 99 stellt keine Wertehierarchie auf. Das bedeutet, dass die Staatsziele gleichmässig zu erfüllen sind und kein bereits überdurchschnittlich erfülltes Staatsziel gefördert werden soll, wenn genau dadurch die Mittel für die Verfolgung eines noch unterdurchschnittlich verwirklichten anderen Ziels weggenommen würden². Die verfügbaren Mittel sind dort einzusetzen, wo sie am wirksamsten sind³.

Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, ein neues, nicht von der Verfassung genanntes Staatsziel zu realisieren, muss dieses Ziel gleichwertig neben die kodifizierten Ziele treten, d. h. in gleichem Mass von den verfügbaren Mitteln profitieren können. Ansonsten wäre der Grundsatz der Offenheit der Verfassung beeinträchtigt.

Absatz 2

Art. 9 Abs. 2 stellt klar, dass ein Gericht die Staatsziele nicht unabhängig vom Gesetzgeber oder gar gegen den Willen des Gesetzgebers durchsetzen kann. Der Richter darf nicht ohne gesetzliche Grundlage direkt gestützt auf die Staatszielbestimmungen der Verfassung Leistungen gewähren (fehlende Justiziabilität der Staatsziele).

Auch wenn es unmöglich ist, die Erfüllung eines Staatsziels vor Gericht einzufordern, kommt den Staatszielen in vielerlei Hinsicht rechtliche Verbindlichkeit zu: Die Staatsziele können als verfassungsrechtliche Leitlinien für die politische Argumentation vor allem auf den Gesetzgeber steuernd einwirken. Weiter bestimmen die Staatsziele auf Verfassungsstufe, welches zulässige kantonale öffentliche Interessen sind; dies ist namentlich deshalb von Bedeutung, weil Art. 5 Abs. 2 VE 99 (wie Art. 36 Abs. 2 BV) für die Einschränkung von Grundrechten ein öffentliches Interesse verlangen. Sodann haben Verwaltung und Gerichte ihre Spielräume bei der Anwendung offener Gesetze, vor allem unbestimmter Rechtsbegriffe im Sinn der Staatsziele («staatszielkonform») auszunützen. Schliesslich ist denkbar, dass der Richter ein Gesetz nicht anwendet bzw. aufhebt, wenn dieses den verankerten Staatszielen geradezu widerspricht.

1 Vgl. Erläuterungen VernE 98 zu Art. 37, S. 45.

2 Ebenso Walter Kälin, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Öffentliche Aufgaben, S. 66: Bei der Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Aufgaben darf der Gesetzgeber «nicht eine Aufgabe derart stark betonen, das eine andere völlig an den Rand gedrückt wird, sondern er muss sich um praktisch realisierbare Ausgleiche bemühen».

3 Siehe zum Grundsatz der Wirksamkeit Kommentar zu Art. 25 Abs. 1.

Artikel 10**Bildung**

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 Weiterbildung die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten weiterentwickelt werden können.*

Er fördert insbesondere die geistigen, sozialen, schöpferischen, emotionalen und körperlichen Fähigkeiten der Kinder und Jugendlichen sowie die Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung.

Er tritt dafür ein, dass in Unterricht, wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahrgenommen und vermittelt wird.

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die geltende Kantonsverfassung hält im Bereich der Bildung in Art. 2 bis 10 sowie Art. 15 lit. a ausführlich und teilweise detailliert verschiedene Staatsaufgaben fest.

In Art. 38 VernE fand die Bildung als Staatsziel Aufnahme. Dessen Abs. 1 lit. d hat im VE 99 Änderungen redaktioneller Art erfahren; Abs. 2 musste umformuliert werden, da er unzutreffend auch die Eltern verpflichtete, und Abs. 3, der bei den Grundrechten in Art. 17 Abs. 2 VernE 98 eingeordnet war, wurde aus systematischen Gründen in den Abschnitt über die Staatsziele hineingeschrieben.

In der Vernehmlassung wurde das Staatsziel der Bildung grundsätzlich positiv aufgenommen, wobei verschiedene Eingaben Änderungsvorschläge vorbrachten:

Die Pro Juventute wollte die Integration und Betreuung der Kinder und Jugendlichen gewährleisten. Dieses Anliegen fand schon im eigens der sozialen Integration gewidmeten Art. 48 VernE 98 (neu Art. 14) weitgehend Berücksichtigung.

Die Begleitgruppe Jugend merkte in der Vernehmlassung an, dass die sekundäre Bildung im Anschluss an die Volksschule bereits auf Verfassungsstufe unentgeltlich sein müsse, eine Regelung, welche die Verfassungskommission weiterhin dem Gesetzgeber überlassen will¹.

Von einer Partei² wurde bemängelt, dass der Wichtigkeit der Erwachsenenbildung nicht angemessen Rechnung getragen werde. Zwar genießt kraft Art. 10 Abs. 2 VE 99 die Bildung von Kindern und Jugendlichen eine gewisse Priorität, die Erwachsenenbildung wird jedoch in Abs. 1 lit. c und b berücksichtigt, indem dem Staat das Ziel gesetzt wird, für die Bereitstellung öffentlicher Bildungseinrichtungen, vielfältige Bildungsangebote und die Weiterbildung besorgt zu sein; zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang ausserdem das kantonale Grundrecht auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung nach Art. 3 lit. c.

1 Vgl. bestehende Regelung in Art. 5 Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980 (sGS 215.1): Unentgeltlichkeit für Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton St.Gallen.

2 Eingabe der SP Kantonalpartei.

Eine gemeinsame Eingabe vom Bischof von St.Gallen, vom Kirchenrat der evangelisch-reformierten Kirche und vom Administrationsrat des katholischen Konfessionsteils wollte im Bildungsziel die Religionsgemeinschaften einbeziehen und die Förderung der ethischen Fähigkeiten festhalten. Die Verfassungskommission sprach sich indes in einem Grundsatzentscheid dafür aus, die bereits heute geltende Trennung von Kirche und Staat nicht rückgängig zu machen¹.

2. Das Ziel der Bildung und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Gemäss Art. 10 soll der Staat dafür sorgen, dass im Kanton St.Gallen für alle eine qualitativ hochstehende Bildung erreicht und aufrechterhalten werden kann. «Bildung» wird in einem weiten Sinn verstanden:

Zum einen fällt nicht nur die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen darunter, sondern auch deren Erziehung; Bildung und Erziehung werden als untrennbar miteinander verbunden gesehen, indem *Abs. 1 lit. a* verlangt, dass Bildung und Erziehung den Eignungen und Neigungen der Kinder und Jugendlichen entsprechen sollen, und indem *Abs. 2* die Förderung der Zusammenarbeit von Schule und Eltern in Erziehung und Bildung sowie die Förderung von Fähigkeiten nennt, die Erziehungs- und Bildungsziele sind.

Zum anderen meint Art. 10 mit «Bildung» nicht nur die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, sondern auch die Weiterbildung, d. h. die Weiterentwicklung der in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten und Fertigkeiten, wie *Abs. 1 lit. d* besagt. Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch der Sport im Sinne der Entwicklung körperlicher Fähigkeiten gemäss *Abs. 2* Bestandteil des Bildungsziels ist².

Ein weiteres Ziel des Bildungsartikels ist der faire Zugang aller zu den Bildungsangeboten. Dazu schreibt *Abs. 1 lit. b* den Grundsatz der Chancengleichheit fest. Chancengleichheit herrscht im Idealfall dann, wenn Umstände, die nicht mit den unabänderlichen natürlichen Anlagen einer Person zusammenhängen, wie z. B. Geschlecht, soziale Stellung, Staatsangehörigkeit oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern, für den Erwerb von Bildung keine Rolle spielen.

Art. 10 enthält Vorgaben zur Art und Weise, wie das Staatsziel der Bildung anzustreben ist. Der Staat hat positive Leistungen zu erbringen, indem er Bildungseinrichtungen bereitstellt und ein vielfältiges Bildungsangebot von hoher Qualität fördert (vgl. *Abs. 1 lit. c*). Zur Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen soll der Staat durch Förderung der Zusammenarbeit von Schule und Eltern beitragen (vgl. *Abs. 2*).

Gemäss *Abs. 3* soll der Staat dafür eintreten, dass in Unterricht, wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahrgenommen und vermittelt wird. Im VernE 98 war diese Bestimmung noch bei den Grundrechten in Art. 17 Abs. 2 eingeordnet. Im VE 99 obliegt diese Pflicht den Privaten kraft Art. 6 im Sinn einer Grundpflicht. Der Mensch darf in Unterricht, Lehre und Forschung nicht als Mittel behandelt werden, sondern ist in seiner Würde zu achten. Wissen soll Mensch und Mitwelt dienen und darf nicht zugunsten von Macht oder Geld sowie zum Schaden von Mensch und Mitwelt missbraucht werden. Der Begriff der «Mitwelt» verlangt vom lehrenden und forschenden Staat, dass er die Natur nicht als beliebig beherrschbares Medium behandelt, sondern die vielfältigen Abhängigkeiten des Menschen von der Natur berücksichtigt.

1 Zum Verhältnis Staat und Kirche Abschnitt X VE 99.

2 Zum Sport als Mittel der Verwirklichung des Staatsziels der Gesundheit Art. 15.

3. *Verhältnis zum Bundesrecht*

Wie Art. 62 Abs. 1 BV festhält, sind für das Schulwesen wie bis anhin die Kantone zuständig. Auch im Bereich der kantonalen Schulhoheit haben die Kantone indessen gewisse Vorgaben des Bundes zu beachten. So müssen die Kantone nach Art. 62 Abs. 2 BV für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht, sorgen; der Grundschulunterricht ist obligatorisch, untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht und ist an öffentlichen Schulen unentgeltlich; schliesslich hat das Schuljahr zwischen Mitte August und Mitte September zu beginnen. Sodann schreibt Art. 67 Abs. 1 BV den Kantonen im Bereich ihrer Schulhoheit vor, den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen, eine Bestimmung, die in Art. 10 Abs. 2 VE 99 in erweiterter Form umgesetzt ist. Weiter kann der Bund nach Art. 68 lit. 3 BV den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären, was er auch getan hat¹. Schliesslich haben die Kantone die spezifisch die Bildung betreffenden Sozialziele gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV² zu respektieren, Ziele, die durch den VE 99 in Art. 10 und Art. 14 (soziale Integration) vollständig abgedeckt sind.

Die kantonale Schulhoheit ist gewissermassen umringt von verschiedenen Bundeskompetenzen im Sektor der Bildung im weiten Sinn. Gemäss Art. 63 ff. BV hat der Bund im Gebiet der Berufsbildung und des Jugendsports nicht auf Grundsätze beschränkte³, in den Bereichen der Hochschulen, der Forschung, der Ausbildungsbeihilfen, der Jugend- und Erwachsenenbildung und des Sports parallele Regelungskompetenzen.

4. *Verhältnis zu den Grundrechten des Bundes und des Kantons*

Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung, die für die Bildung Bedeutung haben, gewähren alle nur Abwehransprüche, d. h. keine Ansprüche auf staatliche Leistungen. Ebenso wenig kann aus der Rechtsgleichheit ein Anspruch auf Leistungen, etwa auf das Bereitstellen von Studienplätzen abgeleitet werden. Aus der Rechtsgleichheit folgt nur das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu schon bestehenden Bildungsangeboten, etwa das Verbot diskriminierender Numerus-clausus-Bedingungen⁴. Einzig das soziale Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV vermittelt einen Anspruch auf eine staatliche Leistung⁵.

1 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung des Bundesrats über die Förderung von Turnen und Sport vom 21. Oktober 1987 (SR 415.01): «Die Kantone sorgen dafür, dass an Volks- und Mittelschulen wöchentlich 3 Stunden Turn- und Sportunterricht erteilt wird.»

2 Nach Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

«f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;

g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.»

3 Betreffend Jugendsport vgl. Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 284.

4 Vgl. zum Ganzen Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 436 ff.

5 Zum Grundschulunterricht auch oben Nr. 3 und 4 zu Kap. II, Art. 3, lit. b.

Einen wesentlichen Beitrag im Bildungsbereich leisten aus grundrechtlicher Sicht drei der besonderen kantonalen Grundrechte nach Art. 3 VE 99: die Privatschulfreiheit (lit. a), der Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung beim Schulbesuch (lit. b) und der Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus (lit. c). Die letzteren beiden Grundrechte stellen sogar Leistungsansprüche an den Staat dar¹.

5. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Das Bildungsziel ist auf Gesetzesebene bereits in vielfältiger Weise konkretisiert worden. Zuvorderst zu nennen sind die folgenden Erlasse: Kindergartengesetz, Volksschulgesetz, Mittelschulgesetz, Gesetz über die Pädagogische Hochschule, Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach, Gesetz über die Universität St.Gallen, Stipendien-gesetz, Gesetz über Staatsbeiträge an private Sonderschulen sowie die Einführungsgesetze zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung und über die Förderung von Turnen und Sport. Im weiteren beteiligt sich der Kanton an der Fachhochschule für Technik Buchs (NTB), an der Fachhochschule Ostschweiz - Hochschule Rapperswil (HSR) und an anderen Fachhochschulen.

Obwohl das st.gallische Schulsystem ziemlich zentralistisch vom Kanton bestimmt ist, haben auch die Gemeinden, namentlich die Schulgemeinden als Trägerinnen der Vorschulstufe und vor allem der mehrstufigen Volksschule (vgl. Art. 4 VSG) einen wesentlichen Anteil an der Verwirklichung des Bildungsziels.

Artikel 11 Kultur

Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

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

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die aktuelle Kantonsverfassung erwähnt die Kultur nicht eigens. Das Staatsziel der Kultur wurde im VernE 98 normiert und hat inzwischen lediglich geringfügige, rein redaktionelle Änderungen erfahren.

In der Vernehmlassung regte eine Partei² an, die Kultur im Sinn der Verfassung des Kantons Bern zu regeln, so dass auch der Zugang zur Kultur und die kulturelle Vielfalt des Kantons gefördert werde. Dem ist zu entgegnen, dass sich die Förderung des Zugangs zur Kultur und der kulturellen Vielfalt zwanglos den in Art. 11 lit. a verwendeten Ausdrücken der «Schaffung» und «Entfaltung» kultureller Werte zuordnen lässt.

Eine Organisation verlangte, dass der Sport bei der Kultur genannt werde³. Angesichts der Tatsache, dass Kultur gemeinhin als materialisierter Ausdruck geistiger Ideen verstanden wird, ist es indessen sinnvoller, den Sport, bei dem körperliche Leistung und Ertüchtigung im Vordergrund steht, den Staatszielen der Gesundheit und der Bildung zuzuordnen.

1 Näheres dazu bei der Kommentierung von Art. 3.

2 Eingabe der LdU Kantonalpartei.

3 Eingabe der Interessengemeinschaft St.Galler Sportverbände.

Nachdem mehrere Einzelpersonen wünschten, dass in lit. b auch die «Vermittlung» erwähnt werde, wurde dieser Begriff in den VE 99 hineingeschrieben.

2. Das Ziel der Kultur und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Art. 11 enthält keine Definition der «Kultur» und stellt damit auf die Kulturauffassungen in der Gesellschaft ab. Das Recht sollte den Kulturbegriff nicht festschreiben, das würde der Eigenheit der Kultur, die stetem Wandel unterworfen ist, zuwiderlaufen. Der Staat hat das Selbstverständnis der Kulturträger als Massstab dafür zu nehmen, was er unter Kultur versteht.

Immerhin unterscheidet Art. 11 zwischen drei Aspekten von Kultur, nämlich den «kulturellen Werten» (lit. a) sowie dem «kulturellen Erbe» und dem «zeitgenössischen Kulturschaffen» (lit. b). Der Begriff der kulturellen Werte in *lit. a* ist allgemeinerer Natur, indem er kein spezifisches Verständnis von Kultur verlangt, sondern etwa auch Lebensweisen oder Sprachen und Dialekte erfasst. Demgegenüber wird bei den beiden Aspekten von Kultur in *lit. b* die Wahrnehmung von dem, was «bewahrt», «überliefert» und «vermittelt» wird, als Kultur in der Regel ausgereifter sein. Die Bewahrung des kulturellen Erbes umfasst namentlich auch den Kulturgüterschutz sowie den Heimatschutz, d. h. den Schutz von Ortsbildern und Kulturdenkmälern.

Art. 11 äussert sich nicht dazu, mit welchen Mitteln Kultur im Kanton St.Gallen gefördert werden soll. Neben finanzieller Unterstützung sind eine Vielzahl anderer Förderungsmassnahmen denkbar, deren Bestimmung der Verfassungstext der Politik überlässt.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und den Grundrechten

Der Bereich der Kulturförderung liegt in der Zuständigkeit der Kantone, was Art. 69 Abs. 1 BV ausdrücklich festhält. Auf eidgenössischer Ebene wurde ein entsprechender Verfassungsartikel bereits zweimal, 1986 und 1994, vom Volk verworfen. Die Möglichkeiten des Bundes, das kulturelle Leben zu fördern, beschränken sich darauf, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse zu unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, zu fördern (Art. 69 Abs. 2 BV). Ausserdem hat der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt des Landes zu nehmen (Art. 69 Abs. 3 BV). Zu erwähnen ist weiter Art. 78 BV, der die Zuständigkeiten im Bereich des Heimatschutzes festlegt: Für den Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Abs. 1). Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Heimatschutzes (Abs. 2), kann Bestrebungen des Heimatschutzes unterstützen und Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung vertraglich oder durch Enteignung erwerben oder sichern (Abs. 3).

Neben den begrenzten Kulturaufgaben des Bundes ist die in Art. 21 BV gewährleistete Kunstfreiheit von Bedeutung¹.

1 Die Kunstfreiheit war vom Bundesgericht schon vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung als Teilgehalt der Meinungsfreiheit anerkannt; vgl. BGE 101 Ia 252 E. 3b S. 255.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der kantonale Gesetzgeber hat das Staatsziel der Kultur vor allem mit dem Kulturförderungsgesetz, der dazugehörigen Verordnung sowie der auf das ZGB gestützten Verordnung betreffend den Schutz von Naturkörpern und Altertümern verwirklicht. Das Baugesetz enthält baupolizeiliche und planerische Massnahmen im Interesse des Heimatschutzes. Daneben gibt es eine Vielzahl von Verordnungen und Grossratsbeschlüssen betreffend Errichtung, Benützung und Erhaltung einzelner kultureller Institutionen, etwa die Benützungsordnung für die Vadiana-Bibliothek, sowie betreffend Beiträge für bestimmte Kulturzwecke, z. B. der Grossratsbeschluss über Staatsbeiträge an den Betrieb von Stadttheater und Konzertverein St.Gallen.

Eine zentrale Rolle in der Kulturpolitik und im Kulturleben spielen die Gemeinden vor allem mittels städtischer Kultureinrichtungen wie Museen oder Theater sowie mit der Unterstützung dörflicher Musik-, Turn- und anderer Vereine sowie zahlloser kultureller Veranstaltungen.

Artikel 12 Soziale Sicherung

Der Staat setzt sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, namentlich von Familien, Kindern, Jugendlichen, Alleinstehenden, Betagten und Behinderten, zum Ziel.

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Den zeitgenössischen Verhältnissen ihrer Entstehung entsprechend regelt die heutige Kantonsverfassung im Bereich der sozialen Sicherung einzig die «Unterbringung von Trinkern in zweckentsprechenden Anstalten» (Art.12 Abs.1 KV) sowie das öffentliche Armenwesen¹ als Aufgabe der Gemeinden (Art. 14 KV).

Der VernE 98 enthielt unter dem Titel «Soziales» eine zu Art.12 analoge Bestimmung. Im VE 99 wurde die Wendung «Berücksichtigung der sozialen Bedürfnisse» durch jene der «sozialen Sicherung» ersetzt.

Die meisten Eingaben der Vernehmlassung postulierten, dass noch mehr Gruppen wie Alleinerziehende und Randständige, Ausländer und Homosexuelle genannt werden. Eine Partei beantragte eine klare Priorisierung der Gruppen in der Reihenfolge: 1. Familienunterstützung, 2. Frauenunterstützung, 3. Kinder und Jugendliche, 4. Behinderte und Diskriminierungsschutz und 5. Betagtenunterstützung².

Die Verfassungskommission lehnte die Nennung von weiteren Beispielen ab, da die Aufzählung ohnehin schon weit und nicht abschliessend ist. Ausserdem wird den Anliegen randständiger, desintegrierter Gruppen auch durch das Staatsziel der sozialen Integration in Art.14 Rechnung getragen. Die Verfassungskommission verwarf auch die Idee, die Gruppen in einer Reihenfolge aufzuführen. Dadurch würden ungewollte Bevorzugungen oder Diskriminierungen von Gesellschaftsgruppen in Kauf genommen.

1 Heute: öffentliche Sozialhilfe.

2 Eingabe der SP Kantonalpartei.

2. *Das Ziel der sozialen Sicherung und die Mittel zu seiner Verwirklichung*

Soziale Sicherung im weitesten Sinn umfasst auch Aspekte der in anderen Bestimmungen des Abschnitts III normierten Staatsziele der Bildung, des Schutzes der Familie, der sozialen Integration, der Gesundheit sowie der Wirtschaft und Arbeit. Die eigene Bedeutung des Ziels der sozialen Sicherung gemäss Art. 12 besteht darin, dass Kanton und Gemeinden die Sozialversicherungen des Bundes ergänzen und dass sie Sozialhilfe in beratender, betreuender und finanzieller Form selber oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Organisationen leisten sollen. Soziale Sicherung meint also Unterstützung und Betreuung bedürftiger Bevölkerungsgruppen.

Art. 12 zählt Gruppen auf, die der Staat bei der Verfolgung des Ziels der sozialen Sicherung besonders zu beachten hat: Familien, Kinder, Jugendliche, Alleinstehende, Betagte und Behinderte. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Entscheidend ist, ob im Einzelfall ein tatsächlicher Bedarf nach sozialer Sicherung durch den Staat vorhanden ist.

Wie dies bereits Grundsatz der bestehenden Sozialhilfegesetzgebung ist¹, müssen zur Realisierung des verfassungsmässigen Ziels der sozialen Sicherung vorbeugende Massnahmen und die Förderung der Selbsthilfe einen primären Platz einnehmen. Der sich an Art. 41 BV anlehende Passus «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» betont in Konkretisierung des Grundsatzes von Art. 24 VE 99 die Subsidiarität staatlicher Sozialsicherung. Im übrigen ist soziale Sicherung in finanzieller Hinsicht keineswegs auf die Gewährleistung von Existenzminima reduziert, sondern kann sich auch, wie in der Regel die Sozialversicherungen, am bisherigen Einkommen und Vermögen ausrichten.

3. *Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten*

Der Bund hat nach Art. 111 ff. BV umfassende, in den Bereichen der Ergänzungsleistungen, der Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung allerdings durch den Bundesgesetzgeber nicht voll ausgeschöpfte Kompetenzen zur Regelung von Sozialversicherungen. Zur Verfolgung des Ziels der sozialen Sicherung mittels Sozialversicherungen bleiben somit dem Kanton bedeutende Regelungsmöglichkeiten namentlich auf dem Gebiet der Ergänzungsleistungen für die AHV/IV und der Mutterschaftsversicherung². Im Kapitel «Sozialziele» macht die Bundesverfassung für das Gebiet der Sozialversicherungen Vorgaben an die Kantone, die dafür zu sorgen haben, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV) und dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist (Abs. 2).

Demgegenüber ist die Unterstützung Bedürftiger, die Sozialhilfe, in Übereinstimmung mit Art. 115 BV Sache der Kantone, in denen der Bedürftige Wohnsitz hat.

1 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1).

2 Indem die Mutterschaftsversicherung dem Kind zugute kommt, dient sie auch dem Ziel des Familienschutzes gemäss Art. 13.

Im Bereich der sozialen Sicherung hat sich die Hilfe in Notlagen in der neueren Bundesgerichtspraxis¹ sowie daraufhin in der neuen Bundesverfassung, Art. 12, zu einem grundrechtlichen Anspruch verdichtet. Das Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert in Konkretisierung der Menschenwürde und als Bedingung menschlicher Entfaltung die Befriedigung der elementarsten menschlichen Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Obdach). Andererseits gewährleistet dieses verfassungsmässige Recht nur, «was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermag»².

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der Kanton St.Gallen hat das Staatsziel der sozialen Sicherung einmal mit der die eidgenössischen Sozialversicherungen ergänzenden Gesetzgebung umgesetzt, namentlich mit den Einführungsgesetzen zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung, die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, mit dem Ergänzungsleistungsgesetz sowie dem Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung. Eine bundesrechtliche Lücke füllt teilweise das Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge, welches die Mutterschaft nicht in Form einer Versicherung, sondern in Form von Beiträgen zu einem gewissen Grad absichert. Im grossen Bereich der Sozialhilfe massgebend ist in erster Linie das Sozialhilfegesetz, das die vielfältigen Leistungen der Gemeinden und des Kantons im einzelnen festlegt.

Artikel 13 Schutz der Familie

Der Staat setzt sich zum Ziel, die Familie zu schützen und zu fördern.

1. Keine Verankerung in der geltenden KV und dem VernE 98

Der Schutz der Familie ist in der geltenden Kantonsverfassung nicht eigens aufgeführt. Auch der VernE 98 enthielt dieses Staatsziel nicht. Die Neuaufnahme in den VE 99 erfolgte auch aufgrund der inzwischen erlassenen neuen Bundesverfassung, die in Art. 41 Abs. 1 lit. c unter den Sozialzielen den Einsatz und die Förderung von Bund und Kantonen für den Schutz der Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern vorschreibt.

2. Das Ziel des Familienschutzes und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Wie die Bundesverfassung festhält, ist das massgebende Merkmal der Familie die Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern. Als Familie darf aber nicht nur die traditionelle, intakte Familie angesehen werden, sondern unter Familie sind auch Alleinerziehende und Konkubinatspaare mit ihren Kindern zu verstehen.

Familienunterstützung kann finanziell geschehen mittels Familienzulagen oder Mutterschaftsbeiträgen. Angesichts der Tatsache, dass heute viele Mütter auf eine Erwerbstätigkeit angewiesen sind oder eine Tätigkeit ausser Haus ausüben möchten,

1 BGE 121 I 367.

2 BGE 121 I 367 E. 2c S. 373.

bedeutet Familienschutz auch die Schaffung guter Bedingungen für die Betreuung und Selbstbeschäftigung der Kinder, etwa mittels Kinderkrippen, Schülerhorten, Spielplätzen und generell mittels Gewährleistung eines besseren Wohnumfeldes.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten

Der Bund kann gemäss Art. 116 Abs. 1 BV Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Die Absätze 2 und 3 von Art. 116 BV verleihen dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Familienzulagen zu erlassen, eine eidgenössische Familienausgleichskasse zu führen sowie eine Mutterschaftsversicherung einzurichten. Diese Möglichkeiten hat der Bund bisher einzig mittels Erlass von Vorschriften über Familienzulagen in der Landwirtschaft wahrgenommen¹, so dass den Kantonen diesbezüglich weiterhin ein breites Tätigkeitsfeld verbleibt.

Der persönlichkeitsnahe Bereich der Familie ist auch in verschiedener Hinsicht grundrechtlich geschützt. Art. 13 BV verbürgt den Schutz der Privatsphäre durch Gewährung namentlich des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Art. 14 BV verankert das Recht auf Eheschliessung und Familiengründung.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der kantonale Gesetzgeber hat mittels Gewährung von Kinderzulagen und Mutterschaftsbeiträgen massgebend Familienschutz im finanziellen Sinn betrieben. Im Bereich der Dienstleistungen zugunsten der Familie wie Kinderkrippen, Tagesschulen, Eheberatungen u. a. sind im Kanton und in den Gemeinden noch Lücken zu schliessen.

Artikel 14 Soziale Integration

Der Staat setzt sich die soziale Integration zum Ziel.

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Das geltende kantonale Verfassungsrecht kennt keine Staatsaufgabe, die sich dem Ziel der sozialen Integration verschreiben würde. Das Staatsziel der sozialen Integration fand in den Thesen R 97 und VK 98 und hierauf in Art. 48 VernE 98 Aufnahme. Der VE 99 hat Art. 48 VernE 98 unverändert übernommen und neu nach dem Schutz der Familie eingeordnet.

Ausser dass sich eine Partei in der Vernehmlassung für die Streichung des Artikels aussprach², wurde er von einer Organisation³ und diversen Einzelpersonen ausdrücklich begrüsst. Einzelne Eingaben wollten das Staatsziel der sozialen Integration in jenes der sozialen Sicherung integrieren, worauf nicht eingetreten wurde, weil das Integrationsziel eine eigene Bedeutung hat.

1 Vgl. das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1).

2 So die Eingabe der Schweizer Demokraten, Sektion St.Gallen.

3 Eingabe der Pro Infirmis Kanton St.Gallen.

2. Das Ziel der sozialen Integration und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Das Ziel der sozialen Integration lässt sich negativ als das Anliegen umschreiben, die Ausgrenzung von bestimmten Einzelnen und gesellschaftlicher Gruppen zu vermeiden. Darüber hinaus verlangt soziale Integration vom Staat aber auch Anstrengungen zur Wiedereingliederung von bereits Ausgegrenzten. Bei den Gruppen, die von Desintegration betroffen bzw. bedroht sind, wurde vor allem an diverse, ethnisch verschiedene Ausländergruppen gedacht. Welche Gruppen eine Gesellschaft ausgrenzt, ist jedoch dem Zeitwandel unterworfen. Aus diesem sowie aus dem Grund, dass das Ziel der sozialen Integration nicht nur den Betroffenen, sondern auch dem Erhalt der gesamten Gesellschaft dient, wurde auf eine Aufzählung bestimmter Gruppen verzichtet.

Auf der anderen Seite ist es von zentraler Bedeutung, dass das Ziel der Integration nicht überspannt wird etwa im Sinn eines generellen staatlichen Assimilationsprogramms. Integration heisst Förderung des Austausches zwischen Menschen und Gruppen, die in ihrer Andersartigkeit respektiert werden. Im übrigen kann der Staat auch auf die Bemühungen der Betroffenen um Integration zählen.

Das Staatsziel der sozialen Integration steht nach demjenigen der Bildung, der Kultur, der sozialen Sicherung und des Familienschutzes. Diese systematische Stellung findet ihren Grund darin, dass durch die Verfolgung der vorangehenden Staatsziele auch ein Beitrag zur sozialen Integration geleistet wird. Im Bereich der Bildung ist namentlich die allgemeine, unentgeltliche und konfessionell neutrale Volksschule zu erwähnen. Dennoch verbleiben im Bereich von Art. 14 eine Vielzahl denkbarer staatlicher Massnahmen. Eine spezielle Regelung, die auch dem Ziel der sozialen Integration dient, sieht der VE 99 selber im Bereich der Einbürgerungsordnung in Abschnitt IX vor: Art. 102 Abs. 1 verleiht ausländischen sowie staatenlosen Jugendlichen bis zum vollendeten 20. Altersjahr einen Anspruch auf Bürgerrechtserteilung, wenn sie während wenigstens zehn Jahren in der Schweiz, wovon wenigsten zwei Jahre in der politischen Gemeinde wohnen.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten

Die neue Bundesverfassung schreibt den Kantonen im Kapitel der Sozialziele, in Art. 41 Abs. 1 lit. g, vor, dass sie sich für die soziale, kulturelle und politische Integration der Kinder und Jugendlichen einsetzen. Ansonsten liegt die soziale Integration vorwiegend in der Hand der Kantone.

Die soziale Integration ist teilweise durch das Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV geschützt¹. Indem sodann die Grundrechte den Einzelnen Freiräume menschlicher Entfaltung aussparen, tragen sie alle ein Stück weit zur Verwirklichung sozialer Integration bei.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Als Beispiel gesetzlicher Konkretisierung des Integrationsziels gemäss Art. 14 kann das Suchtgesetz, das Massnahmen durch den Staat und die politischen Gemeinden im Bereich der Suchtprävention und der Suchthilfe vorsieht, erwähnt werden. Das

¹ Dazu etwa Walter Kälin, Ausländerdiskriminierung, in: Festschrift Yvo Hangartner, St.Gallen 1998, S. 561 ff.

Suchtgesetz dient im übrigen auch der sozialen Sicherung, der Familie und der Gesundheit. Das Ziel der sozialen Integration verfolgen beispielsweise auch die aus aktuellem Anlass in die Wege geleiteten verschiedenen Projekte zur Beschäftigung von ausgesteuerten Arbeitslosen.

Artikel 15 Gesundheit

Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) die Bevölkerung zu für sie tragbaren Bedingungen eine ausreichende Gesundheitsversorgung erhält;*
- b) eine wirksame und breitgefächerte Gesundheitsvorsorge und Gesundheitserziehung bestehen;*
- c) die Bevölkerung Sport betreiben kann.*

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die geltende Kantonsverfassung handelt in zwei Artikeln von den öffentlichen Gesundheitsaufgaben: in Art.11, nach dem der Staat die öffentliche Krankenpflege unterstützt und sich an der Gründung von Krankenhäusern und deren Betrieb beteiligt, und in Art. 12, der dem Staat das Recht gibt, für die Unterbringung von Trinker in zweckentsprechenden Anstalten zu sorgen.

Der VE 99 hat in Anlehnung an Art. 41 Abs. 1 lit. b BV die Wendung «medizinisch ausreichend versorgen» durch den Ausdruck «eine ausreichende Gesundheitspflege erhalten» ersetzt. Neu ist Absatz 3, der dem Wunsch mehrerer Vernehmlassungseingaben von Einzelpersonen entsprach, die Förderung des Breiten-sports als Mittel zur Hebung des Gesundheitsstandards der Allgemeinheit festzuhalten.

2. Das Ziel der Gesundheit und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Gesundheit bedeutet kurz gesagt Abwesenheit körperlicher und geistiger Leiden oder Fehlfunktionen, wofür neben Krankheit im engen Sinn auch andere Ursachen wie Unfall, Alter oder biologische Veranlagung in Frage kommen. Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung muss gemäss *lit. a* «ausreichend» und zugleich «tragbar» sein, eine Forderung, die Abwägungen zwischen dem erwünschten Gesundheitsniveau auf der einen und finanziellen, wirtschaftlichen Möglichkeiten auf der anderen Seite verlangen kann.

Ob es gelingt, das Ziel einer tragbaren und ausreichenden Gesundheitsversorgung in befriedigendem Masse zu realisieren, hängt sehr stark auch von der Qualität der Gesundheitsvorsorge und Gesundheitserziehung ab, deren Förderung *lit. b* vorsieht. Die Gesundheitsvorsorge und Gesundheitserziehung soll «breitgefächert» sein, d. h. sich nicht allein auf die rein schulmedizinische Ausrichtung beziehen, sondern auch die Alternativmedizin und Themen wie gesunde Ernährung oder das Vermeiden gesundheitsgefährdender Freizeitaktivitäten mit einschliessen.

Ein Instrument der Gesundheitsvorsorge ist zweifellos der richtig betriebene Sport, wie *lit. c* festhält. Es versteht sich, dass die Förderung von Spitzensport oder von Sportfunktionären keinen Beitrag zur Gesundheit der Allgemeinheit darstellt.

3. *Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten*

Die Gesundheit ist nach wie vor ein zentrales Gebiet kantonaler Politik. Der Bund hat lediglich Einzelkompetenzen. Nach Art. 68 BV fördert der Bund den Sport; sodann betreibt er eine Sportschule. Gemäss Art. 118 Abs. 2 BV kann der Bund sodann Vorschriften erlassen über:

- «a. den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können;
- b. die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren;
- c. den Schutz vor ionisierenden Strahlen.»

Zudem hat der Bund im Bereich der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie im Humanbereich umfassende Gesetzgebungskompetenzen (Art. 119 BV).

Aus grundrechtlicher Perspektive ist im Hinblick auf die Gesundheit der in Art. 10 und, speziell für Kinder und Jugendliche in Art. 11 BV, verankerte Schutz der körperlichen und geistigen Integrität zu nennen.

4. *Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden*

Der Bereich der Gesundheitspflege ist vom kantonalen Gesetzgeber in vielfältiger Weise umgesetzt worden. Dem allgemeinen Gesundheitsgesetz und dem Suchtgesetz schliessen sich eine Reihe von Verordnungen und Beschlüssen über medizinische und andere Berufe der Gesundheitspflege, über die Krankheitsbekämpfung, über Heilmittel, Gifte und Betäubungsmittel sowie über Einrichtungen der Gesundheitspflege, namentlich Spitäler und psychiatrische Kliniken, an. An Gemeindespitäler richtet der Staat gemäss Gesetz Beiträge aus.

Die Gemeinden sorgen gemäss Art. 23 des Gesundheitsgesetzes für die spital-externe Gesundheitspflege, soweit diese Aufgabe nicht durch andere Körperschaften, Anstalten oder Private erfüllt wird. Im weitern fördern die Gemeinden Aufklärung, Beratung und Hilfe in der Gesundheitsvorsorge. Sodann können politische Gemeinden Spitäler, Laboratorien und medizinische Institute sowie Ausbildungsstätten für Pflegeberufe errichten und betreiben. Schliesslich kommt den Gemeinden im Bereich der ambulanten Suchthilfe zentrale Bedeutung zu.

Artikel 16 **Umweltschutz**

Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) der Mensch und die natürliche Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen bewahrt werden;*
- b) die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wird;*
- c) die Lasten von denen angemessen getragen werden, die sie verursachen.*

1. *Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung der Vernehmlassungseingaben*

Im letzten Jahrhundert war der Umweltschutz noch kein besonderes Thema für den Staat. Entsprechend enthält die St.Galler Kantonsverfassung von 1890 keine Bestimmung, die den Umweltschutz zur öffentlichen Aufgabe erklären würde.

Im VernE 98 wurde das Staatsziel des Umweltschutzes in Art. 42 verankert. Für den VE 99 erfolgten lediglich Anpassungen in der Formulierung: lit. a wurde auf die analoge Bestimmung in Art. 74 Abs. 1 BV abgestimmt, indem neu gesagt wird, dass nicht nur die natürliche Umwelt, sondern auch der Mensch selber vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu bewahren ist; sodann wurde lit. c geschlechtsneutral formuliert.

Der Umweltschutzartikel 16 stiess in der Vernehmlassung kaum auf Kritik. Erwähnenswert ist die Anregung einer Partei¹, auch das Ziel der Regeneration der zerstörten Umwelt aufzuführen. Dem ist zu entgegnen, dass lit. b von Art. 16, der das Prinzip der Nachhaltigkeit festschreibt, umfassend zu verstehen ist, d. h. dass die «Erhaltung der Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen» auch die Wiederherstellung bereits zerstörter Lebensgrundlagen verlangen kann.

2. *Das Ziel des Umweltschutzes und die Mittel zu seiner Verwirklichung*

Das Verhalten des Menschen kann in vielfältiger Weise negative Auswirkungen auf seine Umwelt, d. h. auf die anderen Menschen und die Natur haben. Art. 16 unterscheidet in lit. a und b zwei Arten von Umweltbeeinträchtigung:

Durch Erzeugung von Lärm, Luftverunreinigungen, Bodenbelastungen, Strahlen oder Erschütterungen durch Bauten, Anlagen, Verkehr, durch den Umgang mit schädlichen Stoffen, Organismen und Abfällen, durch Belastung und Verunreinigung von Gewässern können Menschen oder Teile der Natur, meistens solche in der Nachbarschaft, belästigt oder geschädigt werden. Derartige schädliche oder lästige Einwirkungen zu vermeiden, setzt sich *lit. a* zum Ziel. Er hält damit ganz im Sinn des Sprichwortes «Vorbeugen ist besser als Heilen» ein anerkanntes Prinzip des Umweltschutzes, das Vorsorgeprinzip, fest². Welche Einwirkungen ab welchem Ausmass schädlich oder lästig sind, hat im einzelnen der Gesetzgeber zu bestimmen.

Besteht die Gefahr, dass die Einwirkungen aufgrund menschlichen Verhaltens soweit gehen, dass sie die Natur als Ökosystem zerstören, kommt das in *lit. b* verankerte Prinzip der Nachhaltigkeit ins Spiel. Nachhaltigkeit im ökologischen Sinn gemäss Art. 16 verlangt, dass «die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen erhalten wird». Zu den natürlichen Lebensgrundlagen ist auch das genetische Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu zählen. Mit dem Postulat der Nachhaltigkeit wird im übrigen keineswegs die Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen, namentlich die Nutzung von Wasser, Luft und Boden, untersagt, sondern eine bestimmte Art der Nutzung verlangt. Die Nutzung der natürlichen Ressourcen gerät dann in Konflikt mit dem Nachhaltigkeitsprinzip, wenn sie nicht nur die Früchte der Natur beansprucht, sondern deren Verfügbarkeit selber für die heutigen und künftigen Generationen in Frage stellt. Wie bereits erwähnt gehört zur Nachhaltigkeit nicht nur Prävention, sondern allenfalls auch, soweit möglich, der Wiederaufbau schon betroffener oder gar zerstörter Lebens-

1 Eingabe der SP Kantonalpartei.

2 Dazu auch Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 249.

grundlagen. Aus systematischen Gründen sind die haushälterische Nutzung des Bodens und der Landschaftsschutz, die auch der Nachhaltigkeit dienen, beim Staatsziel der Raumplanung in Art. 17 eingeordnet. Weiter ist die Beachtung der Nachhaltigkeit im Bereich der Versorgung mit Wasser und Energie und der Abfallentsorgung in Art. 20 vorgeschrieben.

In *lit. c* wird neben dem Vorsorge- und dem Nachhaltigkeitsprinzip ein weiteres anerkanntes Prinzip des Umweltschutzes, nämlich das Verursacherprinzip, eingefügt. Dieses Prinzip ist ein entscheidendes Mittel zur Erreichung der in *lit. a* und *b* gesetzten Umweltschutzziele. Um eingetretene oder zukünftige Schäden gerecht auszugleichen, soll der Gesetzgeber dafür sorgen, dass derjenige, der die Umwelt beeinträchtigt, auch dafür die Lasten trägt bzw. bezahlt und nicht etwa die Allgemeinheit (d. h. die Steuerpflichtigen). In *lit. c* wurde bewusst der Ausdruck «Lasten» und nicht «Kosten» gewählt, weil zur Tragung von Lasten nicht nur Geldleistungen, sondern auch persönliche Leistungen gehören. Z. B. könnte danach der Staat die Pflicht auferlegen, Abfälle zu sortieren, um die Verursacher zu kostensenkenden Vorleistungen anzuhalten.

Würde das bereits gegenwärtig in der Schweiz schon teilweise verwirklichte Verursacherprinzip von heute auf morgen lückenlos durchgezogen, bestünde jedoch die Gefahr von sozialen Ungerechtigkeiten und von Überbelastungen der Wirtschaft. Dieser Gefahr trägt das Wort «angemessen» Rechnung. Die angemessene Tragung der Lasten verlangt eine allmähliche Umsetzung des Verursacherprinzips, damit Politik, Gesellschaft und Wirtschaft genügend Zeit haben, sich umzustellen. Der Kanton muss dabei allerdings die bundesrechtlichen Vorgaben zum Verursacherprinzip im Umweltschutzgesetz und im Gewässerschutzgesetz des Bundes und den zugehörigen Verordnungen beachten.

3. *Verhältnis zum Bundesrecht*

Für den Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Vorsorgeprinzip) hat der Bund eine umfassende Kompetenz kraft Art. 74 Abs. 1 BV. Er hat diese Kompetenz mittels dem Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG), dem Gewässerschutzgesetz (SR 814.20; abgekürzt GschG) und weiteren Gesetzesbestimmungen sowie den dazugehörigen Verordnungen weitgehend wahrgenommen, so dass den Kantonen praktisch nur noch Vollzugsaufgaben verbleiben (vgl. Art. 74 Abs. 3 BV). Art. 74 Abs. 2 BV verankert das Verursacherprinzip, das aufgrund der allgemeinen Bestimmungen von Art. 2 USG und Art. 3a GschG nur für den Anwendungsbereich dieser Gesetze und des dazugehörigen Ausführungsrechts gilt, also namentlich im Bereich der Lärmbelastungen, der Luft- und Gewässerverschmutzung. Art. 74 Abs. 3 BV sagt ausdrücklich, dass für den Vollzug der Umweltschutzvorschriften des Bundes die Kantone zuständig sind. Die Kantone besitzen nur im Rahmen dieses Vollzugs sowie dort, wo der Bund seine Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft hat, etwa beim Verursacherprinzip, einen gewissen, allerdings begrenzten Spielraum für eigene Regelungen.

Neu fand das Prinzip der Nachhaltigkeit Eingang in die Bundesverfassung. Der ökologische Aspekt dieses Prinzips¹ ist in Art. 54 Abs. 2 und vor allem in Art. 73 BV,

1 Das Nachhaltigkeitsprinzip hat auch einen wirtschaftlichen und einen sozialen Aspekt, welche in Art. 2 Abs. 2 und Art. 54 Abs. 2 BV festgehalten sind.

der sich an Bund und Kantone wendet, verankert. Der Bund kann das Nachhaltigkeitsprinzip in jenen Naturbereichen umsetzen, für deren Regelung er zuständig ist¹. Da der Bund jedoch in fast allen diesen Bereichen nur Grundsatzzuständigkeiten hat, verbleiben den Kantonen beträchtliche Gestaltungsräume zur Verfolgung des Nachhaltigkeitsprinzips.

4. Verhältnis zu den Grundrechten und Grundpflichten

Da der Natur keine Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird, beschränkt sich der Grundrechtsschutz im Bereich der Umwelt auf den Schutz vor besonders starken Einwirkungen in die menschliche Gesundheit und Freiheit. In Frage kommen das Recht auf Leben, auf die körperliche und geistige Unversehrtheit nach Art. 10 BV, das z. B. im Umfeld von Atomkraftwerken relevant werden kann, sowie die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV, z. B. im Fall übermässigen Lärms auf Grundstücken in der Nähe von Autobahnen.

Anstatt der Natur Eigenrechte zu verleihen, besteht die – zugegebenermassen beschränkte – Möglichkeit, dem Menschen Pflichten aufzuerlegen, die Natur zu schützen. Diese Möglichkeit nimmt Art. 6 VE 99 wahr, indem er als Grundpflicht die Erhaltung der Lebensgrundlagen statuiert. Sodann hat der Staat gemäss Art. 10 Abs. 3 in Unterricht, wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt wahrzunehmen und zu vermitteln.

5. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Kantonale Gesetze, die u. a. dem Ziel des Umweltschutzes dienen, sind das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen, das Forstgesetz, das Jagdgesetz sowie das Gesetz über das Fischereiregal. Das Anliegen des Naturschutzes im speziellen verfolgen das Baugesetz (vgl. Art. 93 ff.) und die Naturschutzverordnung. Regelungen und Massnahmen für den Naturschutz stellen im übrigen auch Konkretisierungen von Art. 17 (Raumplanung) dar.

Neben diesen Gesetzen verfolgen das Ziel des Umweltschutzes eine Vielzahl von Beschlüssen des Grossen Rates und der Regierung betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung, Luftreinhalte-massnahmen, den Lärmschutz, umweltgefährdende Stoffe und Anlagen sowie Sonder- und Giftabfälle. Auf dem Gebiet des Gewässerschutzes ergänzt und vollzieht der Kanton mittels zwei Gesetzen und dazugehörigen Verordnungen und Beschlüssen die eidgenössische Gewässerschutzgesetzgebung.

Die Gemeinden erbringen im Umweltschutz bedeutende Leistungen, namentlich was den Vollzug betrifft. Zu nennen sind etwa die Errichtung von Tier- und Pflanz-

1 Es sind dies der Bereich des Wassers («haushälterische Nutzung» und «Schutz der Wasservorkommen»), «Gewässerschutz» gemäss Art. 76 BV), der Bereich des Waldes (Realisierung der «Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion» des Waldes, Förderung von Erhaltungs-massnahmen gemäss Art. 77 BV), der Bereich des Naturschutzes («Schutz der Tier- und Pflanzenwelt» und «Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt»), «Schutz bedrohter Arten vor Ausrottung» sowie nationaler Moorschutz gemäss Art. 78), der Bereich Fischerei und Jagd («Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel») und die Gentechnologie im Ausserhumanbereich (Berücksichtigung «der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt» sowie «Schutz der genetischen Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten» gemäss Art. 120). Ausser dem Gewässerschutz, den erwähnten Gebieten des Naturschutzes und der Gentechnologie hat der Bund jedoch in all diesen Bereichen nur Grundsatzzuständigkeiten.

zenschutzgebieten und die Sorge für ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation (vgl. Art. 102bis BauG). Dazu kommen zahlreiche weitere Aufgaben im Vollzug der Umweltschutz-, Gewässerschutz- und Naturschutzgesetzgebung.

Artikel 17 **Raumplanung**

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.*

1. Geltende KV, VerNE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Wie im Fall des Umweltschutzes war auch die Raumplanung bei Erlass der geltenden Kantonsverfassung vor über hundert Jahren als Aufgabe oder Ziel des Staates noch kaum ein Thema. Immerhin enthält die geltende Kantonsverfassung eine spezielle Bestimmung, die eine raumbezogene Staatsaufgabe erwähnt: Gemäss Art. 16 Abs. 1 KV leistet der Staat Beiträge «an die Korrektio(n) von Gewässern, an Ent-sumpfungen, Aufforstungen und Güterzusammenlegungen».

Der VE 99 hat das schon im VerNE 98 festgeschriebene Staatsziel der Raumplanung unverändert übernommen.

In der Vernehmlassung verlangte eine Partei¹, dass ein zusätzlicher Buchstabe mit folgendem Wortlaut aufgenommen werde: Der Staat setzt sich zum Ziel, dass «die Gewässer und die Bodenschätze haushälterisch und umweltverträglich genutzt werden». Jedoch lässt sich die umweltverträgliche Nutzung von Gewässern und Bodenschätzen beim Staatsziel des Umweltschutzes im Sinn von Art. 16 lit. a einordnen; die haushälterische Nutzung dieser Ressourcen schreibt Art. 20 lit. b («Versorgung und Entsorgung») vor; geht die Nutzung soweit, dass sie die Erneuerungsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen in Frage stellt, gelangt Art. 16 lit. b zur Anwendung.

2. Das Ziel der Raumplanung und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Die Raumplanung bezieht sich auf alle wesentlichen Raumnutzungen auf dem gesamten Staatsterritorium²; sie ordnet nicht allein die Bebauung, sondern auch die Landwirtschaft, die Verkehrsträger und viele andere raumwirksame Tätigkeiten. Die Raumplanung dient verschiedenen Zielen, namentlich einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes. Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn bei der Planung alle raumrelevanten Staatsaufgaben, aber auch private Interessen angemessen berücksichtigt werden. Die Raumplanung hat einen engen Bezug zum Umweltschutz (Art. 16), aber auch zum Verkehr (Art. 18), zur Wirtschaftsförderung (Art. 19) sowie zu Ver-

¹ So die Eingabe von EVP Kantonalvorstand.

² Zum folgenden vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, S. 12 ff.

sorgungs- und Entsorgungsaufgaben (Art. 20). Die Raumplanung muss somit vielfältige Ansprüche an den Raum optimieren und dessen nachhaltige Erhaltung und Nutzbarkeit sicherstellen.

Geordnete Besiedlung des Landes gemäss *lit. a* heisst grundsätzlich Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet. *Lit. b* verlangt die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens. Der Boden soll abgestimmt auf die natürlichen Gegebenheiten und die bestehende Infrastruktur genutzt werden, wobei der mittel- und längerfristige Bedarf namentlich an Bauland im Auge zu behalten ist.

Mit Landschaftsschutz gemäss *lit. c* ist, wie in Art. 16 lit. b, nicht nur Prävention, sondern auch Reparation von bereits beeinträchtigter Landschaft gemeint. Landschaftsschutz bedeutet auf der einen Seite die Bewahrung ursprünglicher Natur nicht zuletzt auch zum Zweck der Erholung des Menschen, auf der anderen Seite sparsamer und nachhaltiger Umgang mit Ackerbau- und Fruchland.

Die Ziele gemäss Art. 17 sind grundsätzlich mittels Planung, d. h. mittels vorausschauendem, koordiniertem Staatshandeln anzustreben. Zur Durchführung der Planung stehen mehrere planerische Instrumente mit unterschiedlichen Funktionen zur Verfügung, namentlich die Planungen der Bodennutzung sowie vielfältige Koordinationsplanungen zur Abstimmung aller raumwirksamen Staatsaufgaben (z. B. der Verkehrs-, der Landwirtschafts- oder der Regionalpolitik). Es hat sich gezeigt, dass eine möglichst demokratische Ausgestaltung der Bau- und Planungsverfahren eine wirksame Kontrolle zur Vermeidung raumplanerischer Sünden bedeutet. Zur Verfolgung des Landschaftsschutzziels im speziellen könnte die Anwendung des Verursacherprinzips, d. h. die Überwälzung der Kosten für die Beseitigung von Landschaftsschädigungen auf die Verursachenden, ein taugliches gesetzgeberisches Mittel sein.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten

Art. 75 Abs. 1 BV bestimmt:

«Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.»

Der Bund hat diese Grundsatzzuständigkeit mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) wahrgenommen, welches auch den neuen Art. 17 VE 99 geprägt hat. Dieses Gesetz hält sich weitgehend an den vorgegebenen Rahmen der Grundsatzgesetzgebung und lässt den Kantonen erhebliche Gestaltungsräume. Gemäss Art. 18 RPG können etwa die Kantone neben den bundesrechtlich vorgesehenen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen weitere Zonen vorsehen. Weiter ist die Gewichtung der verschiedenen Planungsgrundsätze (vgl. Art. 3 RPG) den Kantonen überlassen. Allgemein bleibt es Sache der Kantone, Vorstellungen über ihre künftige raumbezogene Entwicklung zu erarbeiten und damit die Raumplanung im Sinn einer Planung für den gesamten Lebensraum zu verwirklichen.

Der Landschaftsschutz ist bundesrechtlich vorwiegend Teil des Natur- und Heimatschutzes, für den wie bis anhin gemäss Art. 78 BV schwergewichtig die Kantone zuständig sind. Die Bundesverfassung schreibt dem Bund lediglich vor, bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Anliegen des Landschaftsschutzes Rücksicht zu nehmen (Art. 78 Abs. 2 BV). Zusätzlich kann der Bund Bestrebungen des Landschaftsschutzes unterstützen (Art. 78 Abs. 3 BV). Diesen engen Rahmen zur Betrei-

bung von Landschaftsschutz hat der Bund mit den entsprechenden Bestimmungen im Natur- und Heimatschutzgesetz (SR 451; abgekürzt NHG) ausgefüllt.

Von den Grundrechten spielt auf dem Gebiet der Raumplanung die Eigentumsfreiheit nach Art. 26 BV (Art. 2 lit. t VE 99) die Hauptrolle. Die Eigentumsfreiheit schützt den Grundeigentümer vor unverhältnismässigen raumplanerischen Eingriffen in seine Nutzungs- und Verfügungsrechte. Ist ein Eingriff verhältnismässig, aber dennoch schwer, so dass er einer Enteignung gleichkommt, gewährt die Eigentumsgarantie einen Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV).

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der zentrale Erlass im Bereich der Raumplanung und des Natur- und Landschaftsschutzes ist das st.gallische Baugesetz, das neben dem eigentlichen Planungsrecht insbesondere das Baupolizeirecht enthält. Von Bedeutung für die geordnete Besiedlung des Landes sind neben den behördlichen Planungen auch die Verfahrens-, Mitwirkungs- und Informationsrechte, welche das Baugesetz und die Verordnung über die kantonale Raumplanung den Grundeigentümern und weiteren Personen bei der Planung sowie der Errichtung von Bauten und Anlagen gewähren.

Im Bereich des Landschaftsschutzes ist in erster Linie das Baugesetz (Art. 93 ff.) massgebend, daneben etwa das Meliorationsgesetz (sGS 633.1; abgekürzt MelG)¹.

Neben Bodenverbesserungen statuieren einzelne Gesetze, dass bei der Errichtung öffentlicher Werke auf die Anliegen des Landschaftsschutzes Rücksicht zu nehmen ist; so etwa Art. 3 des Wasserbaugesetzes (sGS 734.11; abgekürzt WBG), wonach der Wasserbau auf das Landschaftsbild Rücksicht zu nehmen hat.

Von grosser Bedeutung im Bereich der Raumplanung sind Leistungen der politischen Gemeinden, welche durch die Ortsplanung und, in interkommunaler Zusammenarbeit sowie unter Mitwirkung des Kantons, durch die Regionalplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung von Gemeinde- bzw. mehrere Gemeinden umfassenden Gebieten sicherstellen (vgl. Art. 4 ff. und Art. 35 ff. BauG).

Artikel 18

Verkehr

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.

¹ Dieses Gesetz verfolgt u. a. die verschiedenen, auch gegenläufigen Interessen des Landschaftsschutzes. Dessen Art. 5 bestimmt:

«Das Interesse, Kulturland und Wald als Produktionsgrundlage der Land- und Forstwirtschaft zu erhalten oder zu verbessern, ist gegen das Interesse abzuwägen, die Natur als Lebensgrundlage und Erholungsbereich des Menschen zu schützen, zu pflegen und zu gestalten.»

1. *Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben*

Die aktuelle Kantonsverfassung regelt in Art. 17 den Bau und Unterhalt von Strassen in folgender Weise:

«Bau und Unterhalt der Hauptstrassen bleiben Obliegenheit des Staates.

Über den Bau und Unterhalt sämtlicher öffentlicher Strassen führt der Staat die Oberaufsicht.

Denjenigen politischen Gemeinden, in welchen die Kosten der Erstellung und des Unterhalts der öffentlichen Verkehrsstrassen eine ausnahmsweise Höhe erreichen, leistet der Staat angemessene Beiträge.

Der Staat gewährt Verkehrsverbesserungen diejenige Unterstützung, welche im Interesse des Kantons oder eines Teils desselben jeweiligen begründet erscheint.»

Der vom VernE 98 unverändert übernommene Verkehrsartikel des VE 99 bezieht sich im Unterschied zur geltenden Verfassung nicht nur auf den Strassenverkehr, sondern auf alle Verkehrsarten.

In der Vernehmlassung regte eine Partei an¹, den privaten Verkehr nicht gleichrangig neben dem öffentlichen Verkehr aufzuführen, sondern es sollten gemäss Verfassung so viele Transportleistungen als möglich durch den öffentlichen Verkehr erbracht werden. Der Kantonal St.Gallische Gewebeverband verlangte auch für den Verkehr eine angemessene Lastenverteilung nach dem Verursacherprinzip. Beide Forderungen konnten aus den anschliessend in Ziff. 2 zu zeigenden Gründen nicht berücksichtigt werden.

2. *Das Ziel des Verkehrs und die Mittel zu seiner Verwirklichung*

Abs. 1 lit. a fordert für den Verkehr, d. h. den Personen- und Güterverkehr, die ausreichende Erschliessung des Kantons. Dieses Staatsziel hat in Anbetracht der Grossflächigkeit und der Berggebiete des Kantons St.Gallen besondere Bedeutung. Die Erschliessung von entlegeneren und wirtschaftlich weniger bedeutenden Gebieten ist auch dann von der Verfassung geboten, wenn sie sich aus rein marktwirtschaftlicher Sicht nicht lohnen würde. Es würde deshalb nicht angehen, den Bau und Unterhalt von Verkehrsinfrastrukturen gänzlich der Privatwirtschaft zu überlassen, ohne dabei eine ausreichende Grunderschliessung staatlich zu garantieren. Umgekehrt kommen ausreichende Verkehrsinfrastrukturen der gesamten Wirtschaft des Kantons zugute, sind doch gute Verkehrswege schon immer Voraussetzung für Handel und arbeitsteilige Produktion gewesen. Die verkehrsmässige Erschliessung geschieht nicht nur, aber zu einem erheblichen Teil durch die «strassenmässige» Erschliessung.

Das Staatsziel des sinnvollen und bedarfsgerechten Einsatzes öffentlicher und privater Verkehrsmittel gemäss *Abs. 1 lit. b* stellt keine Rangfolgen zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln auf. Insbesondere rechtfertigt es sich nicht, dem öffentlichen Verkehr allgemein Vorrang vor dem privaten zu geben. Soweit durch einen solchen Vorrang das Ziel des Umweltschutzes gefördert werden soll, kommt bereits Art. 16 zum Zug. Aus ökonomischer Sicht wäre es aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Entwicklung der Verkehrsträger und Verkehrsmittel nicht angebracht, wenn die Verfassung diesbezüglich Rangfolgen aufstellen würde. Dies tut denn auch Art. 18 nicht, auch nicht im Sinn einer Gleichrangigkeit der Verkehrsmittel.

1 Eingabe der SP Kantonalpartei.

Mit den Ausdrücken «sinnvoll» und «bedarfsgerecht» lässt Art. 18 dem Gesetzgeber vielmehr Raum für wirtschaftlich und ökologisch angemessene Lösungen. Der Ausdruck «Verkehrsmittel» umfasst auch die entsprechenden Verkehrsinfrastrukturen wie Strasse und Schiene. «Sinnvoll» bedeutet, dass Verkehrspolitik massvoll zu sein hat und stets auf Abwägungen mit den Schutz- und Sicherheitsanliegen von Mensch und Umwelt, insbesondere Landschaft und Gewässer, beruhen soll. Zu berücksichtigen sind namentlich die Bedürfnisse von schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern wie Kindern, Betagten und Behinderten, was *Abs. 2* ausdrücklich klarstellt. Verkehr ist nicht Selbstzweck, sondern dient den Mobilitätsbedürfnissen des Menschen, was mit dem Begriff «bedarfsgerecht» verdeutlicht wird. Ein wirksames Mittel, um sinnvolle und bedarfsgerechte Verkehrsstrukturen zu verwirklichen, sind demokratisch ausgestaltete Planungsverfahren. In Frage kommt etwa auch die aktive Förderung des Umsteigens auf umweltfreundliche Verkehrsmittel.

Schliesslich wurde das Verursacherprinzip im Bereich des Verkehrs nicht verankert. Soweit die Umwelt durch den Verkehr belastet wird, spielt das Verursacherprinzip gemäss Art. 16 lit. c. Darüber hinaus soll es Sache des Gesetzgebers sein zu entscheiden, inwieweit die Verkehrskosten von der Allgemeinheit mittels Steuern und inwieweit sie von den Verkehrsteilnehmern selber mittels Kausalabgaben zu bestreiten sind. Zu bemerken ist, dass eine Verwirklichung des Verursacherprinzips im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ausser acht liesse, dass gut ausgebaute Verkehrswege nicht nur den Benutzern, sondern auch der Allgemeinheit zugute kommen, da sie u. a. massgebender Faktor eines attraktiven Wirtschaftsstandortes sind (vgl. dazu Art. 19 lit. d). Ausserdem wird der Verkehr teilweise vom Bund mitfinanziert, so dass insofern das Verursacherprinzip nur in Übereinstimmung mit dem Bund eingeführt werden könnte.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten

Der Bund hat gestützt auf Art. 82 Abs. 1 BV das Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; abgekürzt SVG) und die dazugehörigen Verordnungen erlassen und damit die Art und Weise der Benützung der dem Allgemeinverkehr zugänglichen Strassen abschliessend geregelt. Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes, die Kosten dafür tragen Bund und Kantone gemeinsam (Art. 83 Abs. 2 und 3 BV). Daneben haben die Kantone im Bereich der Kantons- und Gemeindestrassen umfassende Regelungszuständigkeiten.

Gemäss Art. 87 BV ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Gestützt auf Art. 88 legt der Bund Grundsätze über Fuss- und Wanderwegnetze fest. Obwohl der Bund in all diesen Gebieten gesetzgeberisch tätig geworden ist, verbleiben den Kantonen vor allem im Bereich der Schifffahrt Regelungskompetenzen sowie in den Bereichen der Eisenbahnen, der Seilbahnen und der Schifffahrt die Kompetenz zu entscheiden, ob und wie weit sie in ihrem Territorium die aufgezählten Verkehrsträger bauen und einsetzen wollen. Zudem können sie Verkehrsbetriebe, z. B. für den öffentlichen Regionalverkehr, unterhalten.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Die kantonale Verkehrsgesetzgebung ist sehr reichhaltig. Zu erwähnen sind namentlich folgende Erlasse: Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz, Vereinbarungen mit Nachbarkantonen über die Ausübung der Verkehrspolizei, Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben, Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz mit Verordnung, Gesetz über die Schifffahrt auf den öffentlichen Gewässern mit Schifffahrtsverordnung, das Strassengesetz und die Strassenverordnung sowie verschiedene Vereinbarungen mit Nachbarkantonen über den Unterhalt von Strassen und Brücken. Was einzelne Verkehrsbetriebe betrifft, sind vor allem die verschiedenen Grossratsbeschlüsse über die Bodensee-Toggenburg-Bahn zu nennen.

Die Gemeinden leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erschliessung des Landes aufgrund der Erschliessungspflicht in Art. 49 und 50 BauG. Daneben sind sie namentlich zuständig für den Bau und Unterhalt der Gemeindestrassen sowie die Reinigung und den Winterdienst der Geh- und Radwege entlang den Staatsstrassen. Hinzu kommen die kommunale Bestellung und Mitfinanzierung von Postautolinien und die Führung oder Unterstützung konzessionierter Transportunternehmen.

Artikel 19 Wirtschaft und Arbeit

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;*
- c) Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;*
- d) Kanton und Gemeinden für Menschen und Unternehmungen als Wirtschaftsstandorte attraktiv sind.*

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Gemäss geltendem Verfassungsrecht «schützt der Staat die Arbeitskraft, insbesondere auch diejenige von Frauen und Kindern (...). Der Sonntag sowie die gemeinsamen Feiertage sind als öffentliche Ruhetage gewährleistet» (Art. 13 KV). Weiter fördert der Staat Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe zur Hebung der Erwerbsfähigkeit des Volkes (Art. 15 KV).

Dieser Blickwinkel auf einzelne Wirtschaftszweige wurde bereits im VernE 98 auf die Gesamtwirtschaft ausgeweitet. Über den VernE 98 hinausgehend hat nun der VE 99 dem Staatsziel der «Wirtschaft» jenes der «Arbeit» zur Seite gestellt. Damit werden die persönlichen Bedürfnisse der Produzierenden dem Ziel wirtschaftlicher Prosperität gleichwertig zur Seite gestellt. Ausdruck dieser persönlichkeitsorientierten Dimension ist die Einfügung von lit. c und d in Art. 19 VE 99. Dabei übernimmt lit. c das in Art. 41 Abs. 1 lit. d BV statuierte Sozialziel der Arbeit zu angemessenen Bedingungen. Lit. d trägt dem auch in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen¹ Rechnung, dass Kanton und Gemeinden nicht nur für Unternehmungen, sondern auch für Menschen attraktiv sind.

¹ Eingabe der SP Kantonalpartei.

Einzelne Eingaben merkten an¹, dass der Staat vor allem optimale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schaffen müsse. Die Gewährleistung optimaler Rahmenbedingungen ist selbstverständlich entscheidend für die Erreichung der in Art. 19 normierten Ziele der Wirtschaft und Arbeit. Eine Festschreibung dieses wirtschaftspolitischen Grundsatzes könnte aber zur Annahme verleiten, dass die Kantonsverfassung die Beschränkung auf Ordnungspolitik verlange und sozial- und konjunkturpolitische Massnahmen verpöne. Eine solche Weichenstellung auf Verfassungsebene wäre den in Art. 19 verankerten Zielen keinesfalls dienlich. Im übrigen schreibt bereits die Bundesverfassung in Art. 94 Abs. 3 den Kantonen vor, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft besorgt zu sein.

2. Das Ziel der Wirtschaft und Arbeit und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Lit. a verdeutlicht die dem Staatsziel «Wirtschaft und Arbeit» zugrundeliegenden drei Interessensdimensionen der Unternehmer, der Arbeitnehmer und der Allgemeinheit: Eine «vielseitige und wettbewerbsfähige Wirtschaft» ist Voraussetzung für effiziente und sinnvolle unternehmerische Tätigkeit und zugleich Mittel für die Bereitstellung eines «gesicherten und vielfältigen Arbeitsplatzangebotes» sowie für die «Förderung der allgemeinen Wohlfahrt». Die Ziele einer vielseitigen Wirtschaft und eines vielfältigen Arbeitsplatzangebotes erlauben namentlich auch Wirtschaftsförderung im Rahmen des Bundesrechts.

Mit *lit. b* trägt der VE 99 der gefestigten Erfahrung Rechnung, dass die Pflege der Sozialpartnerschaft neben einer vielseitigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft unerlässliche Voraussetzung gesicherter und vielfältiger Arbeitsplätze sowie der allgemeinen Wohlfahrt ist. Der Staat kann in diesem Bereich vor allem eine aktive Vermittlerrolle wahrnehmen.

Lit. c enthält einmal das klassische Anliegen des Arbeitnehmerschutzes (vgl. bisher Art. 13 KV). Zudem ist die Forderung der «Arbeit zu angemessenen Bedingungen» gemäss *lit. c* im Zusammenhang zu sehen mit der Verfolgung des Ziels einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft im internationalen Umfeld, welche die Gefahr mit sich bringt, dass sie zulasten der Arbeitenden geht. Die Konkurrenz mit Ländern, in denen aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen billiger produziert werden kann, übt einen gewissen Druck aus, die hiesigen Arbeitsprozesse zu verbilligen. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Arbeitsbeziehungen, die auch unter Art. 19 fallen, können namentlich Staatsverschuldung und Standortwettbewerb denselben Druck ausüben. *Lit. c* will verhindern, dass die Verbilligung der Arbeitsprozesse mittels unangemessener Arbeitsbedingungen erkauft wird.

Mit der Vorgabe an den Staat, für einen attraktiven Wirtschaftsstandort St. Gallen zu sorgen, legt *lit. d* auf Verfassungsstufe einen weiteren entscheidenden Faktor für die Realisierung des Staatsziels Wirtschaft und Arbeit fest. *Lit. d* sieht den Kanton und die Gemeinden selber als Teilnehmende im nationalen und globalen Wettbewerb und verlangt eine Standortpolitik, welche die ansässigen Menschen und Unternehmungen gleichermaßen zum Bleiben bewegt bzw. auswärtige Menschen und Unternehmungen anzieht. Die Instrumente solcher Standortpolitik sind nicht nur in der Wirtschaftspolitik, sondern in den meisten staatlichen Aufgabenbereichen zu finden, etwa in der Steuerpolitik, der Verkehrspolitik, der Bildungspolitik, der Sicherheitspolitik, der Rechtspflege usw.

1 So etwa Eingabe Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und den Grundrechten

Der Bund hat auf dem Gebiet der Wirtschaft sehr weitreichende Zuständigkeiten, die in Art. 94 ff. BV normiert sind¹. Art. 94 Abs. 1 BV stellt den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit auf und sagt in Abs. 4, dass Abweichungen von diesem Leitprinzip einer freiheitlichen, privatwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung nur zulässig sind, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind². Dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit laufen namentlich Massnahmen zuwider, welche die Wirtschaft zugunsten bestimmter Branchen oder Wettbewerbsteilnehmern lenken, ohne von anderen zulässigen öffentlichen Interessen gedeckt zu sein.

Der Bundesgesetzgeber hat seine Möglichkeiten im Bereich Wirtschaft und Arbeit zum grössten Teil ausgeschöpft, so dass den Kantonen wenig Spielräume verbleiben. Am meisten Autonomie haben die Kantone in den Bereichen des Gastgewerbes, des Unterhaltungsgewerbes, der Ladenschlusszeiten, der Normalarbeitsverträge und der Wirtschaftsförderung, welche – massvoll betrieben – trotz gewisser Lenkungseffekte nicht gegen den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verstösst³.

Umfangreicher sind die kantonalen Möglichkeiten zur Wahrung und Verbesserung des Wirtschaftsstandortes im Sinn von Art. 19 lit. d, weil dazu nicht nur Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaftspolitik von Bedeutung sind. Vor allem zur Realisierung einer günstigen Steuerpolitik⁴ und eines hochstehenden Bildungsangebots bestehen beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten.

Das zentrale Grundrecht im Bereich «Wirtschaft und Arbeit» ist die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Geschützt sind auch Unselbständigerwerbende⁵. Die Wirtschaftsfreiheit garantiert aber nicht nur Rechte der Einzelnen, sondern darüber hinaus den freien Wettbewerb als System⁶.

1 Der Bund hat in folgenden Bereichen Kompetenzen: privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit, Wettbewerbspolitik, Konsumentenschutz, Banken und Versicherungen, Geld- und Währungspolitik, Konjunkturpolitik, Aussenwirtschaftspolitik, Landesversorgung, Strukturpolitik, Landwirtschaft, Alkohol, Glücksspiele sowie Waffen und Kriegsmaterial. Umfassende Zuständigkeiten kommen dem Bund auch auf dem Gebiet der Arbeit zu, indem er Vorschriften erlassen kann über den Arbeitnehmerschutz, das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Arbeitsvermittlung und die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

2 Zur Zulässigkeit kantonaler Regalrechte Erläuterungen zu Art. 27.

3 Siehe Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 1453 ff.

4 Der Bund hat die kantonalen Steuerregelungen nur formell, nicht aber materiell harmonisiert; vgl. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern von Kantonen und Gemeinden (StHG; SR 642.14).

5 Vgl. BGE 84 I 18, S. 21.

6 Diese Systemgarantie wäre verletzt im Fall rein wirtschaftspolitischer, nicht von der Bundesverfassung gedeckter Lenkungsmaßnahmen wie der Protektion bestimmter Unternehmungen vor wirtschaftlicher Konkurrenz. Dazu etwa Klaus A. Vallender, Grundzüge der «neuen» Wirtschaftsverfassung, AJP 1999 Nr. 6, S. 677 ff.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der Kanton St.Gallen hat die ihm verbleibenden Kompetenzen zur Verfolgung des Staatsziels «Wirtschaft und Arbeit» zuvorderst mit folgenden Erlassen wahrgenommen: Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes mit dem Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz, mit Normalarbeitsverträgen für hauswirtschaftliche, landwirtschaftliche und gastgewerbliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, im Bereich der Gewerbepolizei mit dem Gesetz über den Ladenschluss, dem Wandererwerbegesetz, dem Gastwirtschaftsgesetz, dem Gesetz über Filmvorführungen, dem Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale, dem Unterhaltungsgewerbegesetz und auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung mit der Einrichtung eines Fonds für Wirtschaftsförderung, der Tourismusförderung und der Förderungen des Rebbaues.

Hinzu kommen Regelungen gewisser freier Berufe wie der Anwaltsberufes, der Medizinalberufe sowie der Treuhänderinnen und Treuhänder, wobei die diesbezüglichen kantonalen Spielräume durch die bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union eingeschränkt werden¹.

Artikel 20 Versorgung und Entsorgung

Art. 20. Der Staat setzt sich zum Ziel, dass:

- a) die Versorgung mit Wasser und Energie gesichert ist und der Verbrauch sparsam erfolgt;*
- b) mit Ressourcen schonend umgegangen wird;*
- c) Abfälle vermieden, vermindert und wiederverwertet werden.*

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die gegenwärtige Kantonsverfassung umschreibt in Art. 18 Abs. 1 die öffentliche Aufgabe der Gewässernutzung wie folgt:

«Dem Staate steht das Hoheitsrecht über die Gewässer zu. Die Benützung derselben soll auf dem Wege der Gesetzgebung geregelt und gefördert werden. Hiebei kann die elektrische Weiterleitung von Wasserkraften als Sache des Staates erklärt werden.»

Im übrigen schweigt sich die über hundertjährige Kantonsverfassung aus verständlichen Gründen über die Versorgung mit Wasser und Energie, die Ressourcennutzung und die Abfallentsorgung aus.

Das Staatsziel der Versorgung und Entsorgung war schon im VernE 98 formuliert und wird nun, abgesehen von einer sprachlichen Verbesserung in lit. a, unverändert in Art. 20 festgehalten.

In der Vernehmlassung beantragte der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband, zusätzlich die ökologisch schonende Entsorgung zu erwähnen. Ein solcher Passus ist indessen nicht nötig, da diesem Anliegen in lit. c, nach dem «Abfälle vermieden, vermindert und wiederverwertet werden», vollumfänglich entsprochen ist.

¹ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999, 6128 ff., sowie Botschaft zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz; abgekürzt BGFA), BBl 1999, 6013 ff.

2. Das Ziel der Versorgung und Entsorgung und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Wie bereits die Erläuterungen VerNE 98 hervorhoben, sind die Versorgung und Entsorgung neben dem Verkehr wichtige Teilaspekte einer gut funktionierenden Infrastruktur.

Im Unterschied zur bisherigen Kantonsverfassung (vgl. Art. 18 Abs. 1) regelt der VE 99 die kantonale Zuständigkeit zur Ordnung der Nutzung und zum Schutz der Gewässer nicht mehr speziell. Massgeblich sind jetzt neben dem Umweltschutz (Art. 16) der vorliegende Art. 20 und die Bestimmung über die kantonalen Monopole und Regale (Art. 27).

Von der Versorgung handeln die *lit. a* und *b*. Angestrebt werden soll der «sparsame Verbrauch» von Wasser und Energie resp. der «schonende Umgang» mit Ressourcen generell. Wasser, Energie (elektrische Energie, aber auch andere Formen der Energie, insbesondere Wärme) sowie andere natürliche Ressourcen (namentlich nicht erneuerbare fossile Energieträger) sind knappe Güter; deren Nutzung soll nicht oder so wenig wie möglich auf Kosten der Zukunft erfolgen. Nutzung und Verbrauch von Ressourcen im Kanton St.Gallen haben der Befriedigung der wichtigen Bedürfnisse von Mensch und Wirtschaft zu dienen und dürfen nicht zugunsten verschwenderischer Zwecke missbraucht werden. Ein sparsamer Verbrauch von Wasser, Energie und anderen Ressourcen erleichtert gleichzeitig die Erreichung des in *lit. a* genannten Ziels der gesicherten Versorgung sowie des Ziels der Abfallvermeidung bzw. -verminderung gemäss *lit. c*. Im Hinblick auf eine längerfristige Sicherung der Versorgung mit Wasser und Energie muss u. a. ein gut funktionierendes, vielfältiges Übertragungs- und Verteilnetz unterhalten und die Umstellung auf erneuerbare und einheimische Energieträger gefördert werden.

Lit. c schreibt den Umweltschutz im Bereich der Ressourcennutzung fest, indem er verlangt, dass «Abfälle vermieden, vermindert und wiederverwertet werden». Die Vermeidung von Abfällen hat dabei Priorität vor der Verminderung und Wiederverwertung. Vermieden werden sollen nicht nur Abfallmengen, sondern auch solche Abfälle, die gefährlich sind für Mensch und Umwelt. Es sind Fälle vorstellbar, in denen das Ziel der Abfallvermeidung in Konflikt gerät mit demjenigen der Versorgungssicherung: Ein Energieträger kann eine hohe Versorgungssicherheit garantieren, gleichzeitig aber viel oder gefährlichen Abfall produzieren, wie dies etwa bei der Atomenergie der Fall ist. In solchen Fällen ist zu untersuchen, ob das Ziel der Versorgungssicherung nicht mit mildereren, weniger abfallintensiven Mitteln erreicht werden kann.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten und Grundpflichten

Was die Energie betrifft, hat der Bund gestützt auf Art. 90 und 91 BV umfassende Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet der Kernenergie, des Energietransports und der Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe. Eine Reihe von Bestimmungen enthält die Bundesverfassung in Art. 89 zur Energiepolitik: Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich «Bund und Kantone (...) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch». Kraft Art. 89 Abs. 2 BV hat der Bund Grundsätze festgelegt über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Energie-

gesetz; SR 730.0; abgekürzt EnG). Sodann hat der Bund den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten gestützt auf Art. 89 Abs. 3 BV umfassend normiert (Elektrizitätsgesetz; SR 734.0; abgekürzt EleG). Die Kantone bleiben somit vor allem für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, zuständig (vgl. Art. 89 Abs. 4 BV).

Was die Ressource des Wassers anbelangt, legt der Bund gemäss Art. 76 Abs. 2 BV Grundsätze fest über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke, was er mit dem Wasserrechtsgesetz (SR 721.80; abgekürzt WRG) getan hat. Über die Wasservorkommen verfügen jedoch die Kantone, wobei sie für die Wassernutzung in den Schranken des Bundesrechts (vgl. Art. 49 ff. WRG) Abgaben erheben (vgl. Art. 76 Abs. 3 BV).

Der schonende Umgang mit Ressourcen im Sinn von Art. 20 lit. b VE 99 ist von der Bundesverfassung nicht allgemein, sondern nur in spezifischen Bereichen wie dem Energie- und Wasserverbrauch normiert.

Die Abfallentsorgung ist eine klassische Domäne der Kantone und vor allem der Gemeinden. Der Bundesgesetzgeber hat diesbezüglich allerdings in Art. 30 ff. des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) sowie in der technischen Verordnung über Abfälle (SR 814.600; abgekürzt TVA) umfassende gesetzliche Grundlagen geschaffen.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Mit der Wasser- und Energieversorgung im Sinn von Art. 20 lit. a befassen sich namentlich das die Gewässerhoheit des Staates gemäss Art. 18 Abs. 1 KV konkretisierende Gesetz über die Gewässernutzung, das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung sowie das Baugesetz. Der sparsame Energieverbrauch ist Gegenstand des Energiegesetzes mit entsprechender Verordnung. Bei der Wasser- und Energieversorgung sind vor allem die Gemeinden stark engagiert. Kanton und Gemeinden stellen die Energieversorgung hauptsächlich durch Beteiligungen an bzw. Verträgen mit den Nordostschweizerischen Kraftwerken AG (NOK) und den St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerken AG (SAK) sicher. Die Nutzung anderer Ressourcen wird etwa im Gesetz über das Salzregal und über den Bergbau geregelt.

Für die Abfallentsorgung massgebend sind auf Kantonsebene zahlreiche Vereinbarungen mit Nachbarkantonen betreffend Bau, Betrieb und Nutzung von Abwasserreinigungs-, Abfallbeseitigungsanlagen und Kanalisation. Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung enthält Bestimmungen über die Abwasserbeseitigung. Wichtige Vollzugsaufgaben im Abfallwesen obliegen den Gemeinden, so etwa der Kehrichtsammeldienst.

Artikel 21 Öffentliche Sicherheit

Der Staat setzt sich zum Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren.

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die geltende Kantonsverfassung enthält im Bereich der öffentlichen Sicherheit eine spezifische Aufgabenbestimmung über den Schutz vor Naturgewalten. Gemäss Art. 16 Abs. 2 KV sorgt der Staat für die kunstverständige Leistung und Beaufsichtigung

notwendiger Schutzbauten gegen gemeinschädliche Gewässer und anderweitige Elementargewalten. Eine Reihe von Regelungen über die öffentliche Sicherheit findet sich im vierten Abschnitt, wo die Befugnisse der Behörden festgelegt sind. Gemäss Art. 55 KV verfügt der Grosse Rat innert den Schranken der Bundesverfassung über die bewaffnete Macht zur Handhabung der äusseren Sicherheit und inneren Ruhe¹, gewährt ausserordentliche Beiträge sowie Unterstützungen in Notfällen und trifft verfassungsmässige Massregeln jeder Art, deren unverzügliche Ergreifung wegen drohender Gefahr oder hohem Staatsinteresse notwendig ist. Die Regierung kann nach Art. 68 KV zur Handhabung der äusseren Sicherheit und inneren Ruhe vorläufig über die bewaffnete Macht verfügen.

Der VE 99 hat das Staatsziel der öffentlichen Sicherheit abgesehen von einer sprachlichen Detailkorrektur unverändert vom VerneE 98 übernommen.

In der Vernehmlassung fanden eine Gemeinde² und diverse Einzelpersonen die Formulierung der Bestimmung über die öffentliche Sicherheit als zu offen; der Staat müsse die öffentliche Sicherheit garantieren, wie es bereits die Thesen R 97 vorsahen. Die Verfassungskommission erachtete den Ausdruck «garantieren» jedoch als zu weitgehend, weil er zur irrtümlichen Annahme verleiten könne, dass ein unmittelbar einklagbares Grundrecht auf öffentliche Sicherheit bestehe.

2. Das Ziel der öffentlichen Sicherheit und die Mittel zu seiner Verwirklichung

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört zu den ältesten Aufgaben eines Staates, ja ist geradezu primärer Zweck eines Staates. Ein Staat, der es nicht fertigbringt, seine Bürger voreinander und gegen aussen zu schützen, steht unter Gefahr von Anarchie und Bürgerkrieg und somit der Auflösung.

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung meint den Schutz von elementaren Rechtsgütern der Bürger, namentlich Leib und Leben, Bewegungsfreiheit, Persönlichkeit, Besitz und Eigentum. Diese Rechtsgüter können nicht nur von anderen Menschen, sondern auch von Naturgewalten wie im Fall von Überschwemmungen oder Feuersbrünsten bedroht sein.

Die zentralen Institutionen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind Polizei und Armee. Daneben tragen Organisationen des Bevölkerungsschutzes wie der Zivilschutz oder die Feuerwehr zum Schutz der elementaren Rechtsgüter der Bürger bei. Primär sollen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit mittels präventiver Massnahmen verhindert werden.

Hinzuweisen ist auf eine besondere Regelung des VE 99 für den Fall von Staatsnotstand. Gemäss Art. 72 lit. f gehört es zu den Sachkompetenzen der Regierung, in ausserordentlichen Lagen wie Krieg, schlimmen Seuchen oder Naturkatastrophen die Führung sicherzustellen. Darüber hinaus können Kantonsrat und Regierung gestützt auf Art. 66 bzw. 73 in Notlagen Dringlichkeitsrecht erlassen.

3. Verhältnis zum Bundesrecht und zu den Grundrechten und Grundpflichten

Die Gesetzgebung über die Armee und den Zivilschutz ist Bundessache (vgl. Art. 57 ff. BV). Demgegenüber steht das Polizeiwesen weitestgehend in der Zuständigkeit der Kantone, ebenfalls die Regelung anderer Einrichtungen, die der Wahrung der öffentlichen Sicherheit dienen, wie z. B. der Brand- und Chemieunfallschutz.

1 Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit Art. 16 aBV zu sehen.

2 Eingabe Gemeinderat Mogelsberg.

Einen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung soll nicht nur der Staat, sondern auch die einzelne Person erbringen. Dies anerkennt Art. 7 VE 99, der vorsieht, dass Personen zu persönlicher Dienstleistung verpflichtet werden können, namentlich zur Leistung von gemeinnütziger Arbeit bei Katastrophen und in Notlagen. Diese Grundpflicht ergänzt damit das Staatsziel der öffentlichen Sicherheit gemäss Art. 21¹.

4. Konkretisierung durch Kanton und Gemeinden

Der st.gallische Gesetzgeber ist auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einlässlich tätig geworden. Folgende Gesetze regeln diesen Bereich: das Polizeigesetz, das Gesetz über den Feuerschutz und verwandte Erlasse, das Wasserbaugesetz, das Gesetz über den Handel mit Waffen und Munition, das Waffentragen und den Waffenbesitz, das Gesetz über die Niederlassung der Schweizer, das Ruhetagsgesetz, das Gesetz über die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten, das Hundegesetz sowie das Gesetz über die Friedhöfe und die Bestattungen. Diese Gesetze werden durch eine Vielzahl von Grossratsbeschlüssen und Verordnungen ergänzt.

Auf kommunaler Ebene bestehen jedenfalls in der Stadt St.Gallen, die ein eigenes Polizeikorps unterhält, und in anderen grösseren Orten eigene Polizeivorschriften. Daneben regeln die Gemeinden z. B. das Friedhofs-, das Feuerwehr- und (in Ausführung von Bundes- und kantonalem Recht) das Zivilschutzwesen.

Artikel 22 Aussenbeziehungen

Der Staat setzt sich zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland insbesondere:

- a) Aufgaben gemeinsam zu lösen;*
- b) das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten.*

Er tritt dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

1. Geltende KV, VernE 98 und Berücksichtigung von Vernehmlassungseingaben

Die bestehende Kantonsverfassung befasst sich einzig im vierten Abschnitt bei den Befugnissen des Grossen Rates mit dem Thema Aussenbeziehungen. Kraft Art. 55 Ziff. 6 schliesst der Grosse Rat Verkommnisse und Verträge mit anderen Kantonen und Staaten innert den Schranken der Bundesverfassung. Eine Zielvorgabe für die Zusammenarbeit über die Grenzen kennt die heutige Verfassung nicht.

¹ Die elementaren Rechtsgüter, die mit den Massnahmen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschützt werden sollen, sind alle auch grundrechtlich erfasst, namentlich durch die persönliche Freiheit (Art. 10, 11 und 13 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Im Unterschied zu den Massnahmen der öffentlichen Sicherheit geht es aber bei den Grundrechten nicht in erster Linie um den Schutz vor Dritten und Naturgewalten, sondern um den Schutz vor zu weit gehenden Handlungen des Staates. Insofern dienen die Grundrechte nicht unmittelbar der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Der VernE 98 regelte die Aussenbeziehungen in den allgemeinen Bestimmungen von Abschnitt I (Art. 3). In der Vernehmlassung wurde der Artikel von einigen Parteien ausdrücklich begrüsst. Der VE 99 hat Abs. 2 und 3 jener Regelung in ein Staatsziel umformuliert.

2. Das Ziel der Aussenbeziehungen

Die Aussenbeziehungen eines Kantons sind mehr denn je von eminenter Bedeutung für die Lösung von Aufgaben, welche die Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg erfordern. Es sind dies Projekte wie Verkehrswerke, kulturelle Einrichtungen, Ausbildungsprogramme oder Versorgungs- und Entsorgungsanlagen. Die besondere Randlage des Kantons St.Gallen im Verhältnis zum geografischen und politischen Schwerpunkt der Schweiz verlangt nach starken Aussenbeziehungen. Der Kanton St.Gallen ist im Nordwesten, Nordosten und im Osten vom Ausland umgeben, und zwar von drei Gliedstaaten föderaler Staaten und einem Kleinstaat. In unserem Land grenzt St.Gallen an sieben Kantone an. St.Gallen kann heute als politisches Zentrum der Ostschweizer Kantone sowie des schweizerischen Anteils an der internationalen Bodenseeregion gelten.

Genau genommen sind Förderung und Pflege der Aussenbeziehungen kein Selbstzweck, sondern ein zentrales Instrument zur Erreichung verschiedener Ziele, die in Art. 22 ausdrücklich benannt sind: gemeinsame und damit bessere Lösung von Aufgaben (*lit. a*), Auf- und Ausbau des gegenseitigen Verständnisses der Bevölkerungen sowie Beitrag zur Friedenssicherung (*lit. b*) und Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone (*Abs. 2*). Diese Vorgaben sollen – dies das Gemeinsame dieses Staatsziels – in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland verfolgt werden. Die Förderung der Aussenbeziehungen berührt alle Politikbereiche und ist damit eine ausgesprochene Querschnittsmaterie.

Würde die Schweiz dereinst der Europäischen Union beitreten, müsste die ausserkantonale Handlungsfähigkeit von St.Gallen zusätzlich erhöht werden, namentlich zum Zweck der Wahrnehmung der kantonalen Mitwirkungsrechte in der Europapolitik und der raschen und demokratisch abgesicherten Umsetzung europäischen Rechts. Der vorliegende VE 99 kann zwar zum jetzigen Zeitpunkt nicht Ziele einer aktiven Europapolitik formulieren, schafft aber bereits heute Instrumente, um die kantonalen Interessen bei einem allfälligen Beitritt zur Europäischen Union zu wahren. Diese Offenheit zeigt sich neben dem in Art. 22 verankerten Staatsziel der Aussenbeziehungen in den Artikeln 64 lit. e und 73, welche die Zuständigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen präzise zwischen dem Kantonsrat und der Regierung aufteilen¹.

3. Instrumente der Zusammenarbeit nach Bundesverfassung

Für die Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund (vgl. Art. 45 BV) gibt es die Instrumente der Standesinitiative im Bereich der Bundesgesetzgebung gemäss Art. 160 Abs. 1 BV und das Standesreferendum nach Art. 141 Abs. 1 BV, für das es die Zustimmung von acht Kantonen braucht. Wichtig ist sodann die Mitwirkung an Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Gemäss Art. 147 BV werden u. a. die Kantone bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

¹ Vgl. im einzelnen unten Ziff. 4 sowie die Kommentierung dieser Artikel.

Was die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen betrifft, sagt Art. 48 Abs. 3 BV, dass die Verträge zwischen den Kantonen («Konkordate») dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen. Die Verträge sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen. Neben den Konkordaten sind für die interkantonale Zusammenarbeit die interkantonalen Konferenzen von Bedeutung. Zu erwähnen sind die interkantonalen Direktorenkonferenzen, innerhalb deren sich die für ein bestimmtes Ressort zuständigen Regierungsräte aller Kantone zum Erfahrungsaustausch und zur Besprechung aktueller Probleme treffen, etwa die Finanzdirektorenkonferenz oder die Erziehungsdirektorenkonferenz. Weitere interkantonale Konferenzen bestehen auf der Ebene der Gesamtregierungen. Die St.Galler Regierung im speziellen trifft sich jeweils mit den Regierungen der Kantone Thurgau und Zürich an der «Hörnlitagung». Eine bedeutende Institution ist die Konferenz der Kantonsregierungen, die 1993 auf Initiative der Ostschweizer Kantone gegründet wurde. Diese bezweckt die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich und die Koordination und Information in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes¹.

Das Verhältnis der Kantone zum Ausland ist in Art. 54 bis 56 der neuen Bundesverfassung grundsätzlich geregelt. Gemäss Art. 56 können die Kantone neu selbständig «in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen», wobei allerdings auch der Bund zur Wahrung der Landesinteressen und unter Beachtung der Interessen der Kantone (vgl. Art. 55 Abs. 1 BV) im Zuständigkeitsbereich der Kantone mit dem Ausland Verträge schliessen kann². Diese Verträge der Kantone mit ausländischen, insbesondere benachbarten Stellen dürfen gemäss Art. 56 BV «dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren. Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.» Für St.Gallen von Bedeutung ist namentlich die teilweise institutionalisierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit (mit Liechtenstein, Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg und Nachbarkantonen) in den Bereichen Umwelt und Versorgung (z. B. Internationale Gewässerschutzkommission zum Schutz des Bodensees³, die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee⁴, die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer [ARGE ALP] u. a.).

Art. 55 BV verleiht den Kantonen zudem gewisse Mitwirkungsrechte an der Aussenpolitik des Bundes: «Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.»

1 Siehe Art. 2 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993.

2 Vgl. Rainer J. Schweizer, Die neue Bundesverfassung: die revidierte Bundesstaatsverfassung, in AJP 6/1999, S. 671.

3 Vgl. Übereinkommen vom 27. Oktober 1960 über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung; SR 0.814.283.

4 Vgl. Übereinkommen vom 30. April 1966 über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee; SR 0.721.423.

Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen wird der Neue Finanzausgleich des Bundes (NFA) bringen¹. Auf Verfassungsebene des Bundes sollen eine Pflicht zur interkantonalen Zusammenarbeit sowie die Möglichkeit interkantionaler Organe mit Rechtsetzungskompetenzen vorgesehen werden². Auf Gesetzesebene des Bundes will man die für die interkantonale Zusammenarbeit massgebenden Aufgabenbereiche festlegen. Vorgeesehen sind: Universitäten und Fachhochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug, Institutionen zur Betreuung und Förderung behinderter Personen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, öffentlicher Agglomerationsverkehr, Abfall- und Abwasseranlagen sowie Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

4. Instrumente der Zusammenarbeit nach VE 99

Ein wichtiger Aspekt der Aussenbeziehungen des Kantons ist die Beteiligung der Bürger. Diese wird mittels obligatorischem und fakultativem Konkordats- und Staatsvertragsreferendum nach Art. 46 lit. b und Art. 47 lit. b gewährleistet.

Der Kantonsrat wählt gemäss Art. 63 lit. b seine Vertretung in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen, genehmigt gemäss Art. 64 lit. c Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, informiert sich kraft Art. 64 lit. e über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest.

Die Hauptrolle in den Aussenbeziehungen spielt indessen die Regierung. Nach Art. 71 lit. b setzt sie u. a. zwischenstaatliche Vereinbarungen mittels Verordnungen, Vollzugshandlungen und Vertragsabschlüssen durch. Art. 72 legt die führende Rolle der Regierung in den Aussenbeziehungen fest und bestimmt dazu namentlich:

«Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten:

- a) schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab;
- b) bezeichnet sie Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen;
- c) informiert sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.»

1 Siehe «Der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA)», Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat vom 15. April 1999 (= Vernehmlassungsvorlage).

2 Die entsprechenden neuen Art. 48 Abs. 4 und 5 BV lauten gemäss Schlussbericht:

«⁴ Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in bestimmten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten. Das Gesetz bestimmt die Aufgabenbereiche und regelt das Verfahren.»

«⁵ Interkantonale Organe können Erlasse beschliessen, die Rechtssätze enthalten, soweit sie dazu durch Verträge zwischen den Kantonen ermächtigt werden, die auf kantonaler Ebene im gleichen Verfahren wie Gesetze beschlossen worden sind.»

IV. Staatsaufgaben

1. Zuteilungsregeln statt Aufgabenkatalog

Wie im Kommentar zu den Staatszielen in Abschnitt III ausgeführt, verzichtet der VE 99 auf die Aufzählung bestimmter Staatsaufgaben. Die Inhalte staatlicher Tätigkeit sind in grundsätzlicher Weise in Form von Staatszielen verankert.

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Staatsziele erfüllt werden. Allerdings können die öffentlichen Interessen, die den Staatszielen zugrunde liegen, auch von Privaten verfolgt werden. Der Abschnitt über die Staatsziele lässt offen, unter welchen Voraussetzungen der Staat zur Verfolgung der öffentlichen Interessen überhaupt anstelle der Privaten tätig werden soll. Falls der Staat sich entschliesst, tätig zu werden, ist den Staatszielen nicht zu entnehmen, ob Kanton, Gemeinden oder eventuell andere Körperschaften zuständig sind und ob die einzelnen Aspekte der Aufgabenerfüllung, namentlich der Aspekt der Sachleistung und jener der Finanzierung, getrennt werden können oder nicht.

Diese Fragen werden durch die Regeln in Abschnitt IV allgemein gelöst. Es handelt sich im wesentlichen um Zuteilungsregeln, die besagen, wer unter welchen Voraussetzungen Staatsaufgaben wahrzunehmen hat.

2. Gegenstände von Staatsaufgaben

Die Gegenstände oder Inhalte von Staatsaufgaben sind in der Regel enger gefasst als jene der Staatsziele, können sich aber auch mit den Inhalten der Staatsziele decken. Auf jeden Fall handelt es sich um sachlich oder wirtschaftlich eng zusammenhängende Bereiche. Der Umfang dieser Bereiche kann stark variieren: Eine Staatsaufgabe kann ein weites Gebiet wie die Abfallentsorgung (vgl. Staatsziel gemäss Art. 20 lit. c) oder sehr beschränkte Gebiete wie das Kaminfegen oder die Sturmwarnung am Bodensee umfassen.

Entscheidend für die Fassung von Staatsaufgaben soll also gemäss Verfassung stets das Kriterium des sachlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhangs und nicht jenes der politischen Opportunität sein. Denn Abschnitt IV hat den Sinn, die Verantwortungen für politische Inhalte klar und wirtschaftlich sinnvoll zuzuweisen. Würden die politischen Inhalte – die Staatsaufgaben – je nach aktueller Interessenslage der politischen Akteure und nicht nach sachlichen, wirtschaftlichen Massstäben definiert, würden die Regeln der Verantwortungszuweisung in Abschnitt IV unterwandert werden.

3. Festlegung der Staatsaufgaben durch Gesetz

Da der Verfassungsgeber auf die Festlegung der einzelnen Staatsaufgaben verzichtet, müssen sie gänzlich durch den Gesetzgeber des Kantons oder der Gemeinden bestimmt werden. Der Gesetzgeber ist dabei an die Zuteilungsregeln in Abschnitt IV der Verfassung gebunden. Die Staatsziele gemäss Abschnitt III binden den Gesetzgeber nur insofern, als er deren Erfüllung anzustreben hat und keine Aufgaben an die Hand nehmen darf, die den Staatszielen widersprechen¹. Ansonsten kann

1 Vgl. Bemerkungen zu Art. 9 Abs. 2.

der Gesetzgeber in Zukunft ohne Verfassungsänderung auch Ziele verfolgen, die nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt sind. Dies entspricht dem Grundsatz der offenen Verfassung¹.

4. Keine Zuteilungsregeln in der geltenden Kantonsverfassung

Die geltende Kantonsverfassung sagt im ersten Abschnitt jeweils, ob die aufgezählten Aufgaben vom Staat oder den Gemeinden wahrgenommen werden. Generelle Kriterien für die Zuteilung von Staatsaufgaben enthält sie jedoch nicht.

5. Zuteilungsregeln gemäss Bericht vVK 90

Bereits der Bericht vVK 90 betrachtete es als ein vorrangiges Anliegen, allgemeine Zuteilungsregeln in die neue Kantonsverfassung aufzunehmen.

Der Aufgabenkatalog sei mit einer Festlegung des Subsidiaritätsprinzips einzuleiten. Danach sei eine Aufgabe nur dann vom Staat in Angriff zu nehmen, wenn die Privaten sie nicht oder nicht hinreichend erfüllen können oder wollen, sofern die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt. Eine öffentliche Aufgabe sei ebenfalls im Sinn des Subsidiaritätsprinzips auf der tiefstmöglichen staatlichen Ebene auszuführen: Was die Gemeinde tun könne, soll nicht dem Kanton übertragen werden.

Als Leitplanke zuhanden des Gesetzgebers wollte der Bericht vVK 90 weiter vorsehen, dass Entscheidungsbefugnis, Aufgabenerfüllung und Finanzierung bei demselben Träger liegen, um eine Übereinstimmung zwischen Kostenträgern und Nutzniessern zu erreichen. Allerdings beabsichtigte der Bericht vVK 90, nicht nur solche generellen Zuteilungsregeln festzuschreiben, sondern darüber hinaus bestimmte Aufgaben zwingend den Gemeinden bzw. dem Kanton und den Gemeinden gemeinsam zur Erfüllung zuzuweisen. So habe die neue Kantonsverfassung die öffentliche Fürsorge, die Volksschule und die örtliche Schadenwehr den Gemeinden zuzuteilen. Der Umweltschutz, der Zivilschutz, die Katastrophenhilfe und das Gesundheitswesen seien gemeinsame Aufgaben, wobei die Verfassung zu bestimmen habe, ob Kanton oder Gemeinden die Hauptverantwortung tragen.

Schliesslich sei gemäss Bericht vVK 90 eine Verfassungsbestimmung aufzunehmen, welche den Vollzug öffentlicher Aufgaben durch Dritte regelt: Zur Übertragung von Staatsaufgaben an Dritte wie öffentlich-rechtliche Anstalten, öffentliche oder private Unternehmen oder Privatrechtssubjekte habe die Verfassung ein formelles Gesetz zu verlangen. Eine gesetzliche Grundlage sei auch für den Fall vorzusehen, dass sich der Staat massgeblich an einem Privatunternehmen beteiligt.

1 An der Art und Weise, wie die Staatsaufgaben durch Gesetz festgelegt werden, ändert das neue zweistufige System von Staatszielen und Staatsaufgaben nichts. Namentlich der Bestimmtheitsgrad der Gesetze wird derselbe bleiben. Der Gesetzgeber ist auch nicht gehalten, ausdrücklich anzugeben, welche Staatsziele er verfolgt. D. h. er muss die Einzelregelungen eines Gesetzes nicht auf einen bestimmten Nenner bringen, um in allgemeiner Form zu sagen, welche Staatsaufgabe dieses Gesetz erfüllt. Eine Staatsaufgabe wird regelmässig aus einem Bündel von Gesetzesartikeln bestehen. Die Aufgabe des Strassenbaus etwa ist in den Artikeln 31 bis 50 StrG und den dazugehörigen Verordnungen geregelt.

6. *Bestätigung durch den Bericht R 93*

Der Bericht R 93 bekräftigte das Anliegen der vorberatenden Kommission, generelle Zuteilungskriterien in die Verfassung hineinzuschreiben. Er machte auf die Nachteile aufmerksam, die unklare Zuteilungen und Verflechtungen von Aufgaben mit sich bringen könnten¹: Autonomieverlust der Gemeinden, Vermischung der Verantwortlichkeiten und damit Intransparenz. Sodann resultiere durch Aufgabenverflechtungen eine gegenseitige Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraums. Zudem bestehe die Gefahr eines nicht optimalen Einsatzes öffentlicher Mittel sowie einer nicht effizienten Leistungserbringung.

7. *Ausformulierung von Zuteilungsregeln in den Thesen R 97*

Die Thesen R 97 formulierten erstmals die drei zentralen Grundsätze der Zuteilung öffentlicher Aufgaben: den Grundsatz der Subsidiarität im Verhältnis Staat/Private und im Verhältnis Kanton/Gemeinden sowie den Grundsatz der Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidungsbefugnis und Finanzierung.

Der Subsidiaritätsgrundsatz im Verhältnis Staat/Private wurde in dreierlei Hinsicht konkretisiert: Der Staat ist gemäss Kantonsverfassung ermächtigt, Aufgaben an die Hand zu nehmen, wenn sie «(a) von Privaten nicht hinreichend erfüllt werden können; (b) aus Gründen der Gerechtigkeit oder zur Sicherstellung der Grundversorgung von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen; (c) aus Gründen der Effizienz und der Verhältnismässigkeit des Einsatzes der erforderlichen Mittel von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen» (These 10).

Den Grundsatz der subsidiären Aufgabenerfüllung des Kantons gegenüber den Gemeinden präzisieren die Thesen R 97 folgendermassen: «Der Staat soll nur jene öffentlichen Aufgaben erfüllen, welche die Gemeinden allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität und der Effizienz nicht angemessen erfüllen können.» Können öffentliche Aufgaben «nicht zweckmässigerweise einer Instanz alleine zugewiesen werden», erfüllen sie Kanton und Gemeinden gemeinsam; in diesen Fällen «ist vom Gesetzgeber zu regeln, ob der Staat oder die Gemeinde die Hauptverantwortung trägt» (These 11).

Der Grundsatz der Kongruenz bedeutete gemäss Thesen R 97: «Wer eine Aufgabe zu erfüllen hat, entscheidet über die Art der Erfüllung und ist für die Finanzierung verantwortlich.» (These 12)

Schliesslich sahen die Thesen R 97 vor, «dass durch Gesetz die Erfüllung von hoheitlichen öffentlichen Aufgaben an Körperschaften und Anstalten sowie an private Unternehmen übertragen werden kann, wenn der Rechtsschutz und die Staatsaufsicht sichergestellt sind» (These 13).

8. *Thesen VK und AG 98 sowie VernE 98*

Die Thesen VK und AG 98 legten ebenfalls Gewicht auf die Verankerung der von den Thesen R 97 präzisierten Zuteilungsregeln.

1 Dazu auch Ulrich Cavelti, Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden aus Sicht des Kantons St.Gallen, in: ZBI 1986, 425 ff.

Die in der Verfassungsdiskussion entwickelten Zuteilungsregeln – die Subsidiarität staatlicher Aufgabenerfüllung zusammen mit den Kriterien der Übertragung von Staatsaufgaben an Private, die Subsidiarität kantonaler Aufgabenerfüllung sowie die Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidungsbefugnis und Finanzierung – fanden alle in den vierten Abschnitt «Staatsaufgaben» des VernE 98 Eingang.

Darüber hinaus wurden folgende Bestimmungen im vierten Abschnitt aufgenommen: eine Regelung über die dauernde Überprüfung der Staatsaufgaben auf ihre Notwendigkeit und Finanzierbarkeit sowie darauf, ob sie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden (Art. 49 Abs. 2 VernE 98); der bereits im Rahmen der Staatsziele diskutierte Art. 52 VernE 98 über den Erfüllungsgehalt¹; eine Bestimmung über die Vorteilsabgeltung an Kanton und Gemeinden (Art. 54 VernE 98) sowie eine Vorschrift über die dezentrale Aufgabenerfüllung, wozu der VernE 98 das Kantonsgebiet in sechs Regionen aufteilte (Art. 55 und 56 VernE 98).

Art. 52 (Erfüllungsgehalt) sowie Art. 55 und 56 VernE 98 (Aufgabenerfüllung im Rahmen bestimmter Regionen) mussten u. a. aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse gestrichen werden². Der VE 99 schreibt in flexibler Weise nur noch das Grundprinzip der dezentralen Aufgabenerfüllung fest. Sodann findet sich die Bestimmung über die Vorteilsabgeltung gemäss Art. 54 VernE 98 im VE 99 aus systematischen Gründen im Abschnitt VII über die Finanzordnung (Art. 86) wieder. Alle übrigen Grundsätze der Aufgabenzuteilung übernimmt der VE 99 unter geringfügigen Abänderungen bezüglich des Wortlauts und der Einordnung, wie im einzelnen bei der Artikelkommentierung ersichtlich werden wird.

Artikel 23 Grundsatz

Der Staat strebt die Verwirklichung der Staatsziele an, indem er nach Gesetz die Staatsaufgaben wahrnimmt.

Soweit Aufgaben von öffentlichem Interesse von Privaten wahrgenommen werden, kann der Staat diese unterstützen.

1. Änderungen gegenüber dem VernE 98

Die Art. 23 VE 99 entsprechende Bestimmung des VernE 98 war Art. 49. Dessen Abs. 1 lautete:

«Wer Staatsaufgaben erfüllt, beachtet die Bedürfnisse und die Wohlfahrt aller. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind zu schonen und zu erhalten.»

Weil Satz 1 von Art. 49 VernE 98 zu allgemein formuliert war und daher keinen verbindlichen Charakter hatte, kann er weggelassen werden. Die Aufforderung in Satz 2 ist im VE 99 bereits als Grundpflicht in Art. 6 und als Staatsziel in Art. 16 enthalten, so dass sich eine Wiederholung an dieser Stelle erübrigt.

¹ Vgl. einleitende Bemerkungen zu Abschnitt III, Ziff. 9 und 10.

² Siehe die Darstellung der Diskussion über die regionale Gliederung des Kantons in den Vorbemerkungen zu Art. 26 (dezentrale Aufgabenerfüllung). Die Diskussion über den Artikel betreffend Erfüllungsgehalt wurde bei den einleitenden Bemerkungen zu Abschnitt III dargestellt.

Die in Art. 49 Abs. 2 VernE 98 festgeschriebene Überprüfung der Aufgabenerfüllung wird in Form einer eigenen Bestimmung am Schluss von Abschnitt IV eingefügt (vgl. Art. 28 VE 99).

Anstelle von Art. 49 VernE 99 stehen nun in Art. 23 VE 99 zwei Grundsätze, welche den Bezug von Abschnitt IV («Staatsaufgaben») zu Abschnitt III («Staatsziele») herstellen, indem sie sagen, auf welche Arten der Staat die Verwirklichung der Staatsziele anstrebt.

2. Übersicht: zwei Arten der Verwirklichung der Staatsziele

Die beiden Absätze von Art. 23 benennen die zwei Arten, auf welche der Staat die Verwirklichung der Staatsziele anstrebt, nämlich:

- mittels Wahrnehmung der Staatsaufgaben nach Gesetz;
- mittels Unterstützung von Privaten, soweit diese Aufgaben von öffentlichem Interesse wahrnehmen.

Absatz 1

Der Begriff des «Gesetzes» gemäss Art. 23 Abs. 1 ist weiter als derjenige in Art. 65¹. Er meint Erlasse sowohl auf Kantons- und Gemeindeebene, die in den demokratischen Verfahren gemäss Verfassung und Gesetz zustande kommen. Es sind dies auf Kantonsebene Gesetze des Kantonsrates unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten im Sinn von Art. 65 VE 99, auf Gemeindeebene rechtsetzende Reglemente gemäss Art. 5 Abs. 1 GG². Darüber hinaus können Staatsaufgaben aber auch mittels zwischenstaatlicher oder interkommunaler Vereinbarungen festgelegt werden. Auf Kantonsebene handelt es sich um zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesrang im Sinn von Art. 47 lit. b sowie Art. 63 lit. c VE 99, auf Gemeindeebene um rechtsetzende Vereinbarungen zwischen Gemeinden gemäss Art. 96 Abs. 1 VE 99.

Art. 23 besagt im übrigen nicht, dass Staatsaufgaben abschliessend im Gesetz zu regeln sind. Beschlüsse, die eine Staatsaufgabe im einzelnen ausführen, können ohne weiteres mittels Verordnung der Regierung im Sinn von Art. 72 lit. b VE 99 oder auf Gemeindeebene durch den Rat gestützt auf Art. 136 lit. b und e GG erlassen werden.

Die Gemeinden können Staatsaufgaben im Rahmen ihrer in Art. 90 VE 99 definierten Autonomie mittels Reglementen und Vereinbarungen an die Hand nehmen. Dabei müssen sie sich an die Grundsätze des vierten Abschnittes halten, namentlich an den Grundsatz des öffentlichen Interesses, der in Art. 24 und, in allgemeiner Form, in Art. 89 festgehalten ist.

Absatz 2

«Aufgaben im öffentlichen Interesse» gemäss Art. 23 Abs. 2 sind, generell gesagt, solche, die nicht bestimmten Einzelnen zugute kommen, sondern der Allgemeinheit, d. h. einer Vielzahl unbestimmter Personen. Was Aufgaben im öffent-

1 Ebenso ist der Gesetzesbegriff in Art. 24 Abs. 3 im weiten Sinn zu verstehen.

2 Dazu eingehend Hans-Rudolf Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St.Gallen 1990, S. 65 ff.

lichen Interesse konkret sind, bestimmt in erster Linie die Verfassung, und zwar vorwiegend bei den Grundpflichten und bei den Staatszielen. «Aufgaben im öffentlichen Interesse» können wahrgenommen werden:

1. von Privaten (Art. 23 Abs. 2),
2. vom Staat («Staatsaufgaben»),
3. von Privaten aufgrund Übertragung durch den Staat («übertragene Staatsaufgaben») gemäss Art. 24 Abs. 3).

Bei den Aufgaben gemäss Art. 23 Abs. 2 handelt es sich um solche, die Private aus eigener Initiative erfüllen und nicht um solche, deren Erfüllung ihnen kraft Art. 24 Abs. 3 vom Staat übertragen worden ist. Die vom Staat zur Erfüllung an Private übertragenen Aufgaben bleiben Staatsaufgaben. Bei den Aufgaben gemäss Art. 23 Abs. 2 geht es um solche, deren Erfüllung der Staat in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gemäss Art. 24 Abs. 1 und 2 ganz oder teilweise den Privaten belässt. Als Beispiele können die private Kulturförderung oder die private Alterspflege genannt werden.

Nehmen Private Aufgaben von öffentlichem Interesse wahr, «kann» der Staat diese unterstützen. Die «Kann-Formulierung» besagt, dass staatliche Unterstützung fakultativ ist. Dies ist wichtig, weil es in vielen Fällen sinnvoller ist, wenn die Privaten, die über die Art der Erfüllung der Aufgabe entscheiden, auch für deren Finanzierung verantwortlich sind. Allerdings gibt es Fälle, in denen Private eine Aufgabe im öffentlichen Interesse angemessener als der Staat erfüllen können, dazu aber nur dann bereit sind, wenn sie finanzielle oder anderweitige Unterstützung vom Staat erhalten. Im Hinblick auf solche Fälle hilft die Möglichkeit staatlicher Unterstützung gemäss Art. 23 Abs. 2, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren.

Artikel 24 **Erfüllung**

Der Staat erfüllt Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen.

Er erfüllt Staatsaufgaben insbesondere, wenn:

- a) die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen ist;*
- b) ein Nutzen gleichmässig anfallen soll.*

Das Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie den Rechtsschutz und die Aufsicht.

Art. 24 VE 99 hat gegenüber dem VernE 98 lediglich Änderungen redaktioneller Art erfahren. In der Vernehmlassung wurde der in Art. 24 und auch in Art. 25 Abs. 1 zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsgedanke von mehreren Eingaben ausdrücklich begrüsst.

Es versteht sich, dass alle Staatsfunktionen, welche die Verfassung in Abschnitt VI den obersten Behörden des Kantons zuweist, grundsätzlich vom Staat wahrzunehmen sind und nicht den Privaten überlassen werden können. Allerdings ist eine Übertragung dieser Funktionen an Private im Sinn von Art. 24 Abs. 3 teilweise möglich. Namentlich die Ausübung von Zuständigkeiten der Regierung kann nach Massgabe des Gesetzes auf Private übertragen werden (vgl. Art. 75 lit. d).

Absätze 1 und 2

Die ersten beiden Absätze von Art. 24 legen das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Staat/Private fest. Subsidiarität geht vom Grundsatz aus, dass Selbst- und Mitverantwortung vor der Staatstätigkeit kommen, was bereits bei den Grundpflichten gemäss Art. 6 und 7 zum Ausdruck gelangt. Daraus folgt, dass der Staat – Kanton oder Gemeinden – gewisse Voraussetzungen erfüllen muss, um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse¹ wahrzunehmen. Diese Voraussetzungen regeln Art. 24 Abs. 1 und 2.

1. Keine angemessene Erfüllung durch Private (Abs. 1)

Gemäss Abs. 1 soll der Staat generell nur eine Aufgabe wahrnehmen, «die im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss»; d. h. die Erfüllung dieser Aufgabe muss notwendig und finanzierbar sein. Entsprechend bestimmt Art. 9 Abs. 1, dass Staatsziele im Rahmen der verfügbaren Mittel anzustreben, und Art. 28, dass Staatsaufgaben regelmässig auf ihre Notwendigkeit und Finanzierbarkeit zu überprüfen sind.

Die Kriterien der Notwendigkeit und Finanzierbarkeit sind dabei im Zusammenhang zu betrachten: Die Erfüllung einer Aufgabe ist dann nicht notwendig, wenn sie namentlich zur Erreichung der Staatsziele keinen oder einen derart geringen Beitrag leistet, dass zum finanziellen Aufwand ein klares Missverhältnis besteht. Mit anderen Worten muss das öffentliche Interesse an einer Aufgabe genügend gewichtig sein, um den für deren Erfüllung notwendigen Einsatz staatlicher Mittel zu rechtfertigen.

Auch wenn eine Aufgabe im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss, tut dies der Staat nur dann, wenn Private sie nicht angemessen erfüllen. Dass Private eine Aufgabe nicht angemessen erfüllen, kann sich aufgrund gemachter Erfahrungen in St. Gallen und anderen Staatswesen, aber auch gestützt auf Prognosen des Gesetzgebers, ergeben².

Mit dem Wort «angemessen» wurde bewusst ein unbestimmter Begriff gewählt, um in Zukunft den verschiedenen möglichen Konstellationen gerecht zu werden. Eine Aufgabenerfüllung durch Private ist in jedem Fall unangemessen, wenn dabei gewisse öffentliche Interessen wie die Gleichbehandlung von Personen, die auf die Leistung angewiesen sind, oder regional ausgewogene Aufgabenerfüllung gar nicht berücksichtigt werden. Die weiteren zentralen Kriterien angemessener Aufgabenerfüllung sind das Resultat selber (Wirksamkeit) und der Aufwand, dieses Resultat zu erreichen (Wirtschaftlichkeit)³. Private Aufgabenerfüllung ist um so wirksamer, je besser sie dem öffentlichen Interesse, d. h. der Allgemeinheit und nicht allein bestimmten Einzelnen oder Gruppen der Gesellschaft gerecht wird. Wirtschaftlich ist sie, wenn Private die Aufgabe mittel- und längerfristig wahrnehmen können, ohne auf eine staatliche Unterstützung angewiesen zu sein, die höher ist, als wenn der Staat die Aufgabe selber erfüllen würde; d. h. für den Staat muss die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Private günstiger kommen, als wenn er selber tätig ist.

1 Siehe zum Begriff des öffentlichen Interesses Bemerkungen zu Art. 23 Abs. 2.

2 Vgl. in diesem Zusammenhang die Pflicht zur regelmässigen Überprüfung nach Art. 28.

3 Siehe dazu auch Art. 25 Abs. 1 betreffend Subsidiarität Kanton/Gemeinde sowie Bemerkungen zu Art. 82 Abs. 2.

2. Sicherstellung der Grundversorgung und gleichmässige Verteilung des Nutzens (Abs. 2)

Abs. 2 nennt in positivem Sinn zwei zentrale Fälle, welche die Erfüllung einer Aufgabe durch den Staat erheischen, nämlich die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung (a) und die gleichmässige Verteilung des Nutzens (b). Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Die Grundversorgung der Bevölkerung gemäss *lit. a* spielt etwa im Bereich der Staatsziele der Gesundheit (Art. 15: medizinische Grundversorgung), des Verkehrs (Art. 18: flächendeckende Grundversorgung) oder der Versorgung und Entsorgung (Art. 20) eine wichtige Rolle. Grundversorgung heisst Bereitstellung eines bestimmten Angebots von Gütern oder Dienstleistungen in gleicher Qualität für alle, unabhängig von der Grösse der Nachfrage. Dies widerspricht klar dem marktwirtschaftlichen Prinzip, gemäss dem das Angebot an der Nachfrage ausgerichtet wird. Aus diesem Grund wäre das Risiko, dass die Grundversorgung nicht sichergestellt werden könnte, wenn sie ohne staatliche Erfüllung oder Aufsicht Privaten überlassen würde, viel zu gross.

Dasselbe gilt im Fall von *lit. b*, bei dem es um Einrichtungen geht, deren Benutzung öffentlichen Interessen dient, wie z. B. Bildungseinrichtungen, Strassen, Eisenbahnen usw., aber auch um Aufgaben, die für die Lebensqualität der Menschen von zentraler Bedeutung sind, namentlich in den Bereichen Umweltschutz oder Raumplanung. Da der freie Wettbewerb allein nicht garantieren kann, dass Einrichtungen zugunsten der Allgemeinheit gleichmässig genutzt werden können, bedarf es in solchen Fällen der staatlichen Führung oder mindestens der staatlichen Aufsicht.

Absatz 3

Art. 24 Abs. 3 kommt erst zum Zug, wenn sich der Staat im Sinn der Absätze 1 und 2 entschlossen hat, eine Aufgabe im öffentlichen Interesse an die Hand zu nehmen. Die Verfassung schafft in dieser Bestimmung die Voraussetzungen, dass Private ihre spezifischen Vorzüge im Form von Fachkenntnissen, Erfahrung oder Organisationsstrukturen für die Erfüllung von Staatsaufgaben oder von Teilaspekten einer Aufgabe wie die Abnahme von Prüfungen, das Aufstellen von Richtlinien für Architekten und Ärzte oder Kontrollen von Umweltschutzvorschriften einbringen können. Nach Abs. 3 wird nur die Erfüllung einer Staatsaufgabe übertragen, während die Letztverantwortung für die Aufgabe beim Staat verbleibt.

Beispiele für die Übertragung der Erfüllung einer Staatsaufgabe an Private sind die Übertragung der Kraftnutzung der öffentlichen Gewässer an Private aufgrund von Art. 13 ff. (besonders Art. 19) des Gesetzes über die Gewässernutzung (sGS 751.1; abgekürzt GNG) oder die verbrauchsabhängige Abrechnung der Kosten für Heizung und Warmwasser durch die Grundeigentümer nach Privatrecht. Die Übertragung dieser Aufgabe ist in Art. 16 ff. des Energiegesetzes (sGS 741.1; abgekürzt EnG) geregelt.

1. Gesetzliche Grundlage

Die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben durch Kanton oder Gemeinden an Private bedarf einer gesetzlichen Grundlage im weiten Sinn¹. Das Gesetz muss auf jeden Fall den Rechtsschutz und die Aufsicht regeln.

1 Vgl. zum Begriff der gesetzlichen Grundlage im weiten Sinn Bemerkungen zu Art. 23 Abs. 1.

Die Regelung des Rechtsschutzes muss den Einzelnen, die von der Wahrnehmung der Staatsaufgabe durch den Privaten betroffen sind, die Möglichkeit geben, ihre Interessen notfalls auf dem Rechtsweg vor staatlichen Instanzen geltend zu machen. Insbesondere hat das Gesetz einen Rechtsschutz vorzusehen gegenüber Akten von Privaten, denen ausdrücklich kraft Gesetz oder faktisch hoheitlicher Charakter zukommt.

Was die Aufsicht anbelangt, hat das Gesetz zu bestimmen, welche staatlichen Behörden die Aufsicht ausüben und welche Sanktionsmittel ihnen unter welchen Voraussetzungen zur Verfügung stehen. Dem Gesetzgeber ist es kraft Art. 24 Abs. 3 jederzeit vorbehalten, eine übertragene Aufgabenerfüllung wieder rückgängig zu machen, unter Vorbehalt allfälliger Entschädigungsansprüche des Privaten.

Weiter hat das Gesetz die Staatsaufgabe, deren Erfüllung an einen Privaten delegiert wird, genügend bestimmt zu umschreiben. Der VE 99 verlangt grundsätzlich, dass die Materien, die für Staat und Einzelne wichtig sind, insbesondere Rechte und Pflichten von Privaten, vom Gesetz selber zu bestimmen sind¹.

Neben dem Rechtsschutz, der Aufsicht und den wichtigen Materien kann das Gesetz alles der Verantwortung der privaten Person oder Organisation überlassen. Diese kann, falls vom Gesetz im Sinn von Art. 74 lit. d dazu ermächtigt, insbesondere auch Massnahmen ergreifen, die ansonsten in der Zuständigkeit der Regierung lägen, vor allem der Erlass von Richtlinien und Verfügungen oder der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge. Damit regelt Art. 24 Abs. 3 die Übertragung von Staatsaufgaben an Private in offener, den Anforderungen wirkungsorientierter Verwaltung entsprechender Weise.

2. Art und Weise der Übertragung

Die Übertragung der Erfüllung einer Staatsaufgabe an eine bestimmte private Person erfolgt in der Regel gestützt auf das Gesetz durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Kanton oder Gemeinde und dieser privaten Person, in welchem weitere Einzelheiten geregelt werden (Konzessionsvertrag oder ähnliche «Leistungsvereinbarung»). Auf Gemeindeebene soll neu mittels Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 in Art. 200ter die gesetzliche Grundlage für solche Leistungsvereinbarungen geschaffen werden². Denkbar ist auch die Übertragung mittels Verfügung oder durch das Gesetz selber an eine unbestimmte Vielzahl von Privaten, wie auf Bundesebene die Übertragung der Durchführung des Schiessobligatoriums an privatrechtliche Schützenvereine gemäss Art. 63 Abs. 2 und 6 des Militärgesetzes (SR 510.10).

Kanton und Gemeinden können sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an einer privatrechtlichen Körperschaft oder an einer Stiftung beteiligen (für die Gemeinden vgl. Art. 200 Abs. 1 GG sowie Entwurf eines Nachtragsgesetzes vom 19. Oktober 1999). Es handelt sich bei solchen staatlichen Beteiligungen nicht um eine Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private im Sinn von Art. 24 Abs. 3 VE 99; vielmehr erfüllt der Staat die öffentliche Aufgabe selber, bedient sich dabei aber mittels Beteiligungen privatrechtlicher Formen.

¹ Siehe im einzelnen Bemerkungen zu Art. 65.

² Vgl. die geltende restriktive Bestimmung in Art. 192 Abs. 2 GG.

3. Anwendbares Recht

Die Privaten, die Staatsaufgaben erfüllen, sind nach privatem Recht gegründet und organisiert. In Erfüllung der Staatsaufgabe kann allerdings privates oder öffentliches Recht zur Anwendung kommen; im einzelnen bestimmt das Gesetz, hauptsächlich durch die Regelung des Rechtsschutzes, welches Recht für den Verkehr mit anderen Privaten massgebend ist.

Auf jeden Fall sind die Privaten bei der Erfüllung von Staatsaufgaben an die Verfassungsbestimmungen gebunden, die den Staat in die Pflicht nehmen. Es sind dies allen voran die Grundrechte, namentlich das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Massgeblich sind aber auch die Staatsziele gemäss Abschnitt III. Den Privaten kommt insofern keine Privatautonomie zu, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen¹.

Artikel 25 Zuteilung an Kanton und Gemeinden

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.

Wenn Gemeinden Staatsaufgaben erfüllen, entscheiden sie über die Art der Erfüllung und sind für die Finanzierung verantwortlich.

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

Der VE 99 übernimmt die Bestimmung über die Aufgabenzuteilung an Kanton und Gemeinden des VernE 98. Die Regelung über die Verantwortung, die im VernE 98 in Art. 53 gesondert stand, wird neu als Abs. 2 eingefügt, da diese Regelung nur zwischen Kanton und Gemeinden, nicht aber zwischen staatlichen und privaten Aufgabenträgern gelten kann.

Absatz 1

1. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis Kanton/Gemeinden

Art. 25 Abs. 1 schreibt das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Kanton/Gemeinden fest. Um einen bürgernahen und effizienten Staat zu verwirklichen, sollen Staatsaufgaben auf der tiefstmöglichen Ebene wahrgenommen werden, d. h. aus Sicht der Kantonsverfassung von St.Gallen auf Gemeindeebene. Namentlich aufgrund ihrer regionalen Nähe sind die Gemeinden oft besser in der Lage, Staatsaufgaben zu erfüllen.

Aus Art. 25 Abs. 1 i. V. m. Art. 89 folgt namentlich auch, dass Gemeinden für die Wahrnehmung einer Staatsaufgabe keiner Ermächtigung durch den kantonalen Gesetzgeber bedürfen.

¹ Dazu etwa Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 1203 f.

2. Zusammenarbeit der Gemeinden

Der Kanton soll erst dann die Erfüllung einer Staatsaufgabe an die Hand nehmen, wenn die Gemeinden auch in Zusammenarbeit nicht in der Lage sind, diese Aufgabe wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.

Der VE 99 überlässt es grundsätzlich den Gemeinden, mittels Vereinbarungen zwecks Erfüllung einer Aufgabe zusammenzuarbeiten. Allerdings kann der Kanton gestützt auf Art. 96 und 97 die Gemeinden zur Zusammenarbeit mittels Druck anhalten und sogar zur Mitgliedschaft in einem Gemeindeverband verpflichten, wenn dies im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung angezeigt ist. Mit dieser Regelung, welche die Durchsetzung kommunaler Zusammenarbeit mittels Ausübung von Druck und Zwang durch den Kanton erlaubt, wird im Grund das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Gemeinden gestärkt, weil die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden bei einer bestimmten Aufgabe verhindern kann, dass diese Aufgabe an den Kanton übertragen wird.

3. Kriterien der Subsidiarität: Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Die Verfassung geht davon aus, dass Gemeinden als öffentliche Körperschaften bei der Erfüllung von Staatsaufgaben das öffentliche Interesse verfolgen. Die Frage ist nur, ob sie dies im Einzelfall besser tun können als der Kanton. Die Kriterien zur Beurteilung dieser Frage sind jene der «Wirtschaftlichkeit» und der «Wirksamkeit»¹. Bei der Erfüllung jeder Staatsaufgabe ist zu prüfen, ob die Gemeinden allein oder in Zusammenarbeit dank bestimmtem Mitteleinsatz mindestens dasselbe Ergebnis erzielen können wie der Kanton; ist dies nicht der Fall, soll sich der Kanton der entsprechenden Staatsaufgabe annehmen.

Die Wirksamkeit der Erfüllung beurteilt sich aus Sicht des öffentlichen Interesses, vor allem der Staatsziele: je weitgehender und je effektiver ein Staatsziel verwirklicht werden kann, desto wirksamer ist die Aufgabenerfüllung.

Absatz 2

1. Bedeutung des Grundsatzes der Kongruenz

Art. 25 Abs. 2 verankert den Grundsatz der Kongruenz oder der Äquivalenz der Aufgabenerfüllung, indem er sagt, dass Gemeinden, die alleine oder zusammen Staatsaufgaben erfüllen, auch über die Art und Weise dieser Erfüllung entscheiden und für die Finanzierung verantwortlich sind. Wer leistet, der soll auch bezahlen und darüber entscheiden, wie er leistet und wie er bezahlt. Die Verfassung will grundsätzlich vermeiden, dass Gemeinden reine Vollzugsgehilfen ohne Entscheidungskompetenzen und ohne finanzielle Verantwortung sind.

Der Grundsatz der Kongruenz gemäss Art. 25 Abs. 2 dient der Aufgabenentflechtung und ermöglicht damit wirksamen Wettbewerb zwischen den Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung. Dadurch werden erfahrungsgemäss die vorhandenen Ressourcen effizienter genutzt. Zugleich verstärkt der Grundsatz die Gemeindeautonomie: Art. 25 Abs. 2 setzt dem kantonalen Gesetzgeber Schranken bezüglich

¹ Dazu auch Bemerkungen zu Art. 82 Abs. 2.

der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie und ergänzt damit Art. 90: Erfüllt eine Gemeinde eine Staatsaufgabe, soll ihr Autonomie (Entscheidungsfreiheit) bezüglich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung und der Finanzierung zukommen.

Um den Gemeinden wieder mehr Eigenverantwortung zuweisen zu können, müssen diese über genügend Mittel verfügen und leistungsfähig sein. Der VE 99 setzt sich in Abschnitt VIII über die Gemeinden u. a. leistungsstarke Gemeinden zum Ziel¹, was namentlich mittels Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Art. 96 und 97) und der Vereinigung von Gemeinden (Art. 98 und 99) erreicht werden soll.

Art. 25 Abs. 2 (wie auch Abs. 3) erheischt eine gesamtheitliche Überprüfung der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, damit die heutigen Verflechtungen entwirrt werden. Eine solche Überprüfung der Aufgabenteilung ist auch im Sinn von Art. 28.

2. *Allgemein: Definition des «Was» durch den Kanton, Bestimmung des «Wie» durch die Gemeinden*

Die Inhalte staatlicher Tätigkeit sind im VE 99 in grundlegender Weise durch die Staatsziele in Abschnitt III festgehalten. Auch wenn die Gemeinden eine Staatsaufgabe erfüllen, steht es dem kantonalen Gesetzgeber frei, in diesem Aufgabenbereich die Staatsziele genauer zu bestimmen, indem er seine Leistungserwartungen (das «Was») definiert.

Das Prinzip der Kongruenz bei der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden verlangt vom Gesetzgeber indessen, nicht selber über das «Wie», d. h. über die Art der Erfüllung zu entscheiden und grundsätzlich nicht die Verantwortung für die Finanzierung zu übernehmen, sondern dies den Gemeinden zu überlassen.

3. *«Über die Art der Erfüllung entscheiden»*

Eine Gemeinde kann dann «über die Art der Erfüllung entscheiden», wenn sie bei der Art und Weise der Erfüllung einer – womöglich durch den Gesetzgeber definierten – Staatsaufgabe volle Entscheidungsfreiheit besitzt. Das schliesst den Erlass von rechtsetzenden Reglementen und den Abschluss rechtsetzender Vereinbarungen mit ein. Diese volle Entscheidungsfreiheit im Sinn von Art. 25 Abs. 2 geht weiter als die Entscheidungsfreiheit des Art. 90, die lediglich eine Mindestanforderung dafür darstellt, dass eine Gemeinde in einer bestimmten Frage als autonom bezeichnet werden kann: Die Entscheidungsfreiheit des Art. 25 Abs. 2 meint volle Gestaltungsfreiheit in Rechtsanwendung und Rechtsetzung, was die Art und Weise der Erfüllung und Finanzierung einer Staatsaufgabe betrifft.

Die Frage, ob die Gemeinden bei der Erfüllung einer Staatsaufgabe volle Entscheidungsfreiheit im Sinn von Art. 25 Abs. 2 haben, kann am Beispiel der Abfallbeseitigung untersucht werden, welche in Art. 21 ff. des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (sGS 752.1; abgekürzt GSchG) geregelt ist. Gemäss Art. 21 Abs. 1 dieses Gesetzes haben die politischen Gemeinden die Aufgabe, Errichtung und Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie den Kehrrichtsammeldienst sicherzustellen. Sie können diese Aufgabe

¹ Siehe die einleitenden Erläuterungen vor Art. 88.

in eigener Kompetenz an öffentlich-rechtliche Korporationen übertragen. Art. 23 besagt, dass Errichtung und Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie der Kehrichtsammeldienst, die Pflicht zu deren Benützung und das Verfahren durch Gemeinde- oder Korporationsreglement geordnet werden. Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden im Bereich der Abfallbeseitigung geht gemäss diesen Bestimmungen sehr weit, ist aber nicht vollständig: Den Gemeinden müsste die Möglichkeit belassen werden, die Abfallbeseitigung ganz oder in einzelnen Aspekten auch Privaten und nicht nur öffentlich-rechtlichen Korporationen zu übertragen, was das Gesetz bisher nicht vorsieht¹.

4. Verantwortlichkeit für die Finanzierung

«Verantwortlichkeit für die Finanzierung» bedeutet zweierlei: Erstens hat eine Gemeinde, welche eine Staatsaufgabe durchführt, dafür auch die Kosten zu tragen; Beiträge des Kantons oder anderer Gemeinden sind dann gerechtfertigt, wenn sie der Abgeltung von besonderen Vorteilen dienen². Zweitens soll die Gemeinde, wenn sie schon bezahlt, auch selber bestimmen, wie sie die Finanzierungsaufgabe löst, namentlich ob sie die Staatsaufgabe mit den allgemeinen Staatsfinanzen (Steuern), mittels Abgaben (Gebühren, Beiträge, Ersatzabgaben) oder privat finanzieren will. Zu beachten ist, dass die Gemeinden zwar über den Steuersatz und die Verwendung ihrer Steuergelder, aufgrund von Art. 84 Abs. 1 nicht aber über die Gegenstände der Steuern bestimmen können.

Zur Veranschaulichung sei wiederum das Beispiel der Abfallbeseitigung erwähnt. Gemäss Art. 21 ff. EG zum GSchG müssen die politischen Gemeinden die öffentlichen Einrichtungen der Abfallbeseitigung finanzieren, wobei sie Beiträge von Bund³ und Kanton beantragen können. Gemäss Art. 23 können die Gemeinden die Deckung der Bau- und Betriebskosten durch Reglement ordnen. Art. 24 schränkt diese Entscheidungsfreiheit im Bereich der Finanzierung jedoch wieder ein, indem er die Gemeinden verpflichtet, für den Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie für den Kehrichtsammeldienst von den Verursachern oder Grundeigentümern angemessene Gebühren zu erheben. Diese Bestimmung gerät insoweit in Konflikt mit dem Kongruenzprinzip gemäss Art. 25 Abs. 2 VE 99: Danach müsste den Gemeinden vollumfänglich die Verantwortung überlassen werden, auf welche Art und Weise sie die Abfallbeseitigung finanzieren. Allerdings hat Art. 24 EG zum GSchG den Sinn, mittels Anordnung von verursachergerechten Gebühren das Verursacherprinzip im Bereich der Abfallentsorgung durchzusetzen, was vom Bundesrecht in Art. 32a des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01; abgekürzt USG) vorgeschrieben wird. Folglich hat das Kongruenzprinzip nach Art. 25 Abs. 2 VE 99 vor dem bundesrechtlich geforderten Verursacherprinzip zurückzutreten.

1 Der Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 will allerdings diese Einschränkung der Übertragungsmöglichkeit streichen, indem Art. 21 Abs. 1 zweiter Satz EG zum GSchG aufgehoben werden soll.

2 Dazu sogleich Ziff. 5.

3 Vgl. Art. 61 ff. des Gewässerschutzgesetzes; SR 814.20.

5. *Vorteilsabgeltung als Ergänzung des Kongruenzprinzips*

Kongruenz zwischen Aufgabenvollzug, Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortlichkeit besteht nur dann, wenn der Kreis derjenigen, welche die Staatsaufgabe wahrnehmen und finanzieren, sich mit dem Kreis der Nutzniesser deckt. Diese Übereinstimmung zwischen Leistungserbringern und Nutzniessern stellt sich in der Realität aber nicht immer von selbst ein. Es kann vorkommen, dass bestimmten Gemeinden oder dem Kanton aus der Aufgabenerfüllung anderer Gemeinden besondere Vorteile erwachsen, was gerade beim gezeigten Beispiel der Abfallbeseitigung oft der Fall sein wird. Solche besonderen Vorteile sind gemäss Art. 86 Abs. 2 abzugelten. Diese Bestimmung garantiert einen fairen Aufgabenwettbewerb zwischen den Gemeinden und stellt damit eine notwendige Ergänzung zum Kongruenzprinzip gemäss Art. 25 Abs. 2 dar.

Absatz 3

Wie soeben ausgeführt, gilt Art. 25 Abs. 2 für jene Fälle, in denen allein die Gemeinden eine Staatsaufgabe vollziehen. Demgegenüber sorgt Art. 25 Abs. 3 dafür, dass die Aufgabentflechtung auch dann stattfindet, wenn Kanton und Gemeinden eine Staatsaufgabe kraft Gesetz gemeinsam durchführen. Das Kongruenzprinzip gemäss Art. 25 Abs. 2 ist auch im Fall gemeinsamer Aufgabenerfüllung zu wahren.

Die «Hauptverantwortung» für die Erfüllung einer Staatsaufgabe trägt jene Körperschaft, welche die Aufgabe primär oder zum grössten Teil erfüllt. Die andere Körperschaft kann zur Erfüllung dieser Aufgabe zusätzlich und damit ergänzend tätig werden. In dem Mass, wie Kanton und Gemeinden eine gemeinsame Aufgabe jeweils erfüllen, sollen sie gemäss Kongruenzprinzip auch bezahlen und entscheiden.

Eine Staatsaufgabe, welche Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllen, ist beispielsweise die Suchtprävention gemäss Suchtgesetz (sGS 311.2). Gemäss Art. 6 Suchtgesetz entscheiden vom Kanton errichtete und betriebene Fachstellen über die Art und Weise der Suchtprävention. Die politischen Gemeinden setzen kraft Art. 7 Abs. 1 dieses Gesetzes die Massnahmen der Suchtprävention um. Art. 7 Abs. 2 bestimmt, dass politische Gemeinden und Schulgemeinden die Kosten der von ihnen veranlassten Projekte der Suchtprävention tragen. Die Staatsaufgabe der Suchtprävention ist damit im Sinn von Art. 25 Abs. 3 geregelt: Der Kanton trägt in diesem Gebiet die Hauptverantwortung. Die Gemeinden können sekundär eigene Projekte der Suchtprävention veranlassen, haben dafür aber auch die Kosten zu tragen.

Vorbemerkung zu Art. 26: Schaffung von Regionen durch die Kantonsverfassung

1. Überblick über das Diskussionsthema

Die Frage, ob das Gebiet des Kantons St.Gallen neu auf Verfassungsstufe in Regionen zu gliedern sei, wurde seit dem Bericht vVK 90 intensiv diskutiert. U. a. fand mit den Gemeinden ein regelmässiger Meinungsaustausch statt¹.

1 Neben der Vernehmlassung selber wurde den politischen Gemeinden die Gelegenheit gegeben, bis Ende März 1999 eine Umfrage in ihrer Gemeinde durchzuführen, ob die Bürgerschaft die im VernE 98 vorgeschlagene Zuteilung zur Region und zum Wahlkreis begrüsst oder nicht. Am 3. August 1999 nahmen die Gemeinden Stellung zur nochmals abgeänderten Wahlkreiseinteilung.

Nachdem das Vorhaben, neben den Gemeinden Regionen als zusätzliche Selbstverwaltungskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit einzuführen, bereits früh aufgegeben wurde, war der Leitgedanke der Reformvorhaben, mittels Regionen grössere territoriale Einheiten zu schaffen, um eine möglichst einheitliche Dezentralisierung kantonaler Verwaltungs- und Gerichtsaufgaben zu gewährleisten. Eine regionale Zusammenfassung der dezentralen Verwaltungs- und Gerichtsstrukturen sollte der Übersichtlichkeit und der Anpassung an die reale Entwicklung hin zu grösseren wirtschaftlichen und geographischen Zusammenhängen im Kanton dienen. Damit würden Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Aufgabenerfüllung verbessert.

Im Zusammenhang mit der Regionenbildung wollte man auch die Wahlkreise für den Kantonsrat vergrössern, um die Prozenzhürden für einen Sitzgewinn herabzusetzen und damit den Proporz zu verbessern. Die neuen Wahlkreise sollten sich mit den Regionen decken oder sich zumindest an der regionalen Gliederung ausrichten.

2. *Situation nach geltendem Recht*

Die geltende Kantonsverfassung teilt in den Artikeln 110 und 113 das Kantonsgebiet in 15 Bezirke ein, wobei die Bezirke St.Gallen und Tablat mittlerweile zum Bezirk St.Gallen vereinigt wurden (vgl. Art. 13 GG). Gemäss Art. 110 Abs. 3 sind die Bezirke Amts- und Gerichtsbezirke, d. h. sie dienen der dezentralen Erfüllung von kantonalen Verwaltungsaufgaben sowie der dezentralen Wahrnehmung der kantonalen Gerichtsbarkeit.

Seit der Schaffung der Kantonsverfassung vor über hundert Jahren haben sich die Verhältnisse in eine Richtung verändert, welche die Bezirke für die effiziente und wirksame Erfüllung der ihnen zugeordneten Amts- und Gerichtsaufgaben als zu klein erscheinen lassen:

Im Fall der Gerichtsaufgaben erschien der Aufwand zu gross, in den Bezirken mit kleineren Bevölkerungszahlen eine erstinstanzliche Gerichtsbarkeit aufrechtzuerhalten. Die Erhöhung der Mobilität und Verbesserung der Kommunikationsmittel erlaubte eine Zusammenfassung der erstinstanzlichen Gerichtsbarkeit. Im Sinn einer Kompromisslösung wurden 1987 die 14 Bezirke zu acht Gerichtskreisen zusammengefasst¹.

Auch als Verwaltungszellen des Kantons sind die Bezirke zu klein geworden. Dies hat damit zu tun, dass die wirtschaftliche und geographische Verflechtung der verschiedenen Kantonsteile zugenommen hat. Entsprechend haben die Bezirke – die Bezirksämter und der Bezirksammann – als Verwaltungseinheiten fortwährend an Bedeutung verloren, ein Trend, der zuletzt durch die Gesamtrevision der Strafprozesses vom 4. Mai 1999² und dem Nachtragsgesetz zum Staatsverwaltungsgesetz ebenfalls vom 4. Mai 1999³ weitergeführt wurde. Andererseits hat sich eine Viel-

1 Vgl. Art. 3 GerG. – Diese acht Gerichtskreise stecken die örtliche Zuständigkeit in erstinstanzlichen Zivil- und Strafverfahren sowie in Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Entschädigungen ab; vgl. Art. 5 ff. ZPG, Art. 4 ff. StP, Art. 15 ff. des gesamtrevidierten Strafprozessgesetzes (in Vollzug ab 1. Juli 2000), Art. 72 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sowie Art. 5 ff. GerG.

2 Durch Schaffung eigener regionaler Untersuchungsrichterämter (in Vollzug ab 1. Juli 2000).

3 Durch Schaffung eines Amtsnotariats (ABI 1999, 1109 ff.; noch nicht in Vollzug).

zahl von bezirksübergreifenden Kreisen herausgebildet, etwa vier Eichkreise, sechs Forstkreise, vier Kantonspolizei-Regionen oder, gemäss gesamtrevidiertem Strafprozess, regionale Untersuchungsämter usw.

Das ursprüngliche Anliegen des Verfassungsgebers von 1890 war es, den Bezirken die Eigenschaft als Bindeglied zwischen Volk und Regierung zuzuerkennen. Diese den Bezirken bzw. den Bezirksämtern zugeordnete Funktion kam indessen nie wie gewünscht zum Tragen, weil einerseits das Schwergewicht der bezirksamtlichen Aufgaben nicht bei der Regierungsstatthaltertätigkeit (vgl. Art. 70 KV), sondern (allerdings auch nur noch teilweise) bei der Straf- und Zivilrechtspflege liegt, und weil andererseits wie erwähnt für viele staatliche Tätigkeiten besondere regionale Strukturen geschaffen worden sind.

3. *Bericht vVK 90: Regionen als Selbstverwaltungskörper*

Die zunehmende Disparität zwischen der Gebietseinteilung der geltenden Kantonsverfassung und den realen und gesetzlichen Verhältnissen im Kanton führte dazu, dass die Ablösung der Bezirke durch eine grössere territoriale Einheit – die Regionen – bereits für die vorbereitende Kommission zu einem vordringlichen Thema der Gesamtrevision der Verfassung wurde. Die vorbereitende Kommission stellte drei Varianten zur Diskussion, wobei sie der zweiten Variante den Vorrang einräumte:

- Variante 1: Beibehaltung der Bezirksorganisation;
- Variante 2: Schaffung von Regionen in Gestalt von Selbstverwaltungskörpern unter Auflösung der Bezirke und mit Änderungen im Zweckverbandsrecht¹;
- Variante 3: Bildung von kantonalen Regionen in Form von Selbstverwaltungskörpern auf der Grundlage einer neugestalteten Zweckverbandsorganisation.

Variante 2 sah die Schaffung von sieben bis acht Regionen als Selbstverwaltungskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit und somit mit eigenen Organen (Regionsbürgerschaft, Regionsparlament und Regionsrat) vor. Zur Finanzierung ihrer Aufgaben müsste der Region Steuerhoheit eingeräumt werden. Der Tätigkeitsbereich der Regionen setzte sich aus regional zu erfüllenden Gemeindeaufgaben, aus dezentral zu erfüllenden kantonalen Aufgaben sowie aus selbstgewählten Aufgaben zusammen. Zweckverbände sollten nurmehr zugelassen werden, wo Gemeindeaufgaben regionsübergreifend zu erfüllen sind.

Die vorbereitende Kommission war der Meinung, dass der Kanton St.Gallen gute räumliche Voraussetzungen für eine derartige Regionalisierung schaffe, weil er sich räumlich zweckmässig gliedern lasse (Linthgebiet, Rheintal, Thurtal oberhalb Wil einschliesslich Neckertal, Fürstenland einschliesslich Untertoggenburg). Abgrenzungsprobleme ergäben sich am ehesten für St.Gallen/Rorschach sowie Werdenberg/Sargans².

1 Zweckverbände verfügen zwar über eine eigene Rechtspersönlichkeit, jedoch nur über eng begrenzte Kompetenzen: Es handelt sich um blosser, nicht auf Schaffung einer Gebietskörperschaft ausgerichtete Zusammenschlüsse von Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer Gemeindeaufgabe.

2 Vgl. schon den Bericht der Regierung zum Gutachten über die Wirtschaftsstruktur. Schriftenreihe der Staatskanzlei: Der Kanton St.Gallen heute und morgen, Nr. 3 b, St.Gallen 1973, S. 42 ff., sowie in derselben Reihe Nr. 3 a das Gutachten: Die Wirtschaftsstruktur des Kantons St.Gallen, S. 27 ff.

4. Bericht R 93: Regionen als dezentrale Verwaltungseinheiten

Der Bericht R 93 sprach sich deutlich gegen die vom Bericht vVK 90 vorgeschlagene Bildung von regionalen Gebietskörperschaften aus. Stattdessen befürwortete der Bericht R 93 eine regionale Vereinheitlichung der dezentral tätigen Staatsverwaltung. Es sei «eine Kongruenz der bestehenden dezentral wirkenden Staatsverwaltungsorgane mit dem Ziel anzustreben, Synergieeffekte in der Aufgabenerfüllung zu erreichen». In die Überlegungen zur regionalen Gliederung des Kantons seien auch die Zweckverbandsstrukturen einzubeziehen.

Gegen die Schaffung von Regionen als eigene Körperschaften mit demokratischen Strukturen brachte der Bericht R 93 eine Reihe schwerwiegender Bedenken vor:

- Die Zuweisung geeigneter Aufgaben an die Regionen dürfte bedeutende Probleme bereiten, nachdem schon bei den bestehenden öffentlichen Aufgaben enge Verflechtungen zwischen Bund und Kanton einerseits sowie Kanton und Gemeinden andererseits vorhanden sind.
- Die Schaffung von Regionskörperschaften hätte einen nicht zu unterschätzenden Personalbedarf und mithin nicht geringfügige Verwaltungskosten zur Folge.
- Unter demokratischen Aspekten stellte sich die Frage, ob die Regionsbürger überhaupt zu einer Identifikation mit ihrer Region fänden und dementsprechend zu Mitsprache und Mitarbeit bereit wären.
- Die schweizerische Staatsstruktur würde wohl keine weitere Differenzierung durch Einschleichen einer zusätzlichen Gebietskörperschaft neben Gemeinden, Kantonen und Bund ertragen.
- Die Zuweisung bisheriger Kantons- und Gemeindeaufgaben an regionale Gebietskörperschaften könnte dazu führen, dass weder Kanton noch Gemeinden weiterhin genügend Raum eigener Gestaltungsfreiheit hätten. Auch wären Überschneidungen in der Finanz- und Steuerhoheit unvermeidlich. Eine Gefährdung von Struktur und Wirksamkeit der bundesstaatlichen Ordnung wäre nicht von der Hand zu weisen.

5. Thesen R 97: Örtliche Dezentralisierung der Staatsverwaltung als Grundsatz

Die Thesen R 97 schlossen sich der Ansicht des Berichtes R 93 insofern an, als sie auf die Bildung von Regionen als eigene Selbstverwaltungskörper verzichten wollten (vgl. These 51). Allerdings beabsichtigten die Thesen R 97 im Unterschied zum Bericht R 93, auch von der Nennung bestimmter Regionen als dezentralisierte Verwaltungseinheiten in der Verfassung abzusehen. Die These 52 sah lediglich vor, dass die Kantonsverfassung Gesetzgeber und Regierung verpflichtet, «bei Bedarf dezentrale Staatsverwaltungsstrukturen vorzusehen, wobei für die dezentral zu erfüllenden Aufgaben nach Möglichkeit stets dieselbe dezentrale Gliederung verwendet werden soll».

6. Thesen VK und AG 98: Schaffung von Regionen

Die Begleit- und Arbeitsgruppen sowie die Verfassungskommission befassten sich einlässlich im Hinblick auf den VerNE 98 mit der Idee der Regionen.

Die Thesen VK und AG 98 stimmten darin überein, Regionen als territoriale Ebene zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu schaffen. Der Kanton habe gemäss Verfassung seine dezentralen Verwaltungs- und Gerichtsstrukturen soweit

als möglich mit den Regionen in Übereinstimmung zu bringen. Als Träger von Verwaltungsaufgaben sollte den Regionen allerdings keine Rechtspersönlichkeit und Autonomie zukommen, d. h. sie sollten reine Vollzugseinheiten sein und vollständig in die Hierarchie der kantonalen Verwaltung eingegliedert bleiben. Man wollte im Sinn des Berichtes R 93 neben den Gemeinden nicht weitere selbständige Gebietskörperschaften einführen.

In der Frage der Regionseinteilung gab es Unterschiede zwischen den Thesen VK und AG. Die Verfassungskommission sah sechs Regionen vor, die Arbeitsgruppen acht, wobei die Zuteilung der Gemeinden wiederum unterschiedlich erfolgte.

Weiter wollten zwar die Thesen VK und AG 98 beide die Regionenbildung mit der Vergrösserung der Wahlkreise für den Kantonsrat verknüpfen. Die Differenz bestand jedoch darin, dass gemäss Verfassungskommission neun Wahlkreise innerhalb der Regionen festzulegen waren, während nach den Arbeitsgruppen die Regionen gleichzeitig Wahlkreise hätten sein sollen.

7. VernE 98: Sechs Regionen als Richtgrössen für dezentrale Aufgabenerfüllung und Wahlkreise

Der VernE 98 teilte in Art. 56 das Kantonsgebiet gleich den Thesen VK 98 in sechs Regionen ein: in (a) die Region St.Gallen-Bodensee, (b) die Region Rheintal, (c) die Region Gonzen, (d) die Region Linth, (e) die Region Toggenburg und (f) die Region Fürstenland. Die Zuordnung der Gemeinden zu diesen Regionen wurde vom Verfassungstext selber vorgenommen.

Die Bedeutung der Regionen als dezentrale Verwaltungseinheiten des Kantons wurde in Art. 55 VernE 98 gegenüber den Thesen VK und AG 98 abgeschwächt: Es wurde nur als Grundsatz festgehalten, dass Kanton und Gemeinden bei dezentraler Erfüllung von Kantonsaufgaben und überörtlicher Zusammenarbeit die regionale Gliederung «berücksichtigen» (Abs. 1), wobei sie davon abweichen, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen (Abs. 2).

Was die Gerichtsorganisation betrifft, enthielt sich der VernE 98 gänzlich einer Bezugnahme auf die Regionen und überliess deren Regelung in Art. 105 vollumfänglich dem Gesetzgeber.

Immerhin bildeten drei der Regionen des VernE 98 – Rheintal, Linth und Toggenburg – zugleich je einen Wahlkreis für die Kantonsratswahl. Die anderen drei Regionen wurden wegen ihrer Grössen in je zwei Wahlkreise aufgeteilt, so dass wie in den Thesen VK 98 neun vergrösserte Wahlkreise resultierten (vgl. Art. 64 VernE).

8. Vernehmlassung und Reaktionen der Gemeinden

Zur Regionenbildung und somit zur Abschaffung der heutigen Bezirke gingen in der Vernehmlassung sehr viele Stellungnahmen ein. Diese waren in verschiedener Hinsicht kontrovers, angefangen bei der Frage, ob die Ablösung der Bezirke durch Regionen überhaupt angebracht sei, bis hin zu Fragen bezüglich der genauen Einteilung der Regionen nach Art. 56 VernE 98. Besonders aus den Gegenden des Sarganserlandes und Gasters kam grosser Widerstand gegen die Regionenbildung. Sehr häufig war zu lesen, dass die Regionen keine Aufgaben hätten und deren Einführung nur sinnvoll sei, wenn in der Verfassung die Funktion der Regionen genauer umschrieben werde. Insbesondere viele Einzelpersonen bemängelten, dass die Re-

gionen und die Wahlkreise nicht identisch seien. Im weiteren regten einige Gemeinden an, zur Beantwortung der Regionenfrage die Revision der Strafprozessordnung abzuwarten.

Von den Eingaben der politischen Gemeinden zu den Regionen und Wahlkreisen von Ende März 1999 erachteten viele die Regionenbildung als überflüssig oder die Idee als nicht ausgereift¹. Hinsichtlich der Einteilung der einzelnen Gemeinden zu den Regionen gemäss VernE 98 gingen zahlreiche Korrekturwünsche ein.

9. VE 99: Verzicht auf Regionen, Aufhebung der Bezirke und Bildung von acht Wahlkreisen

Weil die Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf, insbesondere jene der politischen Gemeinden, in keiner Weise ein einheitliches Bild ergaben und wegen noch zu zeigenden sachlichen Schwierigkeiten verzichtet der VE 99 auf die Schaffung von Regionen und enthält in Art. 26 einzig einen Grundsatz über die dezentrale Aufgabenerfüllung. Als Änderung gegenüber der geltenden Verfassung werden die Bezirke vom VE 99 aufgehoben. Für die dadurch notwendigen Änderungen des kantonalen Rechts gilt die allgemeine dreijährige Anpassungsfrist in Art. 116 Abs. 1.

Der VE 99 schafft neu acht grössere Wahlkreise, deren Zusammensetzung bis zur Festlegung durch die Gesetzgebung in Art. 118 geregelt ist. Bei der vorläufigen Zusammensetzung der Wahlkreise durch den VE 99 wurde versucht, möglichst viele Wünsche der Gemeinden zu berücksichtigen².

10. Sachliche Schwierigkeiten bei der Verankerung von Regionen in der Verfassung

Eine erste Schwierigkeit bei der Schaffung von Regionen im Rahmen der Gesamtrevision der Kantonsverfassung bestand darin, solchen Regionen möglichst viele Funktionen zuzuweisen und ihnen damit ein Gewicht und eine Identität zu verleihen, welche die Verankerung auf Verfassungsstufe rechtfertigen würden. Ideal wäre gewesen, wenn die Region gleichzeitig die Funktion als dezentrale Verwaltungsstelle, als Gerichtskreis und als Wahlkreis hätte wahrnehmen können. Diese drei Funktionen in Übereinstimmung zu bringen, erwies sich aber in politischer Hinsicht als kaum durchführbar. Zudem wären dazu bedeutende institutionelle Anpassungen in Verwaltung und Gerichtswesen nötig geworden.

Im weiteren ist die Frage zu stellen, ob eine Verfassungsbestimmung, welche die dezentrale Aufgabenerfüllung des Kantons auf der Ebene von Regionen vorschreibt, nicht zu starr wäre, um den je nach Sachgebiet unterschiedlichen Verhältnissen in Zukunft gerecht zu werden. Will man aber lediglich eine Empfehlung an den Kanton aufstellen, bei der Aufgabenerfüllung die regionale Gliederung zu berücksichtigen, bräuchte es mangels Verbindlichkeit einer solchen Empfehlung nicht unbedingt eine eigene Verfassungsnorm.

1 Eingaben von Andwil, Gaiserwald, Gossau, Lütisburg, Mogelsberg, Niederbüren, Niederhelfenschwil, Oberuzwil, Pfäfers, Quarten, Sargans, Schänis, St.Gallen (Regionen an sich zu begrüssen, aber Idee zu wenig ausgereift), Vilters und Waldkirch.

2 Vgl. Stellungnahmen von Gemeinden zu den neuen Wahlkreisen vom 3. August 1999.

Schliesslich erleichtert der VE 99 die dezentrale Erfüllung von Staatsaufgaben im Raum zwischen Kanton und bestehenden Gemeinden in verschiedener Hinsicht: durch Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben, Schaffung von Gemeindeverbänden) und durch Förderung der Vereinigung von Gemeinden (Art. 96 bis 99).

Artikel 26 Dezentrale Aufgabenerfüllung

Der Kanton erfüllt Staatsaufgaben dezentral, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

Anstelle der Schaffung von Regionen als neue territoriale Verwaltungseinheiten lässt der VE 99 nun dem Kanton Raum, von Fall zu Fall flexibel nach den Kriterien der Art der Aufgabe, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu entscheiden, wie er seine Aufgaben dezentral erfüllen will. Das Kriterium der «Art der Aufgabe» verlangt dabei die dezentrale Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Bürgernähe eine besondere Rolle spielt. Art. 26 belegt im übrigen deutlich, dass der Verzicht auf Regionen keine Aufforderung zum Zentralismus bedeutet.

Die Forderung dezentraler Aufgabenerfüllung in Art. 26 ist allerdings eine Minimallösung, die den Nachteil hat, dass es weiterhin für die dezentralisierten Staatsaufgaben und Staatsfunktionen ganz unterschiedliche Einteilungen (Kreise) gibt, was die Einwohnerinnen und Einwohner zum Beschreiten verschiedenster Verwaltungswege zwingt. Um der Übersichtlichkeit willen und um Synergieeffekte zu erzielen, sollte der Kanton zukünftig auf eine gewisse Konzentration der dezentralen Dienste achten. Es ist darauf hinzuwirken, dass die vielen bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen redimensioniert und untereinander soweit als möglich in Übereinstimmung gebracht werden¹.

Dem Kanton stehen zur dezentralen Erfüllung seiner Aufgaben eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung: Er kann die Erfüllung bestimmter Aufgaben örtlich dezentralisieren, indem er die Aufgaben in den verschiedenen Kantonsgegenden bestehenden Ämtern oder Behörden wie den Bezirksgerichten zuweist oder indem er neue Einrichtungen in verschiedenen Kreisen schafft.

Hingegen ist die Erfüllung von Staatsaufgaben durch Gemeinden oder Gemeindeverbände keine dezentrale Erfüllung von Kantonsaufgaben im Sinn von Art. 26. Eine solche Sicht würde den Subsidiaritätsgrundsatz von Art. 25 umkehren: Die Gemeinden wären nicht mehr selbständige Körperschaften, die primär Staatsaufgaben erfüllen, sondern lediglich Beauftragte des Kantons, denen nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit Kantonsaufgaben zugeteilt würden.

¹ So auch die Thesen R 97 (These 52).

Artikel 27**Regalrechte**

Der Staat kann, wenn es das öffentliche Interesse erfordert, durch Gesetz Monopole begründen und wahrnehmen. Die bestehenden Regalrechte bleiben vorbehalten.

1. Rechtslage nach der Bundesverfassung: zulässige Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit

Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV müssen sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit halten, der institutionell den freien Wettbewerb garantiert. Die Wirtschaftsverfassung der Schweiz hat mit ihrer Verpflichtung auf die Achtung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit einen Grundentscheid für eine marktorientierte Privatwirtschaft getroffen.

Die Wirtschaftsfreiheit der einzelnen Personen und Unternehmen (Art. 27 BV, Art. 2 lit. u VE 99) kann selbstverständlich dann eingeschränkt werden, wenn ein zulässiges und genügend gewichtiges öffentliches Interesse besteht, und das Gesetz es vorsieht. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit folgt aber, dass diese Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht zum alleinigen Zweck der Wirtschaftslenkung, etwa zugunsten bestimmter Branchen oder Unternehmen erfolgen darf¹. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (insbesondere wenn sie sich gegen den Wettbewerb richten) sind gemäss Art. 94 Abs. 4 BV nur zulässig, soweit sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Die Bundesverfassung selber sieht für die Kantone nur Ausnahmen im Bereich des Gastwirtschaftsgewerbes vor²; dabei sind Ausnahmen während längstens zehn Jahren ab Inkrafttreten der Bundesverfassung noch zulässig. Die Ausnahme der kantonalen Regalrechte in Art. 94 Abs. 4 BV, die im zweiten Satz von Art. 27 VE 99 ebenfalls vorbehalten werden, bezieht sich auf die herkömmlichen kantonalen Bodenregale wie das Berg-, Salz-, Jagd- und Fischereiregal. Diese «historischen» Regale³, die eine Art von Monopol sind, dürfen die Kantone gemäss Bundesverfassung und Bundesgericht zu rein fiskalischen Zwecken, also zur Erwirtschaftung von Einnahmen nutzen⁴. Demgegenüber ist die Einführung neuer Monopole weder mit dem Zweck der Erzielung von Staatseinnahmen noch mit blossen Gründen der Wirtschaftssteuerung zugunsten bestimmter Branchen oder Unternehmen zu rechtfertigen.

2. Inhalt von Art. 27

Art. 27 gibt eine Verfassungsgrundlage für kantonale und kommunale Monopole. Monopole sind angesichts der marktwirtschaftlich ausgerichteten Schweizer Wirtschaftsverfassung besonders problematisch, weil sie in einem bestimmten Bereich den Wettbewerb aufheben.

1 Vgl. dazu Bemerkungen zu Art. 19 (Wirtschaft und Arbeit).

2 Siehe Art. 196 Ziff. 7 Übergangsbestimmung zu Art. 103 BV (Strukturpolitik).

3 Vgl. Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BB1 1997 I 297.

4 Siehe BGE 124 I 11 S. 15; 119 Ia 123 S. 128; 114 Ia 8 S. 11 = Pra 78 (1989) Nr. 3; 109 Ib 308 S. 314; 94 I 497 S. 499 ff.

Art. 27 Abs. 1 legt fest, dass Kanton oder Gemeinden Monopole nur dann begründen dürfen, wenn eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird und ein öffentliches Interesse das Monopol erfordert. Ein hinreichendes öffentliches Interesse ist namentlich dann vorhanden, wenn ein Monopol der Verwirklichung von Staatszielen des dritten Abschnittes dient. Z. B. verfolgt das Gebäudeversicherungsmonopol gemäss Gebäudeversicherungsgesetz (sGS 873.1; abgekürzt GVG), das in Art. 9 ff. für alle Gebäude auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen das Versicherungsobligatorium vorschreibt und anderweitige Versicherung für Gebäudeschäden verbietet, die öffentlichen Interessen der sozialen Sicherung, der Solidarität unter allfällig Geschädigten sowie der Erhaltung von Infrastrukturen und damit letztlich auch ein gesamtwirtschaftliches Interesse. Ähnlich können für ein kommunales Abfallmonopol Anliegen des Vollzugs des Umweltschutzrechts sprechen. Ein weiteres Beispiel ist strittig: Man kann sich fragen, ob die Nutzung eines Gewässers dort, wo sie gemäss Gesetz über die Gewässernutzung (sGS 751.1; abgekürzt GNG) so intensiv ist, dass sie einer Sondernutzungskonzession bedarf¹, auch Ausdruck eines kantonalen Monopols ist². Sicherlich sind bei den Wassernutzungskonzessionen selbst dort, wo ein Wasserzins geschuldet ist, nicht vorwiegend fiskalische Gründe, sondern namentlich Gründe der Versorgungssicherung und des Umweltschutzes für die gesetzliche Ordnung der Nutzung von Wasser massgeblich.

Satz 2 behält die kantonalen Regalrechte vor, wobei damit auch für den Kanton klargestellt ist, dass die «historischen» Regalrechte selbst dann nicht gegen die Wirtschaftsverfassung verstossen, wenn sie keinem anderen als einem fiskalischen Interesse dienen, was schwergewichtig für das Salz- und das Bergbauregal gilt³.

Artikel 28 Überprüfung

Staatsaufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.

1. Überprüfungskriterien

Der Staat soll generell nur die Erfüllung von Aufgaben an die Hand nehmen, die notwendig und finanzierbar sind.

Auch wenn die Erfüllung einer Aufgabe durch den Staat an sich notwendig und finanzierbar wäre, nimmt sich ihr der Staat nur soweit an, als Private sie nicht angemessen erfüllen, d. h. gewisse öffentliche Interessen nicht berücksichtigen oder nicht wirtschaftlich und wirksam verfolgen. Sodann erfüllt der Kanton Staatsaufgaben, wenn Gemeinden alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nicht in der Lage sind, sie wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen. Um eine bessere Erfüllung von Staatsaufgaben zu erreichen, sind die Aufgaben im Verhältnis Kan-

1 Nach Art. 13 GNG ist dies der Fall, wenn die Wasserkraft genutzt wird, wenn grosse Mengen Trink- und Brauchwasser bezogen werden oder wenn das Gewässer der Wärmenutzung dient.

2 Siehe Art. 18 KV betreffend die kantonale Gewässerhoheit; näher bei Riccardo Jagmetti, BV-Kommentar, Art. 24 N 15 ff., insbesondere N. 33.

3 Vgl. Gesetze über das Salzregal (sGS 851.1) und über den Bergbau (sGS 852.1).

ton/Gemeinde zu entflechten. Schliesslich dezentralisiert der Kanton die Erfüllung seiner Aufgaben, wenn dies wirtschaftlicher oder wirksamer ist. Zur optimalen Wahrnehmung von Staatsaufgaben kommen die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit damit in verschiedener Hinsicht zur Geltung.

2. Regelmässige Überprüfung von Staatsaufgaben

Zur Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Staatsaufgabe notwendig und finanzierbar ist sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt wird, müssen Gesetzgeber und Verwaltung Zukunftsprognosen machen. Solche Prognosen können besser vorgenommen werden, wenn in Bezug auf die Aufgabenerfüllung bereits Erfahrungswerte zugrunde liegen. Es kann sich ergeben, dass aufgrund der Erfahrung mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe die ursprüngliche Einschätzung korrigiert werden muss.

Um die Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Staatsaufgaben sowie die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei deren Erfüllung auf Dauer zu gewährleisten, bedürfen die Staatsaufgaben somit der regelmässigen Überprüfung durch den kantonalen Gesetzgeber und die kantonale Verwaltung¹, etwa im Rahmen der Finanzplanung, der Budgetierung, aber auch der Geschäftskontrolle durch das Parlament, des Controlling in den Ämtern sowie unter Umständen gezielt durch Evaluationen.

Die regelmässige Überprüfung von Staatsaufgaben gemäss Art. 28 liegt auch im Sinn von New Public Management (NPM): Moderne Führungsmethoden basieren auf Managementkreisläufen, die vereinfacht aus Planen (Ziele setzen), Ausführen, Kontrollieren, Korrigieren und wieder Planen usw. bestehen; dabei ist der Zeitraum im Einzelfall angemessen zu bestimmen. Art. 28 ist damit auch Grundlage und Verpflichtung, in solchen Kreisläufen zu denken und zu handeln.

1 Vgl. die entsprechende Bestimmung betreffend Bundesaufgaben in Art. 170 BV.

V. Politische Rechte

1. Eine Hauptaufgabe des kantonalen Verfassungsgebers

Die Kantone haben bei der Festlegung der politischen Rechte eine sehr grosse Gestaltungsfreiheit. Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Art. 51 BV verlangt lediglich, dass sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung gibt, welche der Zustimmung des Volkes bedarf und revidierbar sein muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Es lässt sich sagen, dass die Ausgestaltung der politischen Rechte, namentlich der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte – zusammen mit der Umschreibung von Stellung, Organisation und Zuständigkeit der kantonalen Behörden – «die eigentliche Tragweite kantonalen Verfassungsschöpfung»¹ darstellt.

Die politischen Rechte werden ergänzt durch das Grundrecht auf freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV (Art. 2 lit. x VE 99) sowie durch die Grundrechte freier Kommunikation, zuvorderst die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit (Art. 16, 17 und 22 BV, Art. 2 lit. j, k und p VE 99).

2. Systematik von Abschnitt V

In Abschnitt V sind die politischen Rechte geregelt, die für den Kanton und für alle Gemeinden gelten. Die Regeln über die Volksrechte im Kanton werden ergänzt durch Abschnitt XI über die Revision der Kantonsverfassung sowie durch das Gesetz über Referendum und Initiative. Einzelheiten betreffend die politischen Rechte in den Gemeinden regeln das Gemeindegesetz und die Gemeindeordnungen (vgl. Art. 90 VE 99). Die politischen Rechte in den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften finden sich gemäss Art. 108 VE 99 in den Grundordnungen dieser Körperschaften. Der Abschnitt V über die politischen Rechte in Kanton und Gemeinden behandelt 1. das Stimmrecht, 2. die Wahlrechte, 3. das Initiativrecht und 4. die Abstimmungen.

3. Die wichtigsten Neuerungen

Die wichtigsten Änderungen gegenüber der bisherigen Verfassung betreffen die Einführung neuer Wahlkreise sowie Aspekte der Volksrechte auf kantonalen Ebene. Wesentliche Neuerungen bei den kantonalen Volksrechten sind die Aufnahme der Einheitsinitiative, die Abschaffung der Sperrfrist bei Initiativen, die Vereinheitlichung der Sammelfristen bei Initiativen, die Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums und des Ratsreferendums sowie die Einführung von obligatorischem und fakultativem Konkordats- und Staatsvertragsreferendum, Volksmotion und Gemeindebegehren.

1 René A. Rhinow, Die Totalrevision der Kantonsverfassung – Zur Problematik gliedstaatlicher Staatsreformen; in: Festgabe der juristischen Fakultät der Universität Basel zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel/Stuttgart 1973, S. 126.

1. Stimmrecht

Der Abschnitt über das Stimmrecht regelt die Stimmfähigkeit, die Stimmberechtigung, die Wählbarkeit und die Ausübung des Amtes in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Bestimmungen gelten also namentlich auch für die Gemeinden und ergänzen damit Abschnitt VIII über die Gemeinden¹.

Artikel 29 Stimmfähigkeit

Stimmfähig sind Schweizerinnen und Schweizer, die:
a) das 18. Altersjahr zurückgelegt haben;
b) nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

1. Inhalt von Art. 29

Art. 29 regelt die Stimmfähigkeit. Die Stimmfähigkeit sagt, wer im Kanton überhaupt politische Rechte hat. Im Unterschied dazu legt die Stimmberechtigung gemäss Art. 30 fest, welchen persönlichen Bezug es zum Kanton und zu einer Gemeinde braucht, um die politischen Rechte ausüben zu können.

Für die Stimmfähigkeit müssen drei Voraussetzungen kumulativ gegeben sein: Schweizer Bürgerrecht, Zurücklegung des 18. Altersjahres (lit. a) und keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (lit. b). Damit ist die Stimmfähigkeit genau gleich geregelt wie auf Bundesebene (vgl. Art. 136 Abs. 1 BV).

2. Übernahme geltenden Verfassungsrechts

Das Stimmrechtsalter 18 wurde bereits im Bericht vVK 90 durch die vorbereitende Kommission ausdrücklich befürwortet. Mit der Senkung könne die Jugend vermehrt zum Interesse an politischen Fragen angeregt werden. Überdies stelle das herabgesetzte Stimmrechtsalter ein Korrektiv zur älter werdenden Bevölkerung und damit zum höheren Durchschnittsalter der Stimmberechtigten dar.

Am 17. Mai 1992 wurde in Änderung von Art. 38 KV das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 Jahre herabgesetzt. Art. 29 übernimmt damit in lit. a sowie auch in lit. b (keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche) geltendes Verfassungsrecht. Auf gesetzlicher Stufe ist die Stimmfähigkeit nicht weiter geregelt.

3. Fakultatives Ausländerstimmrecht in den Gemeinden?

Die Arbeitsgruppen hatten im Mitwirkungsprozess vorgesehen, der ausländischen Bevölkerung mit Niederlassungsbewilligung auf Gemeindeebene kraft Verfassung das aktive Stimmrecht zu gewähren. Nicht derart weitgehend sah Art. 57 Abs. 2 VerNE als Ausnahme folgende Bestimmung vor:

¹ Nicht in den Geltungsbereich der Art. 29 ff. fällt wie erwähnt das Stimmrecht in öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften. Für diese bestimmt Art. 108 Abs. 2 lit. a allgemein, dass das Stimmrecht demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.

«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.»

Im Rahmen dieser Bestimmung hätten die Gemeinden mittels Volksabstimmung das Ausländerstimmrecht einführen können. In der Vernehmlassung gingen sehr viele Eingaben zu Art. 57 Abs. 2 VernE ein. Viele sprachen sich gegen das Ausländerstimmrecht aus, einige aber auch dafür¹. Befürwortende wie ablehnende Eingaben regten an, über das Ausländerstimmrecht in der neuen Kantonsverfassung separat abstimmen zu lassen.

Da nach Auffassung der Verfassungskommission angesichts der Vernehmlassungsergebnisse die Gefahr besteht, dass der gesamte VE 99 wegen des fakultativen Ausländerstimmrechts für Gemeinden scheitern könnte², behält der VE 99 diese politisch heikle Frage einer allfälligen späteren Teilrevision vor. Im Gegenzug berücksichtigt der VE 99 in verschiedener Hinsicht die politische Bedeutung der Ausländer: Art. 35 Abs. 3 stellt bei der Berechnung der Kantonsratssitze pro Wahlkreis auf die Einwohnerinnen und Einwohner und nicht auf die Stimmberechtigten ab. Art. 102 Abs. 1 erleichtert die Einbürgerung für ausländische und staatenlose Jugendliche bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Ausserdem steht es den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften kraft Art. 108 Abs. 2 lit. a frei, für ihre Angelegenheiten das Ausländerstimmrecht einzuführen.

Schliesslich ist zu bemerken, dass mit dem Ausländerstimmrecht den Ausländern zwar Bürgerrechte gewährt, nicht aber entsprechende Bürgerpflichten (z. B. Militärdienstpflicht) auferlegt würden. Demgegenüber stellt die erleichterte Einbürgerung für ausländische und staatenlose Jugendliche die Kongruenz von Bürgerrechten und Bürgerpflichten, die an die Staatsangehörigkeit geknüpft sind, sicher.

Artikel 30 Stimmberechtigung

Stimmfähige sind stimmberechtigt:

- a) in kantonalen Angelegenheiten, wenn sie im Kanton wohnen;*
- b) in Gemeindeangelegenheiten, wenn sie in der betreffenden Gemeinde wohnen. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.*

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

1 Gegen Art. 57 Abs. 2 VernE 98 votierten die Eingaben der Schweizer Demokraten St.Gallen, der CVP Sarganserland, die gemeinsame Eingabe von CVP, FDP, Gemeinderat und Schulrat Niderbüren, die Eingabe der SVP Kanton St.Gallen, der FDP des Kantons St.Gallen sowie diverser Gemeinden und Einzelner. – Befürwortend waren die Eingaben von CVP Rapperswil, SP Kantonalpartei, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, Industrie und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, Kantonaler Gewerkschaftsbund St.Gallen, Heimatschutz St.Gallen/Appenzell, Begleitgruppe Jugend und diverse Gemeinden.

2 Dies war bereits der Grund für die ablehnende Haltung der vorbereitenden Kommission; vgl. Bericht vVK 90 S. 50.

1. Inhalt von Art. 30

Art. 30 bestimmt in *Abs. 1* die Voraussetzungen der Stimmberechtigung, in *Abs. 2* den Inhalt der Stimmberechtigung.

Die zwei Voraussetzungen der Stimmberechtigung sind die Stimmfähigkeit im Sinn von Art. 29 und der Wohnsitz im Kanton bzw. in der Gemeinde, in welcher die betreffende Person die Stimmberechtigung wahrnehmen will. Inhalt der Stimmberechtigung ist:

- die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen,
- die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen.

2. Abschaffung der Karenzfrist von 14 Tagen

Die Bundesverfassung verlangt zwar grundsätzlich, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden (Art. 39 Abs. 2 BV), stellt es den Kantonen aber nach wie vor frei vorzusehen, dass Neuzugezogene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen (Art. 39 Abs. 4 BV). Die geltende Kantonsverfassung statuiert in Art. 39 Abs. 2 Ziff. 2 für Neuzuzüger eine Karenzfrist von 14 Tagen.

Die Karenzfrist von 14 Tagen wurde bereits in Art. 58 VernE 98 bewusst¹ abgeschafft und ist auch in Art. 30 VE 99 nicht mehr vorgesehen. Nach dem Willen des historischen Verfassungsgebers ist damit das Erfordernis des Wohnsitzes gemäss Art. 30 *Abs. 1 lit. a* und *b* ab Vollzugsbeginn der neuen Verfassung ohne zeitliche Einschränkung zu verstehen.

3. Durch das Gesetz vorzusehende Ausnahmen in Gemeindeangelegenheiten

Gemäss Art. 30 *Abs. 1 lit. b* kann das Gesetz Ausnahmen vorsehen, d. h. anstelle des reinen Wohnsitzerfordernisses abweichende Voraussetzungen für die Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten aufstellen. Kraft diesem Passus darf jedoch nicht eine gesetzliche Karenzfrist eingeführt werden. Mögliche Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis beziehen sich auf die Stimmberechtigung in örtlichen Korporationen und in Ortsgemeinden, die in Art. 58 lit. c VernE 98 noch ausdrücklich geregelt war (Erfordernisse des Bürgerrechts der betreffenden Gemeinde und des Wohnsitzes in der Einwohnergemeinde, der die Bürgergemeinde nach Massgabe des Gesetzes zugehörig ist).

4. Abschaffung der Stimmpflicht

Die Stimmpflicht gemäss Art. 43 KV wird nicht mehr als spezielle Bürgerpflicht im VE 99 verankert². Die Bestimmung gemäss Art. 117 GG, die Art. 43 KV auf gesetzlicher Ebene umsetzt, ist vom Kantonsrat innert drei Jahren ab Vollzugsbeginn der neuen Verfassung (vgl. Art. 116 Abs. 1) aufzuheben.

1 Vgl. Erläuterungen VernE 98 S. 50.

2 Vgl. dazu Bemerkungen zu den Grundpflichten vor Art. 6.

Artikel 31 **Wählbarkeit****a) Grundsatz**

*Wählbar in Behörden ist, wer stimmfähig ist.
Das Gesetz kann für die Wählbarkeit in die Gerichte besondere Voraussetzungen bestimmen.*

1. Voraussetzungen

Die Voraussetzungen der Wählbarkeit in die in Art. 34 aufgelisteten Behörden sind im Grundsatz wie bisher (Art. 104 KV) dieselben wie jene der Stimmfähigkeit gemäss Art. 29, also:

- Schweizerische Nationalität,
- Zurücklegung des 18. Altersjahres,
- keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche.

Das besondere Erfordernis der Stimmberechtigung, das Wohnsitzerfordernis, muss für die Wählbarkeit nicht gegeben sein, sondern erst für die Ausübung des Amtes vorliegen (vgl. Art. 33). Was die Mitglieder der Regierung betrifft, bringt Art. 33 VE 99 somit eine Änderung gegenüber der geltenden Kantonsverfassung; diese sieht in Art. 59 i.V.m. Art. 39 noch vor, dass die Stimmberechtigung Voraussetzung der Wählbarkeit der Mitglieder der Regierung ist.

Laut Abs. 2 kann das Gesetz für die Wählbarkeit in die Gerichte besondere Voraussetzungen bestimmen, wobei namentlich an das Erfordernis juristischer Kenntnisse gedacht ist. Darüber hinaus wollte der VernE 98 dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen lassen, für bestimmte Gemeindebehörden zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen vorzusehen. Diese weitere Ausnahmebestimmung wurde inzwischen zugunsten einer klareren und einheitlicheren Regelung der Wählbarkeit auf Verfassungsstufe entfernt.

2. Abschaffung des Amtszwangs

Der in Art. 106 festgeschriebene Amtszwang wird im VE 99 abgeschafft¹. Mitglieder von Behörden, die zur Mitarbeit gezwungen werden, können kaum effizient sein. Zudem muss über den Bestand einer Behörde bzw. einer Körperschaft nachgedacht werden, wenn sie keine Amtsinhaberinnen und -inhaber mehr findet. Die Abschaffung des Amtszwangs ist auch im Zusammenhang mit dem Ziel des VE 99 zu sehen, möglichst leistungsstarke Gemeinden zu schaffen²: In solchen Gemeinden sollte die Rekrutierung von öffentlichen Angestellten keine Probleme bereiten.

Der Kantonsrat wird bei Annahme des VE 99 die in Art. 131 ff. GG konkretisierte Amtspflicht gemäss Art. 116 Abs. 1 aufzuheben haben.

1 Vgl. dazu Bemerkungen zu den Grundpflichten vor Art. 6.

2 Siehe dazu Erläuterungen vor Art. 88.

Artikel 32**b) Ausschlussgründe**

Eltern und Kinder, Geschwister, Ehegatten sowie Personen, die in eheähnlichen Verhältnissen zusammenleben, Grosseltern und Enkelkinder, Schwägerinnen und Schwäger sowie Schwiegereltern und Schwiegerkinder gehören nicht gleichzeitig der gleichen Behörde an.

Die Ausschlussgründe gelten nicht für den Kantonsrat und das Gemeindeparlament.

Niemand darf einer Behörde angehören, die ihn unmittelbar beaufsichtigt. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Die Ausschlussgründe sind Ausfluss der personellen Gewaltenteilung und gehören als Ausnahmen von der Wählbarkeit in die Verfassung. Es geht darum, «Vetternwirtschaft» sowie Familienherrschaften zu verhindern und damit eine breitere Repräsentation der Bevölkerung zu erreichen. Demgegenüber werden Ausstandsregeln nicht in die Verfassung aufgenommen, da sie nicht das grundsätzliche Funktionieren der Behörden, sondern nur einzelne Fälle betreffen, indem sie sagen, wann persönliche Befangenheit vorliegt. Der andere Aspekt der personellen Gewaltenteilung, das Verbot, mehreren Behörden gleichzeitig anzugehören, wird in den Unvereinbarkeitsregeln der Art. 55 bis 57 normiert.

Absatz 1

Über die bestehende Kantonsverfassung (Art. 105 KV) hinausgehend hat bereits der VernE 98 vorgesehen, dass auch Personen, die in eheähnlichen Verhältnissen zusammenleben wie im Konkubinat nicht gleichzeitig der gleichen Behörde angehören dürfen. Andererseits sieht der VE 99 den Ausschluss von Blutsverwandten nur noch bis zum dritten, nicht wie gemäss Art. 115 Abs. 1 KV bis zum vierten Grad vor. Zudem bleibt der Ausschlussgrund, der sich aus einer Ehe oder einem eheähnlichen Verhältnis ergibt, nach der Auflösung der Beziehung im Gegensatz zum geltenden Recht nicht mehr weiterbestehen.

Die Ausschlussgründe gelten bis zum Ende der Amtsdauer. Verheirateten sich z. B. zwei Mitglieder eines Gemeinderates während der Amtszeit, muss mindestens einer der beiden zurücktreten und eine Ersatzwahl stattfinden.

Absatz 2

Gemäss Abs. 2 gelten die Ausschlussgründe nicht für den Kantonsrat und das Gemeindeparlament. Erstens fallen persönliche Näheverhältnisse in den grossen Legislativbehörden weit weniger ins Gewicht als in Behörden, die aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehen. Zweitens soll bei den Wahlen in die Volksvertretungen der demokratische Wille der Wählerschaft so wenig wie möglich eingeschränkt werden.

Absatz 3

In der Vernehmlassung verlangte eine Partei¹, dass sich die Ausschlussgründe auch auf die Aufsichtsbehörden einer bestimmten Behörde beziehen müssen. Diesem

¹ Siehe die Eingabe der CVP Kantonalpartei.

Anliegen trug die Verfassungskommission Rechnung und führte, ähnlich dem Art. 29 Abs. 1 KV/TG, den Ausschluss der Wahl in die eigene Aufsichtsbehörde ein.

Massgebend ist die «unmittelbare» Aufsicht. Die unmittelbare Aufsicht üben in den Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden übergeordnete gegenüber untergeordneten¹ sowie kontrollierende gegenüber kontrollierten² Stellen aus. Von Abs. 3 nicht erfasst ist die mittelbare Aufsicht namentlich der Legislative gegenüber der Exekutive und der Justizverwaltung gemäss Art. 64 lit. j und k sowie der kantonalen Behörden über die Gemeinden nach Art. 100. Die Unvereinbarkeiten im Verhältnis des Kantonsrates zur Regierung und Verwaltung sowie zu den richterlichen Behörden sind in Art. 55 und 56 lit. b normiert. Auf Gemeindeebene regelt Art. 57 die Unvereinbarkeiten zwischen Parlament und Exekutive.

Gemäss Abs. 3 *Satz 2* kann das Gesetz Ausnahmen vorsehen. Als Beispiel ist der Vorsteher des Erziehungsdepartementes zu nennen, der kraft Art. 101 Abs. 1 VSG zugleich Präsident des Erziehungsrates ist. Sodann kann nach Art. 147 Abs. 1 GG der Gemeindevorsteher in der Gemeinde Beamtenfunktionen ausüben und nach Abs. 2 ein Mitglied des Rates in Spezialgemeinden mit Bewilligung des Departementes des Innern als Ratsschreiberin oder Ratsschreiber amten.

Artikel 33 Ausübung des Amtes

Die gewählte Person kann ihr Amt in der Behörde nur ausüben, wenn sie die Voraussetzungen der Stimmberechtigung erfüllt.

Das Gesetz kann Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis vorsehen.

1. Inhalt von Art. 33

Um gewählt werden zu können, muss eine stimmfähige Person nicht Wohnsitz im Kanton oder in der betreffenden Gemeinde haben (vgl. Art. 31). Spätestens bei Antritt des Amtes und während der gesamten Amtsdauer verlangt Art. 33 aber grundsätzlich Wohnsitz in der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Weiter stünde Art. 33 der Ausübung des Amtes im Fall einer Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entgegen.

Das Wohnsitzerfordernis darf nach dem Willen der Verfassungskommission nicht mittels Fristen zeitlich ausgedehnt oder beschränkt werden³. Folglich ist die Bestimmung in Art. 128 Abs. 2 GG, wonach in den Gemeinden die gewählte Person innert dreier Monate nach der Wahl in der Gemeinde Wohnsitz nehmen muss, nicht mit Art. 33 vereinbar.

1 Auf Gemeindeebene dürfen gemäss Art. 146 GG die Beamten, die vollamtlichen Angestellten und die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber nicht dem Rat angehören. Der nichtvollamtliche Rechnungsführer oder Kassier kann Mitglied, aber nicht Vorsitzender des Rates sein.

2 Auf Gemeindeebene darf nach Art. 129 Abs. 2 in die Geschäftsprüfungskommission «nicht gewählt werden, wer ein kontrolliertes Amt bekleidet oder mit dem Inhaber eines solchen gemäss den Bestimmungen der Kantonsverfassung verwandt oder verschwägert ist».

3 Vgl. Bemerkungen zu Art. 30.

2. Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis gemäss Abs. 2

Gemäss Abs. 2 kann das Gesetz Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis vorsehen. Solche Ausnahmen können etwa dann angebracht sein, wenn wichtige Gründe vorliegen und die Erfüllung der Amtsgeschäfte gewährleistet ist¹.

2. Wahlen

Artikel 34

Umfang

Die Stimmberechtigten wählen:

- a) *die Mitglieder des Kantonsrates;*
- b) *die Mitglieder der Regierung;*
- c) *die Mitglieder des Ständerates und nach Bundesrecht die Mitglieder des Nationalrates;*
- d) *die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte, ausgenommen die vom Gesetz bezeichneten Spezialrichterinnen und Spezialrichter;*
- e) *die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der Räte der Gemeinden;*
- f) *die Mitglieder der Gemeindeparlamente;*
- g) *die Mitglieder weiterer durch Gesetz bezeichneter Behörden.*

1. Inhalt von Art. 34

Nach Art. 34 werden die Exekutive, die Legislative wie auch Teile der Judikative sowohl auf Gemeinde- wie auch auf Kantonsebene durch Volkswahl bestellt. Darüber hinaus wählen die Stimmberechtigten die Mitglieder des Ständerates sowie nach Bundesrecht die Mitglieder des Nationalrates.

Art. 34 übernimmt geltendes Recht². Einzig die Wahl des Bezirksammanns³ sowie des Vermittlers und dessen Stellvertreters⁴ werden nicht mehr von der Verfassung erwähnt. Die Aufzählung in Art. 34 ist jedoch nicht abschliessend. Der Gesetzgeber kann aufgrund von *lit. g* weitere von den Stimmberechtigten zu wählende Behörden bezeichnen. Neben der Volkswahl des Vermittlers und dessen Stellvertreters gemäss Art. 35 Abs. 1 und 108 lit. c GG sieht etwa der Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 in Art. 167 Abs. 3 vor, dass die Gemeindeordnungen die Schulkommission und deren Vorsitzenden durch die Bürgerschaft wählen lassen können.

Einer Bemerkung bedarf Art. 34 *lit. d* betreffend die Wahl der Richter. Die Bezeichnung «Bezirksgerichte» gemäss Art. 81 Abs. 1 KV wird ersetzt durch jene der «erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte», weil der VE 99 keine Bezirke mehr

1 Vgl. Art. 128 Abs. 3 GG, Art. 25 Abs. 2 GerG.

2 Vgl. Art. 51 KV (Grosser Rat), Art. 59 KV (Regierungsrat), Art. 81 KV (Bezirksgericht und Ständeratsmitglieder), Art. 90 KV (Gemeinderäte und Gemeindammann), Art. 21 GerG (Präsidentin oder Präsident des Bezirksgerichts) und Art. 96 Abs. 2 GG (Mitglieder der Gemeindeparlamente).

3 Bisher Art. 81 KV. Vgl. Vorbemerkungen zu Art. 26.

4 Bisher Art. 77 KV (Vermittler und dessen Stellvertreter).

kennt. Vorbehalten bleibt nach wie vor, dass die Wahl der Spezialrichterinnen und Spezialrichter, also Wahl der Mitglieder des Arbeitsgerichts, der Schlichtungsstelle, des Haftgerichts sowie der Staatsanwaltschaft (Staatsanwalt, Untersuchungsrichter und Jugendanwalt) gemäss Gesetz nicht durch die Stimmberechtigten erfolgt¹. Das Handelsgericht, das zwar auch in erster Instanz entscheidet (vgl. Art. 14 und 15 ZPG), ist wie auch die Anklagekammer Teil des Kantonsgerichts im weiten Sinn², dessen Mitglieder gemäss Art. 63 lit. e vom Kantonsrat gewählt werden.

2. Variante für die Wahl des Ständerates

Die Thesen R 97 brachten den Vorschlag ein, eines der beiden Mitglieder des Ständerates aus den Mitgliedern der Regierung durch den Grossen Rat wählen zu lassen. Damit sollte darauf hingewirkt werden, dass die kantonalen Interessen bei der Willensbildung des Bundes vermehrt in den Vordergrund gestellt werden. Die direktdemokratische Legitimation des vom Grossen Rat gewählten Ständeratsmitglieds würde mittelbar dadurch gewährleistet, dass dieses zuvor von den Stimmberechtigten in die Regierung gewählt worden ist.

Der Vorschlag der Regierung gelangte als Variante in den VernE 98 (vgl. Art. 62 lit. c^{bis}, Art. 65 und Art. 90 lit. d^{bis}):

«Die Stimmberechtigten wählen ein Mitglied des Ständerates.»

«Die Mitglieder der Regierung und ein Mitglied des Ständerates werden nach Majorz gewählt (...).»

«Der Kantonsrat wählt ein Ständeratsmitglied aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung.»

Die Vernehmlassung zeigte ein deutliches Resultat: Ausnahmslos alle Parteien sprachen sich gegen die obligatorische Wahl eines Mitglieds des Ständerates aus der Regierung aus. Von den insgesamt 220 Eingaben zu diesem Thema befürworteten nur 2 Gemeinden und 10 Einzelpersonen die Variante. Als Hauptgründe wurden die Einschränkung des aktiven wie auch des passiven Wahlrechts und Misstrauen gegenüber Ämterkumulation genannt. Zudem könne die Interessenvertretung auf Bundesebene auch auf eine andere Weise sichergestellt werden. Die Verfassungskommission und die Regierung folgten dieser unmissverständlichen Willensbekundung aus der Vernehmlassung, und dementsprechend wird die Wahl der Mitglieder des Ständerates wie bis anhin geregelt.

3. Ablehnung eines Abberufungsrechts

Einzelne Kantonsverfassungen kennen ein Abberufungsrecht, das sich in der Regel auf den Grossen Rat und den Regierungsrat bezieht (so z. B. § 25 KV/TG und Art. 28 KV/SO). Das Abberufungsrecht soll den Stimmberechtigten die Möglich-

1 Die Mitglieder des Arbeitsgerichts und der Schlichtungsstelle werden gemäss Art. 22 GerG durch das Bezirksgericht bestellt. Die Wahl der Staatsanwälte erfolgt gemäss Art. 14 des gesamtrevidierten Strafprozessgesetzes durch die Regierung, jene der Untersuchungsrichter und der Jugendanwälte nach derselben Bestimmung auf Antrag des zuständigen Staatsanwalts durch die Konferenz der Staatsanwälte.

2 Vgl. Bemerkungen zu Art. 78 und 79. Auch das Kantonsgericht entscheidet in gewissen Zivilfällen als erste Instanz (vgl. Art. 19 ZPG); dennoch ist auch das Kantonsgericht kein «erstinstanzliches Zivilgericht» im Sinn von Art. 34 lit. d.

keit verschaffen, vorzeitig ein neues Parlament oder eine neue Regierung zu bestellen, wenn die Meinung überwiegt, dass mit dem amtierenden Parlament keine politisch akzeptierte Volksvertretung oder dass keine handlungsfähige Regierung mehr gegeben ist.

Einzig die Thesen AG 98 befürworteten die Aufnahme einer Initiative auf Abberufung. Im übrigen wurde dieses Instrument durchwegs abgelehnt. Der Bericht vVK 90, der die Frage betreffend Einführung eines Abberufungsrechts bereits diskutierte, hielt ein solches aus folgenden Gründen für unzweckmässig:

«Die Amtsdauern von Parlament und Regierung sind verhältnismässig kurz und erlauben eine zeitgerechte Erneuerung von Legislative und Exekutive. Das Abberufungsrecht ist überdies insofern systemwidrig, als es primär auf das Misstrauensvotum im politischen System der parlamentarischen Demokratie zugeschnitten ist. Das entspricht nicht schweizerischer Eigenart. In den Kantonen, die das Abberufungsrecht verankert haben, hat dieses zumeist aus der Geschichte verständliche Wurzeln. Solche Wurzeln fehlen für den Kanton St.Gallen.»

Zudem sind gemäss geltender KV und noch vermehrt gemäss VE 99 die Volksrechte differenziert ausgebaut, was ebenfalls das Bedürfnis nach einem Abberufungsverfahren mindert. Schliesslich wäre in einem schwerwiegenden Fall der Druck der Öffentlichkeit derart gross, dass Behörden oder deren Mitglieder von sich aus zurücktreten würden. Aus all diesen Gründen wurde nach dem Willen sowohl der Verfassungskommission als auch der Regierung kein Abberufungsrecht in den VE 99 aufgenommen.

Artikel 35 Kantonsrat

Die Mitglieder des Kantonsrates werden nach Proporz gewählt.

Sie werden in den Wahlkreisen St.Gallen, Rorschach, Rheintal, Werdenberg, Sargans, See-Gaster, Toggenburg und Wil gewählt.

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

Absatz 1

1. Die Elemente des Proporz

Beim Proporz- oder Verhältniswahlssystem werden die Sitze des Kantonsrates auf die verschiedenen Parteien im Verhältnis der Stimmen verteilt, welche für die Parteien oder ihre Kandidaten abgegeben worden sind. Der Wähler gibt seine Stimme der Liste einer Partei, auf der die Namen mehrerer Kandidaten stehen¹. Der Proporz ermöglicht es, dass die Verteilung der Kantonsratssitze besser dem effektiven Stärkeverhältnis der Parteien entspricht, was in der Regel den kleineren Parteien zugute kommt.

1 Vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 664 a.

Der VE 99 überlässt es wie bisher (Art. 51 Abs. 4 KV) dem Gesetzgeber, welches Wahlverfahren, insbesondere welche Berechnungsformel er für den Proporz verwenden will. Heute findet gemäss Art. 54 Abs. 1 UAG gleich wie auf Bundesebene¹ das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff Anwendung, welches eine starke Parteienzersplitterung verhindert und die grossen Parteien begünstigt.

2. Einführung von Wahlquoten?

In der Vernehmlassung wurde angeregt, eine Gemeindequote einzuführen, wonach jede der (zur Zeit 90) politischen Gemeinden eine Vertretung in den Kantonsrat nach Majorz schicken könnten; die restlichen Mandate würden nach Proporz gewählt². Die Verfassungskommission empfand diese Lösung nicht als sinnvoll. Bei einer Einführung eines solchen föderalistischen Systems innerhalb des Kantons müsste der Kantonsrat wohl vergrössert und eventuell sogar wie auf Bundesebene in zwei Kammern aufgeteilt werden. Weiter würden die grossen Gemeinden unangemessen benachteiligt. Zudem sprach sich die Verfassungskommission gegen jegliche Quoten, auch gegen ebenfalls in der Vernehmlassung vorgeschlagene³ Geschlechterquoten aus. Quoten können das demokratische Gebot der Stimmgleichheit verletzen⁴; sie sollten deshalb mindestens historisch gerechtfertigt sein wie etwa der Ständerat auf Bundesebene.

Absatz 2

1. Entstehungsgeschichte

Bereits der VernE 98 sah eine Vergrösserung der Wahlkreise vor. Die Verfassungskommission führte in den Erläuterungen VernE 98, S. 51, folgendes aus:

«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 drei 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.»

Die Verfassungskommission hat als oberste Grenze stets eine Zehn-Prozent-Hürde ins Auge gefasst und sich dabei an Aussagen des Bundesgerichts⁵ orientiert. Das Bundesgericht bezeichnete eine Wahlhürde von zehn Prozent als sehr hoch und an der oberen Grenze.

In der Vernehmlassung begrüsst viele das Bestreben, möglichst ausgeglichene Wahlkreise zu schaffen. Allerdings sprachen sich auch einige ausdrücklich für die Beibehaltung der alten Bezirke als Wahlkreise aus⁶.

1 Vgl. Art. 40 ff. des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPG; SR 161.1).

2 So die Eingaben von CVP Gaster, mehreren politischen Gemeinden und Einzelner.

3 Eingabe der SP Kantonalpartei und der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen im Kanton St.Gallen.

4 Vgl. die beiden BGE 123 I 152 sowie 125 I 21 die Kantone Solothurn und Uri betreffend.

5 Vgl. BGE 107 Ia 217 ff., 103 Ia 603 ff. und 103 Ia 557 ff.

6 Eingaben der CVP Sarganserland, der SVP Bezirkspartei Gaster, der CVP Bezirkspartei Alltogggenburg sowie verschiedener Gemeinden und Einzelner.

Nachdem die Thesen R 97 noch sieben¹, die Thesen AG 98 acht² Wahlkreise vorsahen, schlug der VernE 98 neun Wahlkreise vor, nämlich St.Gallen, Bodensee, Rheintal, Werdenberg, Sargans, Linth, Toggenburg, Wil und Gossau. Die Einteilung der Wahlkreise wurde im VernE 98 noch mit den Regionen verknüpft, welche im VE 99 nicht mehr enthalten sind³. Neben der Vernehmlassung wurde den politischen Gemeinden die Gelegenheit zur Stellungnahme bis Ende März 1999 gegeben, die Bürgerschaft der Gemeinden über die Zuteilung der Regionen und Wahlkreise zu befragen. Nachdem das Vorhaben der Einführung von Regionen fallen gelassen wurde, teilte die Verfassungskommission unter Berücksichtigung möglichst vieler Wünsche der Gemeinden das Kantonsgebiet neu in sieben ausgeglichene Wahlkreise ein. Zu dieser Neueinteilung konnten die Gemeinden am 3. August 1999 nochmals Stellung nehmen. Infolge dieser erneuten Stellungnahme modifizierte die Verfassungskommission die Zuteilung der politischen Gemeinden zu den Wahlkreisen nochmals. Insbesondere wurde der Wahlkreis Werdenberg-Sargans getrennt, so dass nun acht Wahlkreise bestehen.

2. Die Wahlkreise nach VE 99

Wie die geltende Verfassung⁴ überlässt es nun der VE 99 dem Gesetzgeber, die definitive Zuteilung vorzunehmen, und beschränkt sich in Art. 118 auf die Schaffung einer Übergangsregelung. Dadurch kann der Gesetzgeber später noch allfällige Anliegen einzelner Gemeinden oder erhebliche Bevölkerungsverschiebungen berücksichtigen. Zudem wird keine Verfassungsänderung nötig, wenn sich der Bestand der Gemeinden beispielsweise durch Vereinigung ändert.

Nach provisorischen Berechnungen fallen auf die acht Wahlkreise gemäss Art. 35 Abs. 2 i.V.m. Art. 118 VE 99 folgende Sitzzahlen: St.Gallen: 45 Sitze, Rorschach: 15 Sitze, Rheintal: 25 Sitze, Werdenberg: 13 Sitze, Sargans: 14 Sitze, See-Gaster: 23 Sitze, Toggenburg: 19 Sitze und Wil: 26 Sitze.

Absatz 3

Die geltende Verfassung bestimmt in Art. 51 Abs. 3, dass jeder Wahlkreis so viele Mitglieder wählt, als es seinem Anteil an der Zahl der Kantonseinwohner, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen, entspricht⁵. Neu werden die Mandate für den Kantonsrat pro Wahlkreis anhand der Einwohnerschaft berechnet, was zu Gewichtsverschiebungen führen wird. Dies entspricht der Sichtweise, dass der Kantonsrat die gesamte Bevölkerung vertreten soll, da ja auch seine Akte Geltung für die gesamte Bevölkerung haben. Der VE 99 übernimmt damit die Regelung von Art. 63 Abs. 2 VernE 98, die in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen ist. Die Lösung ist im übrigen parallel zu derjenigen des Bundes⁶.

1 St.Gallen, Rorschach, Rheintal, Werdenberg-Sargans, Gaster-See, Toggenburg und Wil-Gossau.

2 St.Gallen, Bodensee, Rheintal, Gonzen, Linth, Toggenburg, Wil und Fürstenland.

3 Vgl. zur Diskussion über die Schaffung von Regionen Vorbemerkung zu Art. 26.

4 Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung, Nachtrag vom 4. Februar 1912 (sGS 111.11).

5 Vgl. die ausführenden Bestimmungen in Art. 53 UAG sowie in der Verordnung über die Zahl der in jedem Bezirk zu wählenden Mitglieder des Grossen Rates (sGS 125.33).

6 Vgl. zum Verteilungsverfahren bei der Wahl des Nationalrates Art. 16 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPG; SR 161.1).

Die Berechnungsgrundlagen, namentlich die Fragen, welche Bevölkerungsstatistik und welcher Stichtag für die Berechnung heranzuziehen ist, werden gemäss zweitem Satz von Abs. 3 nach wie vor auf Gesetzesstufe bezeichnet (vgl. Art. 53 UAG).

Artikel 36 Regierung und Ständerat

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

1. Die Elemente des Majorzes

Beim Majorz- oder Mehrheitswahlssystem geben die Wähler ihre Stimme für einen bestimmten Kandidaten ab; gewählt sind die Kandidaten, die – in einem der verschiedenen Einerwahlkreise oder im Einheitswahlkreis – die höchste Stimmenzahl erreicht (relatives Mehr) oder mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt haben (absolutes Mehr), wobei im letzteren Fall unter Umständen ein zweiter Wahlgang mit relativem Mehr notwendig ist, wenn das absolute Mehr nicht erreicht worden ist¹.

2. Entstehungsgeschichte und Inhalt von Art. 36

Die Wahl der Regierung und der st.gallischen Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat nach Majorz war seit dem Bericht vVK 90 von allen Seiten unbestritten². Sie entspricht geltendem Verfassungsrecht (vgl. Art. 59 und 88 KV). Der Kanton bildet einen Wahlkreis (Art. 36 Satz 2). Die Beantwortung der Frage, ob das absolute oder das relative Mehr gilt, wird vom VE 99 der Gesetzgebung überlassen. Gemäss Art. 33 UAG entscheidet im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten Wahlgang das relative Mehr.

Regierungs- und Ständeratswahlen sind ausgeprägte Personenwahlen, die in der Regel unabhängig von der Partei erfolgen. Deshalb soll nach dem Willen der Verfassungskommission der Majorz gelten. Im Falle der Ständeratswahlen würde das Proporzwahlssystem zumeist nur mit Listenverbindungen funktionieren. Zudem haben kleine Parteien bei Majorzwahlen von lediglich zwei Mitgliedern eher die Möglichkeit, einen Vertreter ihrer Richtung wählen zu lassen³. Was die Regierungswahlen betrifft, könnte ein Wechsel zum Proporz die Parteienvielfalt erhöhen und damit, wie die Thesen R 97 bemerkten, «die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung in einer Zeit des stetig steigenden Pluralismus schwächen».

1 Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 664 a.

2 Siehe zur Variante betreffend Wahl eines Ständeratsmitglieds aus dem Kreis der Regierung Bemerkungen zu Art. 34.

3 Die Anwendung des Proporz für die Ständeratswahlen kommt in der Schweiz allerdings vor, nämlich im Kanton Jura (vgl. Art. 74 Abs. 5 KV/JU).

Artikel 37 **Erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte**

Präsidentinnen und Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte werden nach Majorz gewählt. Das Gesetz legt die Wahlkreise fest.

1. *Majorz für erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte (Satz 1)*

Die Überlegungen zum Majorz bei der Wahl der Mitglieder von Regierung und Ständerat gelten sinngemäss bei der Wahl der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte. Art. 37 führt ebenfalls das geltende Verfassungsrecht weiter (vgl. Art. 87 Abs. 1).

2. *Wahlkreise (Satz 2)*

Gemäss Satz 2 legt das Gesetz die Wahlkreise fest. Das geltende Recht sieht noch uneinheitlich die Bezirke (Wahl der Mitglieder des Bezirksgerichts) und die Gerichtskreise (Wahl des Bezirksgerichtspräsidenten) als Wahlkreise vor (vgl. Art. 20 und 21 GerG). Die Bezirke bilden gemäss Art. 3 GerG folgende acht Gerichtskreise: St. Gallen, Rorschach, Unterrheintal-Obertheintal, Werdenberg-Sargans, Gaster-See, Obertoggenburg-Neutoggenburg, Altoggenburg-Wil sowie Untertoggenburg-Gossau.

Infolge der Aufhebung der Bezirke durch den VE 99¹ werden die erstinstanzlichen Gerichte nicht mehr wie nach geltender Kantonsverfassung mit den Bezirken verknüpft, sondern nur noch als dezentralisierte Kantonsbehörden gesehen (vgl. Art. 78 und 79 VE 99). Der Gesetzgeber hat innerhalb von drei Jahren seit Vollzugsbeginn dieser Verfassung (vgl. Art. 116 Abs. 1 VE 99) für die Wahl der Mitglieder der heutigen Bezirksgerichte neue Wahlkreise vorzusehen. Die neuen Wahlkreise sollen entsprechend dem Gedanken von Art. 26 (dezentrale Aufgabenerfüllung)² möglichst einheitlich sein.

Artikel 38 **Gemeindebehörden**

Die Mitglieder der Gemeindeparlamente werden nach Proporz gewählt. Die Gemeinden können Wahlkreise festlegen.

Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder der Räte sowie die Mitglieder weiterer durch Gesetz bezeichneter Behörden der Gemeinden werden nach Majorz gewählt.

Legen die Gemeinden Wahlkreise fest, werden in jedem Wahlkreis so viele Mitglieder gewählt, als es seinem Anteil an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde entspricht. Gesetz und Gemeindeordnung regeln die Berechnung und das Verfahren.

In Art. 38 wird das Wahlverfahren für die Gemeindebehörden in den Grundzügen geregelt.

1 Vgl. Vorbemerkungen zu Art. 26.

2 Vgl. die Bemerkungen zu Art. 26.

Absatz 1

Wie bereits der VernE 98 vorsah, werden die Gemeindeparlamente gemäss Abs. 1 nach Proporz gewählt. Dies entspricht geltendem Recht¹. Dem Gesetzgeber steht die Wahl der Berechnungsart frei; zur Zeit gilt wie im Fall der Kantonsratswahlen das Verfahren Hagenbach-Bischoff, das die Parteienzersplitterung eindämmt.

Art. 67 Abs. 1 VernE 98 sah noch für sämtliche Volkswahlen auf kommunaler Ebene vor, dass die Gemeindeordnung mehrere Wahlkreise einführen kann. Aufgrund der Vernehmlassung² beschränkt nun der VE 99, wie das geltende Gemeindegesetz in Art. 96 Abs. 3, die Möglichkeit von mehreren Wahlkreisen auf Proporzwahlen, also auf die Wahl der Gemeindeparlamente.

Nach Satz 2 können die Gemeinden Wahlkreise festlegen. Dabei soll den Gemeinden vollumfängliche Autonomie zukommen. Die Festlegung von Mindestgrößen der Wahlkreise durch den Gesetzgeber wie in Art. 96 Abs. 3 GG, der mindestens fünf Sitze pro Wahlkreis verlangt, ist damit neu den Gemeinden zu überlassen.

Absatz 2

Die Exekutive in den Gemeinden, der Rat, wird wie auf Kantonebene und wie bis anhin nach Majorz gewählt. Ebenso werden nach Majorz gewählt die Mitglieder weiterer durch Gesetz bezeichneter Behörden der Gemeinden wie etwa die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission (Art. 35 Abs. 1 GG) sowie der Vermittler und sein Stellvertreter (Art. 77 KV i.V.m. Art. 19 GerG). Nach geltendem Recht entscheidet im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten Wahlgang das relative Mehr (Art. 33 UAG).

Die Gemeinden bilden einen Wahlkreis. Vereinigen sich Gemeinden zu einer neuen Gemeinde im Sinn von Art. 98 VE 99, entsteht ein neuer Wahlkreis im Umfang der neuen Gemeinde. Der Gesetzgeber darf im Vereinigungsgesetz nicht etwa vorsehen, dass bei Majorzwahlen die ehemaligen Gemeinden weiterhin je einen Wahlkreis bilden.

Absatz 3

Abs. 3 enthält die analoge Bestimmung zu Art. 35 Abs. 3, der für die Wahlkreise bei den Kantonsratswahlen gilt. Danach werden auch für die Wahl der Mitglieder der Gemeindeparlamente nach Abs. 1 im Fall mehrerer Wahlkreise die Sitze pro Wahlkreis nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und nicht nach der Zahl der Stimmberechtigten berechnet.

Gemäss Abs. 3 *Satz 2* werden die Berechnung der Sitze pro Wahlkreis, namentlich die Fragen, welche Bevölkerungsstatistik und welcher Stichtag für die Berechnung heranzuziehen ist, sowie das Verfahren für die Wahl der Mitglieder der Gemeindeparlamente sowie der Räte und anderer Behörden nach Abs. 2 vom Gesetz und, im Rahmen des Gesetzes, von der Gemeindeordnung geregelt. Für die Wahl der Mitglieder der Gemeindeparlamente kommen gemäss Art. 96 Abs. 2 GG die Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates, also die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die Urnenabstimmungen³ sachgemäss zur Anwendung. Die Wahl

1 Vgl. Art. 81 Abs. 1 KV, Art. 96 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 4 ff. und 50 ff. UAG.

2 Eingaben der Gemeindammänner-Vereinigung und der CVP Kantonalpartei.

3 Siehe dazu Kommentar zu Art. 35 Abs. 1 und 3.

der Räte und anderer Behörden im Sinn von Abs. 2 werden an der Urne vorgenommen (vgl. Art. 41 GG), wobei nach Art. 43 GG in Spezialgemeinden die Gemeindeordnung anstelle der Urnenabstimmung offene Wahl vorsehen kann; Art. 43 GG regelt auch das Verfahren der offenen Wahl.

3. Initiative

Die bedeutendsten Änderungen gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht im Bereich des Initiativrechts betreffen die Einführung der Einheitsinitiative, die Abschaffung der heute unklaren Sperrfrist bei Gesetzesinitiativen und die Vereinheitlichung der verschiedenen Fristen zum Sammeln von Unterschriften¹.

Neben der Einheitsinitiative wurden weitere Initiativrechte diskutiert, aber schliesslich abgelehnt, nämlich die Verwaltungsinitiative, die Konkordats- und Staatsvertragsinitiative sowie die Gemeindeinitiative. Die Diskussion über die nicht in den VE 99 aufgenommenen Regelungen wird anschliessend kurz dargestellt.

1. Keine Verwaltungsinitiative

Die Verwaltungsinitiative ist auf den Erlass von Verwaltungsbeschlüssen in der Kompetenz des Parlamentes ausgerichtet, wie Beschlüsse über bestimmte Bauprojekte oder bestimmte Ausgaben.

Die Einführung der Verwaltungsinitiative wurde durchwegs abgelehnt. Der Bericht vVK 90 argumentierte:

«Da jede Verwaltungstätigkeit der gesetzlichen Grundlage bedarf, wäre auch für Sachbereiche, in denen eine Verwaltungsinitiative ergriffen werden könnte, eine Gesetzesnorm erforderlich, mit der sich das Parlament vorgängig zu befassen hätte. Aus diesem Grund führt bereits die Gesetzesinitiative in den meisten Fällen zum Ziel, ohne dass noch eine Verwaltungsinitiative nötig wäre.»

Der Bericht R 93 fügte bei, dass die Verhältnisse beim entsprechenden Instrument auf Gemeindeebene (vgl. Art. 125 GG) nicht vergleichbar seien, da hinsichtlich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dem formellen Gesetz auf Kantonsebene eine weitergehende Bedeutung zukomme als dem rechtsetzenden Reglement auf Gemeindeebene nach Art. 5 Abs. 1 GG. Insofern treffe die Aussage der vorbereitenden Kommission zu, wonach in den meisten Fällen die Gesetzesinitiative zum Ziel führe und die Verwaltungsinitiative damit überflüssig sei.

2. Keine Gemeindeinitiative

Mit der Gemeindeinitiative hätten Gemeindeorgane, namentlich die Räte die Möglichkeit, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder gar der Verfassung zu verlangen. Stimmt der Kantonsrat einer Gemeindeinitiative nicht zu oder stellt er ihr einen Gegenvorschlag gegenüber, ist über sie vom Volk obligatorisch abzustimmen. Die Einführung der Gemeindeinitiative (wie auch des Gemeindeferendums) wurde namentlich von den Berichten vVK 90 und R 93 sowie von den Thesen R 97 diskutiert und abgelehnt.

1 Vgl. zu den Änderungen im einzelnen die Artikelkommentierung.

Das Initiativ- wie auch das Referendumsrecht von Gebietskörperschaften eignet sich als Instrument für bundesstaatliche Gebilde mit ausgeprägter Selbständigkeit der Gliedstaaten wie im Fall der Schweiz¹. Den Gemeinden kommt aber weniger Autonomie und Eigenstaatlichkeit zu wie den Kantonen innerhalb des Bundes. Die Einführung einer Gemeindeinitiative wäre deshalb nach Meinung der Verfassungskommission unangemessen.

Der Bericht vVK 90 warf zudem Fragen hinsichtlich der Durchführbarkeit von Gemeindeinitiative und Gemeindereferendum auf. Die Zuständigkeit zur Einreichung müsste wohl beim Rat liegen. Im weiteren stelle sich die Frage, ob diese kommunalen Mitwirkungsrechte auf politische Gemeinden zu beschränken seien oder ob auch Spezialgemeinden einzubeziehen wären.

Um der politischen Bedeutung der Gemeinden dennoch Rechnung zu tragen, sieht der VE 99 als Neuerung in Art. 51 das Gemeindebegehren vor. Mit diesem Mitwirkungsinstrument können die Räte der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden spezifisch kommunale oder regionale Interessen in die kantonale Politik einfließen lassen².

3. Keine Konkordats- und Staatsvertragsinitiative

Die Thesen AG 98 schlugen vor, im Rahmen der Einheitsinitiative die Konkordats- und Staatsvertragsinitiative in Form der allgemeinen Anregung einzuführen. Mit der Konkordats- und Staatsvertragsinitiative hätte gemäss Thesen AG 98 die Schaffung, Änderung oder Kündigung eines Konkordats oder Staatsvertrags angeregt und die Regierung zur Einleitung von Verhandlungen verpflichtet werden können.

Die Thesen VK 98 lehnten die Einführung der Konkordats- und Staatsvertragsinitiative ausdrücklich ab. Die Mitspracherechte der Stimmberechtigten in zwischenstaatlichen Angelegenheiten werden durch das obligatorische und fakultative Konkordats- und Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 46 lit. b und 47 lit. b sowie durch die Volksmotion und das Gemeindebegehren gemäss Art. 51 berücksichtigt. Nach dem Willen von Verfassungskommission und Regierung soll auf zwischenstaatlicher Ebene die Initiative in der Hand der Behörden – der Regierung und des Kantonsrates – liegen. Ausserdem stellt sich bei der Konkordats- und Staatsvertragsinitiative das Problem, dass aufgrund deren Publizität die Gegenseite bereits vor Aufnahme der Verhandlungen das Verhandlungsziel und den Verhandlungsspielraum kennt, was die eigene Position schwächen kann. Angesichts der zunehmenden Einbindung des Kantons ins interkantonale und internationale Vertragsrecht könnte sich allerdings die Frage nach Verstärkung der direktdemokratischen Teilnahmemöglichkeiten in Form einer Konkordats- und Staatsvertragsinitiative zu einem späteren Zeitpunkt wieder stellen.

1 Die Schweiz kennt allerdings nur ein Referendumsrecht (vgl. Art. 141 Abs. 1 BV), nicht aber ein Initiativrecht der Kantone, das die obligatorische Abstimmung nach sich zieht.

2 Vgl. eingehende Bemerkungen zu Art. 51.

Artikel 39**Verfassungsinitiative**

- 8000 Stimmberechtigte können mit der Verfassungsinitiative:*
- a) die Gesamtrevision der Kantonsverfassung verlangen;*
 - b) in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen.*

1. Inhalt von Art. 39

Die Verfassungsinitiative ist darauf angelegt, Verfassungsbestimmungen zu ändern, aufzuheben oder neu einzuführen. Die Einführung der Verfassungsinitiative ist kraft Bundesverfassung (Art. 51 Abs. 1 BV) geboten, wobei es bereits genügt, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons die Verfassungsrevision verlangen kann.

Gemäss *lit. a* kann mittels Verfassungsinitiative wie bisher aufgrund von Art. 119 KV einzig das Begehren auf Gesamtrevision als solches gestellt, nicht aber ein ausformulierter Entwurf eingebracht werden. Die Einreichung einer Verfassungsinitiative auf Gesamtrevision führt zur Einleitung des Verfahrens gemäss Art. 111 ff. VE 99, dessen nächster Schritt die Vorabstimmung über die Durchführung der Gesamtrevision ist¹.

Lit. b übernimmt ebenfalls geltendes Verfassungsrecht (Art. 125 Abs. 1 KV), indem eine Teilrevision der Kantonsverfassung in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs verlangt werden kann. Die materiellen Anforderungen an eine Initiative auf Partialrevision der Verfassung bestimmen sich nach Art. 42. Im übrigen kann eine Verfassungsrevision in Form der allgemeinen Anregung auch via Einheitsinitiative gemäss Art. 41 versucht werden.

Für das Verfahren bei Einreichung einer Verfassungsinitiative auf Teilrevision kommen gegenwärtig die Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative betreffend das Verfahren bei Gesetzesinitiativen sachgemäss zur Anwendung, soweit die Kantonsverfassung keine Regelung trifft (vgl. Art. 59 Abs. 2 RIG). Der VE 99 ordnet das Verfahren der Verfassungsinitiative auf Teilrevision weniger ausführlich als die geltende Verfassung (vgl. Art. 114 ff. und 123 ff.): Geregelt sind nur Zahl und Frist der zu sammelnden Unterschriften, teilweise die Zulässigkeit der Initiative, der Gegenvorschlag, das Erfordernis der obligatorischen Abstimmung mit absolutem Mehr der gültig abgegebenen Stimmen und die Einleitung des Verfahrens (vgl. Art. 39, 42 bis 44, 46, 47 und 114 VE 99). Es wird zu prüfen sein, ob im Gesetz über Referendum und Initiative anstelle des Verweises auf die Vorschriften über die Gesetzesinitiative nicht eigene Normen für das Verfahren der Verfassungsinitiative aufzunehmen sind.

2. Unterschriftenzahl

Bereits nach geltendem Verfassungsrecht (Art. 114 Ziff. 2 KV) bedarf es zur Einreichung einer Verfassungsinitiative die Unterschrift von 8000 stimmberechtigten Personen.

¹ Vgl. im weiteren die Bemerkungen zu Art. 110 ff.

Die Frage der Unterschriftenzahlen ist für alle Volksrechte im Zusammenhang diskutiert worden. Die vorbereitende Kommission schlug im Bericht vVK 90 vor, bei den Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum die jetzige Regelung beizubehalten. Sie teilte damit die Schlussfolgerungen, welche die Regierung bereits in ihrem Bericht über die Unterschriftenzahlen für Referendum und Initiative vom 7. September 1982¹ gemacht hatte. Der Bericht R 93 teilte diese Auffassung.

Die Thesen R 97 beabsichtigten, für Initiative und Referendum durchwegs dieselben Unterschriftenzahlen vorzusehen. Dies sei im Hinblick auf die Einführung der Einheitsinitiative, die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen nach sich ziehen kann, zweckmässig und diene zudem der Übersichtlichkeit. Allerdings sei dazu eine Erhöhung des Quorums von momentan 4000 Unterschriften bei der Gesetzesinitiative und dem Gesetzesreferendum auf 6000 erforderlich. Die erhebliche Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten würde es nicht rechtfertigen, die Unterschriftenhürde generell – auch für Verfassungsinitiativen – auf 4000 herabzusetzen.

Die Verfassungskommission entschloss sich in ihren Thesen VK 98, die Volksrechte auszubauen, und setzte die für die Einreichung von Verfassungsinitiativen erforderliche Unterschriftenzahl für den VernE 98 auf 6000 herab. In der Vernehmlassung sprachen sich die Mehrheit der Eingaben dafür aus, die Unterschriftenzahlen des VernE 98 zu erhöhen. Eine Partei wollte die Verfassungsrevision nur unterstützen, wenn die heutigen Unterschriftenzahlen beibehalten werden².

Die Verfassungskommission trug den Vernehmlassungseingaben insoweit Rechnung, als sie die Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative auf 8000 festlegte und damit am geltenden Recht ausrichtete. Die Absicht der Regierung, die Unterschriftenzahlen für alle Volksinitiativen, die Verfassungs-, Gesetzes- und die Einheitsinitiative, zu vereinheitlichen, drang nicht durch.

3. *Sammelfrist*

Bei den Fristen für die Sammlung der Unterschriften strebten Verfassungskommission und Regierung eine einheitliche Regelung für alle Initiativen an. Die Frist wurde aufgrund von Wünschen aus der Vernehmlassung von vier Monaten gemäss Art. 71 VernE 98 auf fünf Monate gemäss Art. 43 VE 99 verlängert. Damit ist die Sammelfrist im Fall der Verfassungsinitiative um einen Monat kürzer als nach geltendem Art. 115 Abs. 1 KV.

Artikel 40 Gesetzesinitiative

6000 Stimmberechtigte können in Form des ausformulierten Entwurfs den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen.

1. *Form der Gesetzesinitiative*

Die Gesetzesinitiative, das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder einzelner Gesetzesartikel ist neu nur noch in Form eines ausformu-

1 Einschränkung von Volksrechten? Zwei Berichte. Schriftenreihe der Staatskanzlei: Der Kanton St.Gallen heute und morgen, Nr. 8, St.Gallen 1982, S. 19 ff., 28.

2 Eingabe der SP Kantonalpartei.

lierten Entwurfs möglich. Zur Aufhebung eines Gesetzes sind lediglich die aufzuhebenden Bestimmungen zu nennen. Die Form der allgemeinen Anregung muss mit Rücksicht auf die Einheitsinitiative gemäss Art. 41 nicht mehr vorgesehen werden.

2. *Unterschriftenzahl*

Das Unterschriftenquorum ist auf 6000 angesetzt. Das bedeutet zwar eine Erhöhung gegenüber heutigem Recht, das in Art. 49 Abs. 3 KV 4000 Unterschriften vorsieht. Dennoch bringt der vorliegende VE 99 insgesamt eine Verbesserung der Gesetzesinitiative: Erstens besteht heute die Möglichkeit der Einheitsinitiative noch nicht. Zweitens wird die Sammelfrist, die heute gemäss Art. 41 Abs. 1 RIG drei Monate seit Veröffentlichung des Initiativbegehrens beträgt, auf die Einheitsfrist von fünf Monaten gemäss Art. 43 heraufgesetzt. Im weiteren ist die Sperrfrist von drei Jahren nach Vollzugsbeginn eines Gesetzes gemäss Art. 49 Abs. 2 KV wie eingangs erwähnt aufgehoben.

3. *Verfahren*

Das Verfahren bei Einreichung einer Gesetzesinitiative ist in Art. 49 f. KV und eingehend im Gesetz über Referendum und Initiative in Art. 32 ff. normiert. Nach Art. 46 lit. c VE 99 findet über Gesetzesinitiativen eine Volksabstimmung statt, wenn der Kantonsrat der Initiative nicht zustimmt oder wenn er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

4. *Abschaffung der Sperrfrist*

Die geltende Kantonsverfassung enthält in Art. 49 Abs. 2 eine Sperrfrist bei Gesetzesinitiativen:

«Initiativbegehren auf Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes können erst drei Jahre nach Inkrafttreten desselben gestellt werden.»

Diese Sperrfristregelung hat in der Anwendung Schwierigkeiten verursacht, nicht zuletzt deshalb, weil sie sich nur auf Gesetzes-, nicht aber auf Verfassungsinitiativen bezieht¹.

Der Bericht vVK 90 wollte eine klare, auf Verfassungs- und Gesetzgebung bezogene Sperrfrist in die neue Verfassung aufnehmen. Die damit verbundene Einschränkung in der Wahrnehmung des Initiativrechts sollte gemäss Bericht vVK 90 in Kauf genommen werden, da die Sperrfrist dem Gedanken einer möglichst konstanten Gesetzgebung Rechnung tragen und einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des Initiativrechts vorbeugen kann. Der Bericht R 93 begrüsst die Aufnahme einer klaren Sperrfrist in die neue Verfassung. Die darauffolgenden Diskussionen in Verfassungskommission und Regierung brachten jedoch einen Meinungsumschwung, so dass der VerNE 98 keine Sperrfrist enthielt.

1 Die Revision der Kantonsverfassung darf von Bundesverfassung wegen keiner Sperrfrist unterliegen, sondern muss jederzeit revidiert werden können (vgl. Art. 51 Abs. 1 BV). Art. 59 Abs. 3 RIG sagt ausdrücklich, dass die Sperrfrist bei Gesetzesinitiativen bei Verfassungsinitiativen nicht gilt.

Der Verzicht auf eine Sperrfrist bei Initiativen gründet auf einer stärkeren Gewichtung des demokratischen Prinzips und auf dem Vertrauen in eine gewisse Konstanz und Festigkeit des Willens der Stimmberechtigten. Zudem hängt der Verzicht auf eine Sperrfrist mit der Nichtaufnahme des konstruktiven Referendums¹ zusammen: Ohne Sperrfrist können die Stimmberechtigten, ähnlich wie beim konstruktiven Referendum, sofort nach Annahme eines Gesetzes mittels Gesetzes- oder Einheitsinitiative gemäss Art. 40 und 41 Änderungsanliegen einbringen.

Artikel 41 Einheitsinitiative

4000 Stimmberechtigte können mit 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, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes.

1. Entstehungsgeschichte

Der Vorschlag auf Einführung der Einheitsinitiative erfolgte im Bericht vVK 90. Der Bericht R 93 erachtete es als angezeigt, die Schaffung der Einheitsinitiative näher zu prüfen, nachdem er sich mit den Nachteilen der Einheitsinitiative auseinandergesetzt hatte. Gegen die Einheitsinitiative spreche gemäss Bericht R 93 die unterschiedliche Bedeutung von Verfassung und formellem Gesetz. Dieser Unterschied sollte u. a. im Verhältnis von der mit einer höheren Unterschriftenzahl versehenen Verfassungsinitiative zur Gesetzesinitiative zur Geltung kommen. Der Bericht R 93 ging sodann noch davon aus, dass die Einführung der Einheitsinitiative die Aufgabe von Verfassungs- und Gesetzesinitiative zur Folge hätte und damit für die Stimmberechtigten der Nachteil entstände, dass sie das Recht verlieren, einen ausformulierten Verfassungs- oder Gesetzestext vorzuschlagen.

Die Thesen R 97 befürworteten im Hinblick auf eine erleichterte Wahrnehmung der politischen Rechte die Verankerung der Einheitsinitiative. Ebenso verlangten die Thesen VK und AG 98 die Einheitsinitiative, so dass diese in Art. 69 Verne 98 mit einer Unterschriftenzahl von 6000 festgelegt wurde. In der Vernehmlassung stiess die Einheitsinitiative grundsätzlich auf Zustimmung.

2. Inhalt von Art. 41

Mit der Einheitsinitiative führt der VE 99 ein neues politisches Recht ein. Die Einheitsinitiative ermöglicht es 4000 Stimmberechtigten, eine Initiative einzureichen, ohne sich im voraus festlegen zu müssen, ob das Begehren auf Änderung der Verfassung (Verfassungsinitiative) oder auf Änderung eines Gesetzes (Gesetzesinitiative) gerichtet ist.

¹ Dazu Erläuterungen vor Art. 46.

Die Einheitsinitiative ist auf die Form der allgemeinen Anregung beschränkt. Das Initiativkomitee kann eine bestimmte politische Entscheidung anstreben, darf dieser aber noch kein rechtlich verbindliches Kleid geben. Letzteres ist Aufgabe des Kantonsrates. Es ist das Wesen der Einheitsinitiative, dass das Parlament darüber entscheidet, ob dem Anliegen auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe oder auch auf beiden Stufen Rechnung zu tragen ist. Die Einheitsinitiative ist damit ein Rechtsetzungsauftrag an den Kantonsrat (*Abs. 1*), den dieser durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung und/oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes erfüllt (*Abs. 2*)¹.

Die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt wie bei allen Initiativen gemäss Art. 43 fünf Monate.

3. Verfahren

Wenn der Kantonsrat der Einheitsinitiative nicht zustimmt, findet aufgrund von Art. 46 lit. c eine obligatorische Volksabstimmung statt.

Bei Zustimmung erarbeitet der Kantonsrat eine Vorlage, die er je nach Regelungsstufe als Verfassungs- und/oder als Gesetzesvorlage qualifiziert. Bei einer Verfassungsvorlage folgt die obligatorische Volksabstimmung nach Art. 46 lit. a; eine Gesetzesvorlage untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 47 lit. a.

Artikel 42 Zulässigkeit

Das Gesetz bestimmt die Anforderungen an die Zulässigkeit und legt das Verfahren fest. Die Regierung entscheidet über die Zulässigkeit.

Initiativen sind insbesondere ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie:

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

Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Initiativen werden gemäss Abs. 1 durch das Gesetz bestimmt. Die Verfassung nennt in Abs. 2 selber in nicht abschliessender Weise Unzulässigkeitsgründe.

¹ Auch die Verfassungsinitiative in Form der allgemeinen Anregung beinhaltet einen Rechtsetzungsauftrag an den Kantonsrat (vgl. bisher Art. 127 Abs. 1 KV bzw. Art. 46 RIG, wonach der Grosse Rat, falls er dem in Form einer einfachen Anregung eingereichten Initiativbegehren zustimmt, eine dem Inhalt des Begehrens entsprechende Vorlage unter Beobachtung der für eine Gesetzesvorlage geltenden Vorschriften auszuarbeiten und der Volksabstimmung zu unterbreiten hat).

1. Anforderungen an die Zulässigkeit von Initiativen gemäss Art. 42 Abs. 2

Eine Initiative, die im Sinn von *lit. a* gegen übergeordnetes Recht verstösst, also gegen Konkordatsrecht, Bundesrecht oder Völkerrecht, ist schon kraft diesen Rechtsordnungen unzulässig. Diese Anforderung an die Rechtmässigkeit von Initiativen hat der Gesetzgeber in Art. 36 Abs. 3 lit. a RIG verankert.

Das Kriterium der Durchführbarkeit gemäss *lit. b* verlangt einmal, dass eine Initiative nicht völlig unhaltbare finanzielle Konsequenzen nach sich zieht; dabei ist aber zu beachten, dass Initiativen auch die Schaffung neuer Mittel in finanzieller, personeller oder organisatorischer Hinsicht verlangen können. Sodann folgt aus dem Kriterium der Durchführbarkeit, dass Initiativbegehren eindeutig abgefasst sind und keine Bedingungen enthalten. Diese Zulässigkeitsvoraussetzungen fanden mit dem IV. Nachtragsgesetz vom 11. April 1996 in Art. 34 Abs. 1 RIG Eingang. Mangelnde Eindeutigkeit einer Vorlage verunmöglicht eine echte politische Meinungs- und Willensbildung. Mit Bedingungen sind Potestativbedingungen gemeint, die auch nach Zustimmung durch den Kantonsrat oder die Stimmberechtigten das Schicksal der Initiative vom Willen des Initiativkomitees oder anderer nicht mit den zuständigen Rechtsanwendungsbehörden identischen Personen abhängig machen. Hingegen kann gemäss Art. 42 Abs. 2 lit. b bis zur Zustimmung durch den Kantonsrat oder die Stimmberechtigten, namentlich im Anschluss an eine Ablehnung oder einen Gegenvorschlag durch den Kantonsrat, ein Initiativbegehren zurückgezogen werden. Der Rückzug von Initiativbegehren kann vom Gesetzgeber unter strengere Voraussetzungen gestellt und sogar verboten werden¹.

Lit. c verlangt die Wahrung der Einheit der Materie und der Form. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Art. 129 KV bestimmt bisher die Anforderungen an die Einheit der Materie folgendermassen:

«Umfasst die Vorlage des Grossen Rates oder das Initiativbegehren mehrere verschiedenartige, nicht miteinander in Zusammenhang stehende Gegenstände, so ist über jeden Gegenstand eine gesonderte Volksabstimmung anzuordnen; diese Abstimmungen können am gleichen Tage stattfinden.»

Die nähere Umschreibung des Erfordernisses der Einheit der Materie wird neu aufgrund von Art. 42 Abs. 2 nur noch durch das Gesetz vorgenommen (vgl. Art. 34 Abs. 2 i. V. m. Art. 59 RIG)². Die Einheit der Form bedeutet nach Art. 34 Abs. 3 RIG: «Es dürfen weder einfache Anregungen und ausgearbeitete Entwürfe noch Initiativbegehren und Referendumsbegehren verbunden werden.»

2. Weitere Zulässigkeitsanforderungen kraft Abs. 1

Eine weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit von Initiativen ist gemäss Art. 35 RIG, nicht aber gemäss VE 99, die Bildung eines Initiativkomitees. Die Voraussetzung gemäss Art. 36 Abs. 3 lit. c RIG, welche die dreijährige Wartefrist gemäss gel-

¹ Vgl. die grosszügige Rückzugsregelung in Art. 55 ff. RIG.

² Art. 34 Abs. 2 RIG ist an die Einheitsinitiative anzupassen; dieser Artikel bestimmt: Das Initiativbegehren «darf nur einen einzigen Erlass zum Gegenstand haben, dessen Vorschriften untereinander in einem inneren Zusammenhang stehen müssen».

tender Kantonsverfassung (Art. 49 Abs. 2 KV) umsetzt, ist bei Annahme des VE 99 vom Kantonsrat innerhalb von drei Jahren aufzuheben (vgl. Art. 116 Abs. 1 VE 99).

Bei der Einführung zusätzlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen hat der Gesetzgeber in jedem Fall im Hinblick auf die kantonale Verfassungsinitiative die Anforderungen des Bundesrechts zu beachten: Gemäss Art. 51 Abs. 1 BV müssen kantonale Verfassungen jederzeit revidierbar sein.

3. Verfahren (Abs. 1 Satz 2)

Der Bericht R 93 wollte die Frage erörtert wissen, welches Organ für die Überprüfung der Rechtmässigkeit einer Initiative zuständig sein soll; dabei stünde der Entscheid im Vordergrund, hierfür allenfalls eine richterliche Instanz vorzusehen.

Der VE 99 schafft für die in Art. 42 Abs. 1 Satz 2 die mit dem IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Referendum und Initiative vom 11. April 1996 in Art. 36 RIG verankerte Zuständigkeitsregelung eine verfassungsmässige Grundlage. Nach Art. 36 RIG entscheidet die Regierung innert vier Monaten nach Vorlage des Initiativbegehrens über dessen Zulässigkeit. Diese rechtliche Vorprüfung von Initiativen durch die Regierung stellt sicher, dass einem Initiativbegehren nach dem Sammeln der Unterschriften keine rechtlichen Hindernisse mehr entgegenstehen. Damit wird für das Ausüben der Initiativrechte erhöhte Rechtssicherheit gewährleistet.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäss Art. 42 Abs. 2 und Gesetz, insbesondere das Kriterium der Einheit der Materie, eröffnen beträchtliche Anwendungsspielräume, so dass der Entscheid über die Zulässigkeit einer Initiative Elemente der Verfassungs- und Gesetzgebung enthält. Nach Art. 71 lit. b ist die Regierung aber lediglich kompetent, Verfassung und Gesetze umzusetzen. Verfassungs- und Gesetzgebung ist Sache des Kantonsrates (Art. 64 lit. a und b). Somit weicht die Kompetenz der Regierung zur Überprüfung der Zulässigkeit von Initiativen von den generellen Zuständigkeitsregeln des VE 99 ab. Aus diesem Grund bedarf sie in Art. 42 Abs. 1 Satz 2 einer eigenen verfassungsmässigen Grundlage. Sodann ist zu beachten, dass die Zuständigkeit der Regierung zur rechtlichen Überprüfung der Zulässigkeit von Initiativen gerechtfertigt ist, weil sie als Vorprüfung für die Initianten die Rechtssicherheit erhöht; die Zuständigkeit sollte daher auf die Vorprüfung beschränkt bleiben.

Artikel 43

Frist

Die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt fünf Monate.

Die fünfmonatige Frist von Art. 43 für die Sammlung von Unterschriften gilt für alle Volksinitiativen. Die einheitliche Sammelfrist von fünf Monaten bringt folgende Veränderungen im Vergleich zum geltenden Verfassungsrecht mit sich: bei der Verfassungsinitiative eine Verkürzung der Frist um einen Monat (vgl. Art. 115 Abs. 1 KV), bei der Gesetzesinitiative eine Verlängerung um zwei Monate (vgl. Art. 41 Abs. 1 RIG).

Artikel 44 **Gegenvorschlag zu einer Initiative**

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. Sie befinden darüber, welcher Vorlage sie im Fall der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben.

1. Geltendes Recht

Das geltende Verfassungsrecht normiert das Gegenvorschlagsrecht bezüglich Gesetzesinitiativen in Art. 49 Abs. 4, bezüglich Verfassungsinitiativen in Art. 126 Abs. 2 und im 1996 nachgetragenen Art. 130 KV. Art. 49 RIG bestimmt in drei Absätzen folgendes: Das Parlament kann den Gegenvorschlag zu einer einfachen Anregung entweder in der Form einer einfachen Anregung oder in der Form eines ausgearbeiteten Erlasses aufstellen (Abs. 1); der Gegenvorschlag zu einem ausgearbeiteten Entwurf ist hingegen nur als ausgearbeiteter Erlass zulässig (Abs. 2). Der Gegenvorschlag muss sich auf den Gegenstand des Initiativbegehrens beziehen; er kann unter Wahrung des Grundgedankens des Begehrens eine selbständige Lösung treffen (Abs. 3).

2. Inhalt von Art. 44

Die Regelung des Gegenvorschlags war nie bestritten und findet sich in Art. 44 VE 99 grundsätzlich unverändert im Vergleich zum bisherigen Recht. Insbesondere wird die Möglichkeit des doppelten Ja zu Initiative und Gegenvorschlag fortgeführt, indem Abs. 2 die Stichfrage für den Fall einer Zustimmung des einzelnen Stimmbürgers zu beiden Vorlagen vorsieht.

Die einzige Änderung gegenüber bisherigem Recht betrifft die Beratung und Beschlussfassung des Kantonsrates über einen Gegenvorschlag bei Verfassungsinitiativen. Nach Art. 126 Abs. 4 i.V.m. Art. 124 KV bedarf es bei der Schlussabstimmung über einen Gegenvorschlag in der ersten und in der zweiten Beratung jeweils der Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Mitglieder und nicht nur der stimmenden Mitglieder des Parlaments. Weiter darf die zweite Beratung nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach Schluss der ersten Beratung stattfinden. – Der VE 99 enthält abgesehen von Art. 66 keine einschränkenden Vorschriften mehr über Beratung und Beschlussfassung durch den Kantonsrat und andere Behörden, so dass auch im Fall von Gegenvorschlägen bei Verfassungsinitiativen die Mehrheit der stimmenden Mitglieder beschliesst¹.

¹ Vgl. dazu die Bemerkungen zu Abschnitt VI.2. (Kantonsrat).

Artikel 45 Initiative in den Gemeinden

Gesetz und Gemeindeordnung bestimmen Gegenstände, Fristen und Verfahren der Initiative in den Gemeinden.

1. *Geltende Kantonsverfassung*

Das bisherige Recht enthält auf Verfassungsstufe abgesehen vom Stimmrecht (Art. 38 ff. KV) und den Wahlen (Art. 82 ff. und 90 KV) keine Vorgaben über die politischen Rechte in den Gemeinden. Diese sind für alle Gemeinden im Gemeindegesetz, vor allem in Art. 121 ff. geregelt. Innerhalb des Gemeindegesetzes haben die Gemeinden gewisse Spielräume, in der Gemeindeordnung eigene Regelungen festzusetzen.

2. *Keine Verankerung der Grundsätze der Gemeindedemokratie*

Der Bericht vVK 90 wollte noch die Grundsätze der Gemeindedemokratie auf Verfassungsstufe regeln. Der VE 99 behält jedoch generell die organisatorische Ausgestaltung der Gemeinden, wozu neben den direktdemokratischen Instrumenten die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane gehören, in Art. 45, 50, 94 und 95 dem Gesetzgeber und teilweise der Gemeindeordnung vor. Hinsichtlich der direkten Gemeindedemokratie wird in der Verfassung nur erwähnt, dass es auf Gemeindeebene die Initiative (Art. 45) und Referendumsrechte (Art. 50) gibt.

Aus der Erwähnung der Initiative in den Gemeinden in Art. 45 folgt immerhin, dass der Gesetzgeber ein Initiativrecht in den Gemeinden vorsehen muss. Über dessen Ausgestaltung muss der Gesetzgeber entscheiden.

3. *Inhalt von Art. 45 und geltendes Gemeindegesetz*

Art. 45 überlässt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, wie weit er Gegenstände, Fristen und Verfahren der Initiative in den Gemeinden selber ordnen will. Das geltende Gemeindegesetz regelt die Gegenstände der Initiative in den Gemeinden abschliessend: Die Gemeinden müssen gemäss Art. 124 Abs. 1 GG einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten das Recht gewähren, die Abstimmung der Bürgerschaft über einen Gegenstand zu verlangen, der in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fällt. Das Verfahren bei Initiativen in Gemeinden wird ebenfalls vom Gemeindegesetz i. V. m. dem Gesetz über Referendum und Initiative bestimmt. Das Gemeindegesetz lässt dabei den Gemeinden Raum, eigene Unterschriftenzahlen und Fristen vorzusehen (siehe Art. 124 und 126 GG).

4. *Abstimmungen*

Im Bereich der Volksabstimmungen führt der VE 99 mehrere Änderungen im Verhältnis zum bisherigen Recht ein¹. Abgeschafft werden:

- das obligatorische Finanzreferendum,
- das Ratsreferendum und
- die Grundsatzabstimmung.

¹ Siehe zu den Änderungen im einzelnen die Artikelkommentierung. Zur Abschaffung der Grundsatzabstimmung sogleich zusammen mit der Ablehnung von Konsultativabstimmungen.

Neu führt der VE 99 das obligatorische und das fakultative Konkordats- und Staatsvertragsreferendum¹, die Volksmotion und das Gemeindebegehren ein.

Darüber hinaus wurden folgende Abstimmungsrechte diskutiert und abgelehnt: das Produktreferendum, das Referendum gegen Voranschlag und Steuerfuss sowie gegen Besoldungserlasse des Kantonsrates, das Gemeindereferendum, Eventualantrag und Volksvorschlag (konstruktives Referendum) sowie Konsultativabstimmungen. Anschliessend folgt eine kurze Darstellung dieser abgelehnten Möglichkeiten von Volksabstimmungen. Was das Gemeindereferendum betrifft, gelten dieselben Überlegungen wie für die Gemeindeinitiative, die oben vor Art. 39 besprochen wurde.

1. Kein Produktreferendum

Die Verfassungskommission hatte im Lauf ihrer Beratungen, vor allem im Zusammenhang mit dem Thema wirkungsorientierte Verwaltungsführung², die Frage aufgeworfen, ob nicht ein Produktreferendum einzuführen sei. Die Thesen AG 98 verlangten die Prüfung dieser Frage.

Ein Produktreferendum würde den Stimmberechtigten die Möglichkeit geben, nicht nur gegen Beschlüsse über neue Ausgaben (Finanzreferendum), sondern auch gegen Beschlüsse über neue Leistungen das Referendum zu ergreifen. Allerdings bereitete die Ausgestaltung eines solchen Volksrechts Schwierigkeiten. Insbesondere fand man keine Lösung, das Produkt abzugrenzen und zu definieren. Schliesslich wurde ein Produktreferendum nicht als nötig erachtet, da es im Vergleich zum Finanzreferendum nicht viel bringen würde: Zusätzliche Leistungen schlagen sich regelmässig in neuen Ausgaben nieder, und dagegen kann das Finanzreferendum ergriffen werden.

2. Kein Referendum gegen Voranschlag und Steuerfuss des Kantonsrates

Die Thesen R 97 befassten sich mit der geltenden Regelung von Art. 47 Abs. 1 i. V. m. Art. 55 KV, wonach Staatsvoranschlag und Steuerfuss vom Referendum ausgenommen sind. Die Thesen R 97 lehnten die Einführung solcher Referendumsrechte mit folgender Begründung ab:

«Die Einführung des Budget- und Steuerfussreferendums setzte ein zur Regelung auf Gemeindeebene analoges Verfahren voraus, d. h. das Referendum müsste mit Anträgen auf Änderung des Steuerfusses bzw. des Voranschlages verknüpft werden, um der Ausgleichsvorschrift³ zu genügen. Auf kantonaler Ebene lässt sich dieses Verfahren nicht verwirklichen.»

1 Vgl. allerdings die bisherige Praxis des Grossen Rates bei den Bemerkungen von Art. 47.

2 Dazu eingehend Bemerkungen zu Art. 76.

3 Vgl. die Ausgleichsvorschrift betreffend das Referendum über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss in Art. 122 Abs. 2 GG:

«Begehren auf Änderung des Steuerfusses haben einen bestimmten Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, so sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Voranschlages zu stellen, damit ein Ausgabenüberschuss vermieden werden kann.»

3. *Kein Eventualantrag und Volksvorschlag (konstruktives Referendum)*

Die Verfassung des Kantons Bern hat in Art. 63 Abs. 2 und 3 den Eventualantrag des Grossen Rates und den Volksvorschlag, das konstruktive Referendum, aufgenommen¹:

«Der Grosse Rat kann einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag stellen. 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 Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10 000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum.»

Mit der Einführung von Eventualantrag und konstruktivem Referendum wollte der bernische Verfassungsgeber eine Regelung verwirklichen, die bei Volksabstimmungen aus «Alles-oder-Nichts»-Fragestellungen hinausführt und dazu beiträgt, dass Vorlagen nicht aufgrund einzelner umstrittener Punkte verworfen werden².

Die Thesen R 97 lehnten die Einführung des Volksvorschlagsrechts ab. Demgegenüber sahen die Thesen VK und AG 98 beide die Einführung eines Eventualantragsrechts des Kantonsrates und des Volksvorschlags vor. Der VerneE 98 nahm diese beiden politischen Rechte als Zusatzvariante zu Art. 77 auf. In der Vernehmlassung überwogen die Gegner der Zusatzvariante deutlich. Viele fügten als Grund an, dass die Stimmbürgerschaft mit diesen Instrumenten überfordert sei und dass diese Instrumente die Volksrechte unnötig komplizieren.

Den Argumenten aus der Vernehmlassung ist die Argumentation der Thesen R 97 beizufügen, dass mit dem konstruktiven Referendum Forderungen verknüpft werden können, die sich widersprechen. Sodann seien Probleme im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Materie wahrscheinlich, d. h. dass in einer Abstimmung verschiedene Sachfragen verknüpft werden. Ein weiteres Problem des konstruktiven Referendums besteht darin, dass es die Verantwortlichkeiten von Kantonsrat und Volk vermischt: Den Stimmberechtigten soll mit dem fakultativen Referendum entweder ein reines Vetorecht oder mit der Gesetzes- bzw. Einheitsinitiative ein reines Vorschlagsrecht zukommen. Wird das Veto mit dem Volksvorschlag verknüpft, gibt es bei der Gesetzgebung keinen Hauptverantwortlichen mehr. Sodann können Verzögerungen des Abstimmungsverfahrens durch die beim herkömmlichen Referendum nicht notwendige Prüfung der Zulässigkeit durch die Regierung³ sowie durch allfällige Stimmrechtsbeschwerden auftreten. Aus diesen Gründen könnte das konstruktive Referendum mit den Grundsätzen wirkungsorientierter Verwaltungsführung⁴ in Konflikt geraten.

Hinsichtlich des Eventualantragsrechts zugunsten des Kantonsrates ist beizufügen, dass die Gefahr der «Rosinenpickerei» besteht. Zudem soll der Kantonsrat seine Verantwortung nicht auf das Volk abschieben, sondern selber unter Berücksichtigung der Meinungsvielfalt im Volk klare Entscheidungen treffen.

1 Vgl. dazu Urs Bolz, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 114 ff.

2 Urs Bolz, a. a. O., S. 116.

3 Vgl. zur Zulässigkeitsprüfung bei Initiativen Art. 42.

4 Dazu eingehend Bemerkungen zu Art. 76.

Auch als Ersatz für das konstruktive Referendum sieht die Verfassungskommission die Abschaffung der Sperrfrist bei Gesetzesinitiativen und die Einführung der Einheitsinitiative, mit welcher in einer Sammelfrist von fünf Monaten statt vierzig Tagen und gleicher Unterschriftenzahl von 4000 jederzeit in Form der einfachen Anregung das Begehren auf Änderung eines Gesetzes gestellt werden kann. Eine weitere Alternative ist die Volksmotion gemäss Art. 51. Diese stellt sicher, dass die Vorschläge des Volkes durch den Gesetzgeber richtig umgesetzt werden.

4. Keine Konsultativabstimmungen und Abschaffung der Grundsatzabstimmungen

Gemäss Art. 48 KV ist der Grosse Rat befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassenes Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen. Art. 31 RIG bestimmt, dass das Ergebnis der Volksabstimmung den Grossen Rat bei der Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Gesetzes bindet, wobei sich die Bindung nicht auf spätere Verfahren erstreckt, in denen die gleiche Frage wieder aufgegriffen wird.

Die Thesen AG 98 wollten diese Grundsatzabstimmung beibehalten. Die Verfassungskommission wie auch die Regierung sprachen sich gegen Grundsatz- wie auch gegen Konsultativabstimmungen aus, so dass keines dieser Instrumente in den VernE 98 Eingang fand.

Die Thesen R 97 erachteten Grundsatzabstimmungen als nicht zielführend, weil die Stimmberechtigten, die gegen das ausgearbeitete Gesetz das Referendum ergreifen können, nicht an ihren vorangegangenen Grundsatzentscheid gebunden seien. Die Verhältnisse auf Gemeindeebene, wo dieses Instrument bestehe (vgl. Art. 114 GG), liessen sich nicht auf die staatliche Ebene übertragen. Den Konsultativabstimmungen hafte der Nachteil an, dass weder die Stimmberechtigten noch die Behörden an das Ergebnis gebunden seien. Art. 30 f. RIG könne damit nicht mehr weitergeführt werden.

Artikel 46 Obligatorische Abstimmungen

Obligatorische Abstimmungen finden statt über:

- a) *Gesamt- oder Teilrevisionen der Verfassung;*
- b) *zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhalts Verfassungsrang zukommt, insbesondere wenn damit die Befugnis zur Gesetzgebung übertragen wird;*
- c) *Initiativen, wenn der Kantonsrat nicht zustimmt oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.*

1. Inhalt von Art. 46 (Übersicht)

Gemäss *lit. a* unterliegen wie bisher (vgl. Art. 46 lit. a KV) Gesamt- oder Teilrevisionen der Verfassung der obligatorischen Volksabstimmung.

Lit. b führt das obligatorische Konkordats- und Staatsvertragsreferendum ein. Abgeschafft wird hingegen das obligatorische Finanzreferendum.

Aus *lit. c* folgt, dass es bei Einreichung von Gesetzesinitiativen dann einer obligatorischen Abstimmung bedarf (vgl. Art. 49 Abs. 3 KV), wenn der Kantonsrat Initiativen nicht zustimmt oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt. Im übrigen ist gemäss *lit. c* neu über Einheitsinitiativen, denen der Kantonsrat nicht

zustimmt oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt, obligatorisch abzustimmen.

2. *Obligatorisches Konkordats- und Staatsvertragsreferendum (lit. b)*

Mit «zwischenstaatlichen Vereinbarungen» sind in lit. b Verträge des Kantons St. Gallen mit anderen Kantonen (Konkordate) oder Staaten gemeint. Um gleich wie formelle Revisionen der Verfassung gemäss lit. a der obligatorischen Abstimmung zu unterliegen, muss diesen Vereinbarungen materiell Verfassungsrang zukommen. Welche Normen Verfassungsrang haben, ist nicht in erster Linie allgemeinen Verfassungstheorien, sondern der dann geltenden St. Galler Kantonsverfassung zu entnehmen. Danach stehen auf jeden Fall Normen, welche die Kantonsverfassung abändern oder ergänzen, auf Verfassungsstufe.

Lit. b stellt weiter klar, dass die Übertragung der Befugnis zur Gesetzgebung auf überkantonale Institutionen einer Vereinbarung von Verfassungsrang gleichkäme, weil sie die Kantonsverfassung (d. h. die Bestimmungen über die Gesetzgebungskompetenzen) teilweise abändert. Die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen könnte schon bald im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA) ein Thema werden. Zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen soll in der Bundesverfassung u. a. festgelegt werden, dass interkantonalen Organen im Interesse einer intensiven und effizienten Zusammenarbeit Rechtsetzungsbefugnisse im Sinn des Erlasses von Primärnormen (vgl. Art. 65 VE 99) übertragen werden können. Damit verbunden soll die Bundesverfassung bestimmen, dass das interkantonale Recht kantonalem Recht vorgehen soll.

Die Einführung des obligatorischen Konkordats- und Staatsvertragsreferendums, das bereits im VernE 98 verankert war, wurde nie bestritten. Wie gezeigt, stellt das obligatorische Konkordats- und Staatsvertragsreferendum u. a. im Hinblick auf die Einführung des NFA sicher, dass direktdemokratische Rechte der Bürger in zwischenstaatlichen Angelegenheiten gewahrt werden.

3. *Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums*

Das obligatorische Finanzreferendum ist kraft Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums vom 20. Januar 1924 in Art. 6 RIG geregelt. Dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen danach:

«die Gesetze und Beschlüsse des Grossen Rates, die zulasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 15 000 000.– oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 1 500 000.– zur Folge haben».

Die Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums bringt in verschiedener Hinsicht eine Verwesentlichung der Volksrechte mit sich: Seit seiner Einführung wurden Vorlagen, die dem obligatorischen Finanzreferendum unterstanden, 99mal angenommen und nur 4mal verworfen. Bei umstrittenen Vorlagen kann weiterhin das fakultative Finanzreferendum gemäss Art. 47 lit. c ergriffen werden. Durch die Abschaffung werden unnötige Abstimmungen verhindert und folglich der Stimmverdrossenheit entgegengewirkt.

Die Berichte vVK 90 und R 93 sowie die Thesen R 97 wollten noch am obligatorischen Finanzreferendum festhalten. Demgegenüber votierten die Arbeitsgruppen und die Verfassungskommission für die Abschaffung, was vom VernE 98 berücksichtigt wurde. In der Vernehmlassung äusserten sich nur wenige zur Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums. Die Befürworter der Abschaffung¹ und die Gegner² hielten sich in etwa die Waage.

Artikel 47 Fakultatives Referendum

a) Gegenstände

4000 Stimmberechtigte können im Verfahren des fakultativen Referendums verlangen, dass eine Abstimmung stattfindet über:

- a) Gesetze;*
- b) zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhalts Gesetzesrang zukommt;*
- c) Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen.*

Erlasse über die Besoldungen des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule unterstehen nicht dem Referendum.

Bei den Gegenständen des fakultativen Referendums ergeben sich zwei Neuerungen im Vergleich zum geltenden Recht. Zum einen wird das fakultative Konkordats- und Staatsvertragsreferendum eingeführt, zum andern das Ratsreferendum abgeschafft. Das fakultative Gesetzesreferendum wird beibehalten, das fakultative Finanzreferendum wird auf Verfassungsstufe fortgeführt.

1. Fakultatives Gesetzesreferendum (Abs. 1 lit. a)

Seit Beginn der Revisionsdiskussion herrschte die Meinung, dass das fakultative Gesetzesreferendum unangetastet bleiben und insbesondere nicht durch das obligatorische Gesetzesreferendum abgelöst werden soll. Der Bericht R 93 führte aus, dass damit dokumentiert werden soll, «dass zwischen Verfassungsbestimmungen, die der obligatorischen Abstimmung unterliegen, und Bestimmungen in formellen Gesetzen Unterschiede in der Entstehung, in der Detaillierung und in den Regelungsbereichen bestehen; mit anderen Worten: es soll zum Ausdruck kommen, dass Verfassungsrecht gegenüber formellem Gesetzesrecht höherrangiges Recht darstellt³». Die Thesen R 97 fügten bei, dass dem Parlament die primäre Verantwortung für die Gesetzgebung zukommen und deshalb der reine Veto-Charakter des Referendums beibehalten werden soll.

1 Eingaben von SP Kantonalpartei, CVP Bezirkspartei Oberrheintal und Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband.

2 Eingaben von CVP Kantonalpartei und SVP Kantonalpartei.

3 Vgl. Kurt Eichenberger, Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung, in: Recht als Prozess und Gefüge – Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 155 ff., 159.

2. *Fakultatives Konkordats- und Staatsvertragsreferendum (Abs. 1 lit. b)*

Bestimmungen in Verträgen mit anderen Kantonen oder Staaten unterliegen dem fakultativen Referendum, wenn ihnen nach Massgabe ihres Inhalts Gesetzesrang zukommt. Die Kriterien dafür, welchen Bestimmungen Gesetzesrang zukommt, sind Art. 65 und weiteren Artikeln des VE 99 zu entnehmen¹.

Das fakultative Konkordats- und Staatsvertragsreferendum findet Anschluss an die bisherige st.gallische Praxis. Danach wird die Rechtsgültigkeit des Beitrittsbeschlusses des Grossen Rates vom Eintritt der Rechtsgültigkeit einer gleichzeitig geschaffenen gesetzlichen Rechtsgrundlage abhängig gemacht. Die Stimmbürger können gegen die gesetzliche Grundlage und somit indirekt gegen den Staatsvertrag das Referendum ergreifen.

Trotz gewissen Bedenken im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus befürwortete bereits der Bericht vVK 90 die Verankerung des fakultativen Konkordats- und Staatsvertragsreferendums in der Kantonsverfassung, zumal auf Bundesebene das vergleichbare Instrument des Staatsvertragsreferendums bestehe (vgl. Art. 141 Abs. 1 lit. d BV). Die Einführung dieses politischen Instruments, das in Art. 75 Abs. 1 lit. b VernE 98 eingefügt war, wurde in der Folge nicht mehr bestritten.

3. *Fakultatives Finanzreferendum (Abs. 1 lit. c)*

Das fakultative Finanzreferendum ist gestützt auf den Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums vom 20. Januar 1924 in Art. 7 ff. RIG normiert. Danach ist ein fakultatives Referendum bei neuen einmaligen Ausgaben ab 3 Mio. Franken oder neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben von 300 000 Franken zulässig (Art. 7 Abs. 1 RIG). Im Fall von Strassenbauvorhaben und gewissen Beiträgen für den öffentlichen Verkehr verschiebt sich die Grenze für neue einmalige Ausgaben auf 6 Mio. Franken (Art. 7bis Abs. 1 RIG)².

Das Finanzreferendum ist zugleich Konkordats- und Staatsvertragsreferendum, wenn es sich gegen eine zwischenstaatliche Vereinbarung richtet, welche neue Ausgaben oberhalb der gesetzlichen Betragsgrenze mit sich bringt.

Art. 75 Abs. 1 lit. c VernE 98 hielt noch nominale Beträge fest, ab welchen das fakultative Finanzreferendum zum Zug kommt. Einige Vernehmlasser³ fanden es nicht sinnvoll, in der Verfassung nominale Beträge zu nennen. Auch heute seien die Beträge auf Gesetzesstufe fixiert (vgl. Art. 7 und 7bis RIG). Diese Beträge könnten der Geldentwertung angepasst werden, ohne dass eine Verfassungsrevision notwendig wird.

Die Regierung wollte die Betragsgrenzen des fakultativen Finanzreferendums erhöhen, so dass das Sonderreferendum für den Staatsstrassenbau und für Staatsbeiträge an Verkehrsunternehmungen nicht mehr nötig ist. Das Präsidium der Ver-

1 Vgl. im einzelnen die Bemerkungen zu Art. 65.

2 Vgl. darüber hinaus Art. 7bis Abs. 2 RIG: «Dem fakultativen Referendum unterstehen die Beschlüsse des Grossen Rates nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, die zulasten des Staates während mindestens zehn Jahren eine wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 200 000.– je Linie oder von mehr als Fr. 2 000 000.– je Tarifverbund zur Folge haben.»

3 Eingaben von CVP Rapperswil, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband und Gemeinderat Gemeinde Gaiserwald.

fassungskommission beantragte aufgrund der Vernehmlassung in seinem Entwurf an die Verfassungskommission vom 22. Januar 1999, die Referendumsgrenze auf 6 Mio. für einmalige bzw. 600 000 Franken für wiederkehrende neue Ausgaben festzusetzen und für neue Ausgaben bis 3 Mio./300 000 Franken die Regierung zuständig zu erklären. Zwischen diesen Betragsgrenzen wäre dem Kantonsrat ein Bereich eigener Ausgabenkompetenzen verblieben¹. Die Verfassungskommission entschied dann aber, in der Kantonsverfassung keine Beträge zur Bestimmung der Ausgabenkompetenzen festzulegen. Damit ist diese Frage wie bis anhin auf Gesetzesebene zu lösen. Abs. 1 lit. c lässt es dem Gesetzgeber offen, nur eine oder verschiedene Arten von fakultativen Finanzreferenden vorzusehen.

4. Vom fakultativen Referendum ausgenommene Erlasse (Abs. 2)

Vom fakultativen Referendum ausgenommen sind nach geltender Kantonsverfassung (vgl. Art. 47 Abs. 1 i.V.m. Art. 55 Ziff. 3 KV) und zukünftig gemäss *Abs. 2* Besoldungserlasse betreffend das Staatspersonal und Lehrkräfte der Grundschule. Wie die Thesen R 97 ausführten, basieren Besoldungserlasse vielfach auf sozialpartnerschaftlichen Absprachen, die mit Einführung eines Referendums durchkreuzt werden könnten.

5. Abschaffung des Ratsreferendums

Das Ratsreferendum ist in Art. 47 Abs. 1 KV und gestützt darauf in Art. 14 f. RIG verankert. Danach kann ein Drittel sämtlicher Mitglieder des Grossen Rates verlangen, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Volksabstimmung zu unterstellen ist.

Das Ratsreferendum war in Art. 75 Abs. 2 VernE 98 normiert. In der Vernehmlassung wurde es von einigen Eingaben abgelehnt² und nur von einer Partei ausdrücklich befürwortet³. Das Ratsreferendum diente ursprünglich dem Minderheitenschutz im Parlament. Wie die Thesen R 97 festhielten, ist eine Notwendigkeit heute nicht mehr erkennbar. Die Verfassungskommission und die Regierung beschlossen die Abschaffung des Ratsreferendums nach der Vernehmlassung auch aus Überlegungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung, da dieses Instrument den Rechtsetzungsprozess unnötig verzögern kann. Der Kantonsrat soll zu seinen Entscheiden stehen und diese nicht selber wieder in Frage stellen können. Das Ratsreferendum kann zu einer unerwünschten Vermischung der Verantwortlichkeiten führen, da ein Teil des Kantonsrates die Verantwortung für und ein anderer Teil die Verantwortung gegen eine Gesetzesvorlage zu übernehmen hat.

6. Beibehaltung der Unterschriftenzahl

Die bisher verlangte Unterschriftenzahl von 4000 für das Gesetzesreferendum und das fakultative Finanzreferendum wird beibehalten.

1 Vgl. dazu auch Vernehmlassungseingabe der FDP Kantonalpartei zu Art. 91 lit. i.

2 Eingaben von CVP Kantonalpartei, FDP Kantonalpartei sowie diverser Gemeinden.

3 Eingabe der SP Kantonalpartei.

Dies rechtfertigt sich, schon weil die Frist zum Sammeln von Unterschriften gemäss Art. 48 (vierzig Tage) kurz ist und auf Kantonsstufe nicht übermässig viele Referenden ergriffen werden. Im weiteren soll Übereinstimmung mit der Unterschriftenzahl bei Einheitsinitiativen bestehen¹. Zudem kommt wegen der Abschaffung des obligatorischen Finanzreferendums eine gewisse Erschwerung des Referendumsrechts hinzu. Allgemein lässt sich sagen, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahl zulasten politischer Minderheiten ginge.

Die Unterschriftenzahl von 4000 wurde bereits im VerNE 98 vorgesehen. In der Vernehmlassung war die Unterschriftenzahl ein vieldiskutiertes Thema. Einige sprachen sich dafür aus, die Zahl zu erhöhen, und zwar reichten die Wünsche von 6000² über 8000³ bis zu 20 000⁴ oder von zwei⁵ bis zehn Prozent⁴ der Wohnbevölkerung. Eine Partei machte generell deutlich, dass sie die Verfassungsrevision nur unterstützen würde, wenn die heutigen Unterschriftenzahlen beibehalten würden⁶.

Artikel 48 b) Frist und Verfahren

Die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt vierzig Tage.

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

Die geltende kurze Sammelfrist von 30 Tagen für das fakultative Referendum (vgl. Art. 47 Abs. 1 KV) wird auf 40 Tage erhöht. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beglaubigung der Unterschriften einige Zeit beansprucht. Andererseits werden durch die massvolle Erhöhung um zehn Tage der Entscheidungsprozess und der Vollzugsbeginn von Gesetzen nicht verzögert. Dies ist auch im Hinblick auf die rechtzeitige Umsetzung von Bundesrecht durch kantonale Gesetze von Bedeutung.

Der VerNE 98 sah noch die Beibehaltung der Frist von 30 Tagen vor. In der Vernehmlassung sprach sich eine Eingabe für eine Verlängerung der Frist auf 45 Tage⁶, eine weitere für eine Verlängerung auf drei Monate⁷ aus. Eine weitere Partei⁸ verlangte, dass die Referendumsfristen nicht auf Weihnachten/Neujahr sowie auf Ostern fallen dürfen.

1 Wie bereits bei den Erläuterungen vor Art. 46 erwähnt, sollen fakultatives Referendum und Einheitsinitiative zusammen auch als gewisser Ersatz für den Verzicht auf das konstruktive Referendum dienen können; aus diesem Grund wird die gleiche Unterschriftenzahl von 4000 vorgesehen. (Selbstverständlich sind die erforderlichen 4000 Unterschriften auch bei einer Kombination von fakultativem Referendum und Einheitsinitiative je separat, also zweimal zu sammeln.)

2 Eingaben von FDP Kantonalpartei und CVP Gaster.

3 Eingaben von Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell und St.Gallischer Bauernverband.

4 Eingabe einer Einzelperson.

5 Eingabe Primarschulrat.

6 Eingabe der SP Kantonalpartei.

7 Eingabe der Schweizer Demokraten.

8 Eingabe von EVP Kantonalvorstand.

Im Unterschied zur Regelung der Initiative sieht der VE 99 keine ausdrücklichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für fakultative Referenden vor. Dies ist gerechtfertigt, weil die Zulässigkeit von fakultativen Referenden weniger Probleme bereitet als jene von Initiativen, sind doch die Referenden des VE 99 reine Vetorechte. Als Zulässigkeitsbedingungen sieht Art. 19 RIG vor:

«Das Referendumsbegehren muss eindeutig abgefasst sein und darf keine Bedingungen enthalten.

Es kann sich nur auf einen einzigen dem Referendum unterstellten Erlass beziehen und darf nicht mit einem Initiativbegehren verbunden werden.»

Diese formellen Anforderungen an die Klarheit und Eindeutigkeit eines Referendumsbegehrens bereiten keinerlei verfassungsrechtliche Probleme.

Artikel 49 Mehrheitsentscheid

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

Nach wie vor (vgl. Art. 50 Abs. 2 KV) bedarf die Annahme einer Abstimmungsvorlage der Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen, d. h. des absoluten Mehrs der Stimmenden.

Artikel 50 Abstimmungen in den Gemeinden

Gesetz und Gemeindeordnung bestimmen die Gegenstände, die in den Gemeinden der obligatorischen Abstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstehen, sowie Fristen und Verfahren.

1. *Geltende Kantonsverfassung*

Wie bereits im Zusammenhang mit Art. 45 erwähnt, enthält das bisherige Recht auf Verfassungsstufe abgesehen vom Stimmrecht (Art. 38 ff. KV) und den Wahlen (Art. 82 ff. und 90 KV) keine Vorgaben über die politischen Rechte in den Gemeinden. Diese sind für alle Gemeinden im Gemeindegesetz, insbesondere in Art. 121 ff. geregelt.

2. *Inhalt von Art. 50 und geltendes Gemeindegesetz*

Wie bei der Initiative enthält der VE 99 auch im Bereich der obligatorischen Abstimmung und des fakultativen Referendums in den Gemeinden keine inhaltlichen Vorgaben. Diese Volksrechte in den Gemeinden werden lediglich erwähnt. Der Gesetzgeber muss damit diese Volksrechte vorsehen, kann aber selber über deren Ausgestaltung entscheiden.

Nach Art. 50 bestimmen das Gesetz und, im Rahmen des Gesetzes, die Gemeindeordnung die Gegenstände, die in den Gemeinden der obligatorischen Abstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstehen, sowie die Fristen und das Verfahren. Im Bereich der Abstimmungen enthält das Gemeindegesetz keine abschlies-

sende Regelung¹. Die Gemeinden haben im Rahmen des Gemeindegesetzes Spielräume, in der Gemeindeordnung weitere Gegenstände der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung zu unterstellen. Das Verfahren ist weitgehend durch das Gemeindegesetz i.V.m. dem Gesetz über Initiative und Referendum normiert. Das Gemeindegesetz lässt den Gemeindeordnungen die Möglichkeit, eigene Unterschriftenzahlen und Sammelfristen vorzusehen (vgl. Art. 121 und 123 GG).

Artikel 51 Volksmotion und Gemeindebegehren

300 Stimmberechtigte oder die Räte von zehn politischen Gemeinden oder von zehn Schulgemeinden haben das Recht, dem Kantonsrat schriftlich einen Auftrag zu erteilen, der in dessen Zuständigkeitsbereich fällt. Der Kantonsrat behandelt den Auftrag wie einen Vorstoss aus dem Kreis seiner Mitglieder.

Das Gesetz kann den Kreis der Antragsberechtigten erweitern.

Mit der Volksmotion und dem Gemeindebegehren nimmt der VE 99 zwei neue politische Rechte auf. Es handelt sich um Mitwirkungsrechte, welche die Stimmberechtigten bzw. die Gemeinden an der politischen Willensbildung auf Kantonsebene teilhaben lassen, jedoch im Unterschied zu den Abstimmungen keine Beschlüsse gegen den Willen der Behörden ermöglichen.

Absatz 1

1. Entstehungsgeschichte der Volksmotion

Die Volksmotion setzte sich in der Revisionsdiskussion erst spät durch. Bereits der Bericht vVK 90 besprach zwar das Instrument der Volksmotion, hatte dagegen aber eine Reihe von Einwänden, wie dass Unklarheiten darüber bestehen, ob eine Volksmotion gegenüber einer parlamentarischen Motion prioritär zu behandeln ist, oder dass es keine Vertretungsmöglichkeit im Grossen Rat bei der Diskussion über Gutheissung oder Nichteintreten auf die Motion gibt.

Der Bericht R 93 stimmte dieser Argumentation zu und führte zusätzlich an, dass ein berechtigtes Anliegen aus dem Kreis der Stimmbürgerinnen und -bürger zweifellos Befürworter unter den Mitgliedern des Grossen Rates findet, so dass das Verfahren der parlamentarischen Motion eingeschlagen werden kann. Auch die Thesen R 97 hielten an der ablehnenden Haltung gegenüber der Volksmotion fest.

Zustimmung fand die Volksmotion erstmals in den Thesen AG 98. Diese erwähnten auch ausdrücklich das Recht, die Volksmotion durch eine Repräsentantin oder einen Repräsentanten im Kantonsrat vertreten zu lassen. Darüber hinaus forderten die Thesen AG 98, dass auch das Jugendparlament antragsberechtigt sein soll. Da sich die Thesen VK 98 noch einer Stellungnahme zur Volksmotion enthielten, fand diese keine Aufnahme im VernE 98. In der Vernehmlassung forderte eine Partei die Einführung der Volksmotion².

1 Vgl. die Regelung der Volksabstimmungen in Art. 35 ff., 84, 90, 110 ff. sowie 121 ff. GG.

2 Eingabe der SP Kantonalpartei.

Nachdem in der Vernehmlassung die Einführung des konstruktiven Referendums klar abgelehnt wurde¹, nahm die Verfassungskommission den Vorschlag der Arbeitsgruppen auf und verankerte die Volksmotion im VE 99.

2. Inhalt der Volksmotion

Die Volksmotion ermöglicht 300 Stimmberechtigten, dem Kantonsrat schriftlich einen «Auftrag»² zu erteilen, der in dessen Zuständigkeitsbereich fällt. Der Kantonsrat behandelt den Auftrag wie einen Vorstoss aus dem Kreis seiner Mitglieder.

Die parlamentarischen Vorstösse sind in Art. 107 ff. GRN normiert. Die Aufträge können als Motion oder als Postulat ausgestaltet sein. Mit der Motion erhält gemäss Art. 111 die Regierung vom Kantonsrat den Auftrag, den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses vorzulegen. Der Auftrag kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfs umfassen und mit einer kurzen schriftlichen Begründung versehen werden. Das Postulat enthält nach Art. 112 den Auftrag an die Regierung, über einen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallenden Gegenstand Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen oder über einen unter die Aufsicht des Grossen Rates fallenden wichtigen Gegenstand Bericht zu erstatten. Art. 113 verlangt, dass die Motion oder das Postulat den Auftrag knapp zu umschreiben hat; weitschweifige Eingaben weist der Präsident zur Kürzung zurück. Die Regierung nimmt zu den eingereichten Motionen und Postulaten in der Regel auf die nächste Session durch schriftlichen Antrag Stellung (Art. 114). Hierauf entscheidet der Grosse Rat über Eintreten und Gutheissung des Auftrags (vgl. Art. 115 und 116). Gemäss Art. 118 erstattet die Regierung dem Grossen Rat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate.

Die dargestellten Bestimmungen über die Behandlung von Vorstössen aus dem Kreis der Mitglieder des Kantonsrates sind sinngemäss auf die Behandlung von Volksmotionen anzuwenden. Der Begriff der Volksmotion ist somit weit zu verstehen: 300 Stimmberechtigte können dem Kantonsrat nicht nur «Motionen», sondern auch «Postulate» einreichen. Sodann sind zur Realisierung der Volksmotion die Bestimmungen des Grossratsreglementes wie folgt zu modifizieren: Zur in Art. 115 und 116 geregelten Debatte über Eintreten und Gutheissung im Kantonsrat ist nach Ansicht der Verfassungskommission eine bevollmächtigte Vertreterin oder ein bevollmächtigter Vertreter der Volksmotion zuzulassen, damit diese oder dieser die Volksmotion verteidigen und auf allfällige Abänderungsanträge reagieren kann. Im weiteren hat die Regierung nicht nur dem Kantonsrat über eine gutgeheissene Volksmotion Bericht zu erstatten, sondern auch den Antragstellern.

3. Gründe für die Aufnahme der Volksmotion

Die Verfassungskommission befürwortet die Volksmotion aus folgenden Überlegungen:

Einerseits ist die Volksmotion geeignet, das Interesse der Stimmbürgerinnen und -bürger an politischen und parlamentarischen Geschäften zu steigern. Insbeson-

1 Siehe Einleitung vor Art. 46.

2 Es handelt sich im Grund um einen Vorstoss oder eine Aufforderung an den Kantonsrat, der Regierung einen Auftrag zu erteilen.

dere können Minderheiten in den parlamentarischen Entscheidungsablauf einbezogen werden. Auch kann die Volksmotion die Durchsetzung regionaler Wünsche erleichtern.

Andererseits haften der Volksmotion nicht dieselben Nachteile wie dem konstruktiven Referendum an¹. Insbesondere liegt es in der Kompetenz des Kantonsrates, über Eintreten und Gutheissung der Volksmotion zu entscheiden, so dass die Verantwortlichkeiten nicht wie beim konstruktiven Referendum vermischt werden. Ob Regierung und Verwaltung von Mehrarbeit betroffen sind, liegt nach wie vor ausschliesslich in der Hand des Kantonsrates. Schliesslich bringt die Volksmotion keinerlei Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses mit sich, wie dies beim konstruktiven Referendum der Fall ist.

4. Entstehungsgeschichte des Gemeindebegehrens

Wie ausgeführt, wurde die Einführung der Gemeindeinitiative wie auch des Gemeindereferendums u. a. von den Thesen R 97 diskutiert und abgelehnt². Hingegen schlugen die Thesen R 97 über das geltende Recht hinausgehend vor, das Instrument des Gemeindebegehrens einzuführen. Die entsprechende These 61 lautete:

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

Die Konzeption der künftigen Kantonsverfassung, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufgabenzuteilung lasse es gemäss Thesen R 97 als angezeigt erscheinen, den Einwohnergemeinden einen verstärkten Einfluss auf die Ingangsetzung von parlamentarischen Geschäften einzuräumen. Mit dem Gemeindebegehren sollen Anliegen von Einwohnergemeinden unmittelbar im Grossen Rat zur Sprache kommen.

Das Gemeindebegehren fand in der Folge jedoch keine Aufnahme in den VerNE 98. In der Vernehmlassung sprach sich die St.Gallische Gemeindammänner-Vereinigung für das Instrument des Gemeindebegehrens aus.

5. Inhalt des Gemeindebegehrens

Das Gemeindebegehren verleiht wie die Volksmotion Aussenstehenden das Recht, dem Kantonsrat schriftlich einen «Auftrag»³ zu erteilen, der in dessen Zuständigkeitsbereich fällt.

Der einzige Unterschied zur Volksmotion besteht im Kreis der Antragsberechtigten: Beim Gemeindebegehren sind dies die Räte von zehn politischen Gemeinden oder von zehn Schulgemeinden. Ebenso wie bei der Volksmotion sollte den antragstellenden Gemeinderäten die Möglichkeit gegeben werden, bei der Debatte über Eintreten und Gutheissung mittels Vertretung ihr Gemeindebegehren zu verteidigen und allenfalls zu modifizieren.

1 Vgl. dazu Einleitung zu Abschnitt 4 (Abstimmungen).

2 Vgl. die Einleitung zu Abschnitt 3 (Initiative).

3 Es handelt sich genau genommen um einen Vorstoss oder eine Aufforderung an den Kantonsrat, der Regierung einen Auftrag zu erteilen.

6. Gründe für die Aufnahme des Gemeindebegehrens

Die Verfassungskommission erachtet das Gemeindebegehren in Anlehnung an die Thesen R 97 vor allem im Zusammenhang mit dem neuen Konzept über die Zuteilung von Staatsaufgaben gemäss Abschnitt IV als geeignetes Instrument, damit die Gemeinden ihre spezifischen Interessen auf kantonaler Ebene geltend machen können. Die Staatsaufgaben werden gemäss VE 99 nicht von der Verfassung, sondern vom kantonalen Gesetzgeber zugeteilt. Indem die Gemeinden mit dem neuen Mitwirkungsrecht auf den kantonalen Gesetzgeber stärker Einfluss nehmen können, haben sie die Möglichkeit, zu einer besseren Zuteilung und einer Entflechtung der Staatsaufgaben im Verhältnis Kanton/Gemeinden beizutragen.

Absatz 2

Gemäss Art. 51 Abs. 2 kann das Gesetz den Kreis der Antragsberechtigten erweitern. Die Verfassungskommission denkt an dieser Stelle insbesondere an das Jugendparlament. In der Vernehmlassung wollten Jugendliche die Volksmotion mit Sonderrechten für Jugendliche oder das Jugendparlament ausstatten. Diese Möglichkeit hält der VE 99 offen. Das Jugendparlament wird im VE 99 vor allem deshalb nicht ausdrücklich genannt, weil die Verfassungskommission, abgesehen von der zwischen Volk und Behörden vermittelnden Ombudsstelle gemäss Art. 75, neben den vier Gewalten Volk, Parlament, Regierung und Justiz keine weiteren Organe auf Verfassungsstufe mehr nennen wollte.

Artikel 52 Vernehmlassung

Vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen kantonalen Vorhaben kann eine öffentliche Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt werden.

Vernehmlassungen sind ein hervorragendes Instrument, für wichtige politische Vorhaben bereits im Vorfeld der Beschlussfassung eine breite Abstützung zu gewinnen. Vernehmlassungen erhöhen zudem die Wirksamkeit des politischen Entscheidungsverfahrens, indem sich dank ihnen oft Referenden und Abstimmungskämpfe erübrigen.

I. Entstehungsgeschichte

Die Verfassungskommission sah in einem provisorischen Entwurf vom 19. April 1999 im Anschluss an die Vernehmlassung noch eine ausführlichere Regelung der Vernehmlassung vor. Diese enthielt drei Absätze und lautete:

«Vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen Vorhaben von allgemeiner Tragweite kann eine Vernehmlassung durchgeführt werden.»

«Die Vernehmlassungen sind öffentlich anzukündigen. Das Recht zur Stellungnahme steht allen zu.»

«Die Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich.»

Die Regierung sprach einer solch detaillierten Bestimmung über die Vernehmlassung den Verfassungsrang ab. In der Folge einigte man sich darauf, den Vorschlag der Verfassungskommission in einem Absatz zu formulieren. Absatz 2 Satz 2, wonach das Recht zur Stellungnahme allen zusteht, wurde gestrichen.

2. Inhalt von Art. 52

Art. 52 hält fest, dass vor Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen und bei anderen kantonalen Vorhaben wie bis anhin eine öffentliche Vernehmlassung oder eine Anhörung durchgeführt werden kann. Die Behörden sind damit nicht zu Vernehmlassungen oder Anhörungen verpflichtet, und solche machen bei Geschäften von untergeordneter Tragweite meist auch keinen Sinn.

Entscheiden sich die Behörden für die Durchführung einer Vernehmlassung, ist diese «öffentlich»; d. h. sie wird öffentlich angekündigt, steht allen offen und ist nicht auf Parteien und Verbände beschränkt. Ebenso sind die Stellungnahmen öffentlich zugänglich, d. h. sowohl Interessierte als auch Behörden können Einsicht nehmen und sich darauf berufen.

Artikel 53 Politische Parteien

Die politischen Parteien wirken bei der Meinungs- und Willensbildung mit.

Kanton und Gemeinden können sie in dieser Aufgabe unterstützen.

Mehrere Kantonsverfassungen der Schweiz tragen der zentralen Bedeutung der politischen Parteien bei der politischen Meinungs- und Willensbildung Rechnung, indem sie diese in der Verfassung verankern. Namentlich bei Aufbau und Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten und der Durchführung von Wahlen zeigt sich die staatspolitische Rolle der politischen Parteien.

1. Vernehmlassung

Im VernE 98 war den Parteien noch ein eigener Abschnitt VI gewidmet. Organisationen, Verbände und Einzelpersonen sprachen sich mehrheitlich dafür aus, den Artikel zu streichen oder mit anderen wichtigen gesellschaftlichen Kräften zu ergänzen. Die Parteien verlören immer mehr an Bedeutung. Eine Partei plädierte dafür, auch Initiativ- und Referendumskomitees zu nennen¹.

Diesen Eingaben ist zu entgegenen, dass die Parteien namentlich im Zusammenhang mit Wahlen und der Förderung von Kandidatinnen und Kandidaten, aber auch in Sachen Öffentlichkeitsarbeit und Meinungsbildung eine besondere Leistung erbringen, die eine Unterstützung rechtfertigen kann. Sodann sind in diesem Bereich keine Auswüchse zu befürchten, weil, wie anschliessend zu zeigen, die Parteienförderung in der Schweiz eine schwache Tradition hat und bundesrechtlich das Gebot massvoller und rechtsgleicher Parteienförderung gilt.

2. Inhalt von Art. 53

Abs. 1 hält fest, dass die politischen Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung mitwirken. Von einer weitergehenden Definition der politischen Parteien auf Verfassungsstufe wird abgesehen².

1 Eingabe der SP Kantonalpartei.

2 Die Thesen R 97 enthielten noch eine Definition (These 19): «Als politische Parteien gelten Organisationen, die sich als solche bezeichnen, demokratisch organisiert sind und sich regelmässig und gesamtheitlich in Staat und Gemeinden politisch betätigen.»

Abs. 2 sieht für Kanton und Gemeinden die Möglichkeit der Parteienunterstützung vor. Zu denken ist neben der Finanzierung von Parteien an die gleichmässige Berücksichtigung der Parteien im Rahmen einer aktiven Informationspolitik (Zugang zu Sitzungen, Konferenzen, amtlichen Dokumenten), die Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten, die ausgewogene Beteiligung in Kommissionen usw. Die Kantone haben sich bei der Parteienunterstützung an die bundesrechtlichen Schranken zu halten. Diese sind kürzlich in einem Entscheid des Bundesgerichtes in eingehender Weise behandelt worden¹. Das Bundesgericht zitierte dabei einen Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der politischen Parteien aus dem Jahr 1988²:

«Der Bericht kommt zum Schluss, dass die schweizerische Parteienförderung vergleichsweise bescheiden und unauffällig sei. Zusätzliche Förderungsmassnahmen seien an den Grundentscheidungen für eine freiheitliche und pluralistische Demokratie und an der Parteienfreiheit zu messen. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfe die Gleichbehandlung der Parteien und politischen Gruppierungen. Förderungsmassnahmen dürften den Wettbewerb zwischen den Parteien – und auch den potentiellen Wettbewerb mit noch zu gründenden Parteien – nicht verfälschen und müssten in den Dienst des Chancenausgleichs gestellt werden. Hinsichtlich einer staatlichen Beteiligung an den Kosten von Wahlen gelte es in erster Linie, der Chancengleichheit der Parteien Rechnung zu tragen; einzig auf die in den Wahlen errungenen Stimmen oder Sitze abzustellen, könnte zu einer nicht mehr demokratisch legitimierbaren «Zementierung» bestehender Stärkeverhältnisse führen; umgekehrt dürfe eine Gewährung von Beiträgen die Mitglieder- und Wählerzahlen berücksichtigen; schliesslich solle das Gemeinwesen die Parteienzersplitterung nicht indirekt fördern³.»

In der Folge erachtete das Bundesgericht den Ausschluss kleiner Parteien von der Unterstützung zwecks Verhinderung der Parteienzersplitterung als nur sehr beschränkt zulässig. Im übrigen wird es Sache des Gesetzgebers in Kanton und Gemeinden sein, die Frage der Offenlegung der Mittelverwendung zu regeln.

1 BGE 124 I 55.

2 Vgl. Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien; BBl 1989 I 125, S. 185.

3 BGE 124 I 59.