

VI. Behörden

1. *Eine Hauptaufgabe des kantonalen Verfassungsgebers*

Das Bundesrecht verlangt bezüglich der kantonalen Behördenorganisation einzig, dass sie demokratisch sei (vgl. Art. 51 Abs. 1 BV). Das heisst nichts anderes, als dass die Kantone über ein von den Stimmberechtigten gewähltes Parlament verfügen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten müssen¹.

Die Bundesverfassung bewahrt den Kantonen somit praktisch unumschränkte Selbständigkeit in ihrer Organisation. In Fragen der Behördenorganisation können die Kantonsverfassungen im Vergleich zu anderen Bereichen der gliedstaatlichen Grundordnung besonders eigenständig sein².

2. *Systematik von Abschnitt VI*

In Abschnitt VI wird die Behördenorganisation in den Grundzügen festgehalten. In einem ersten Unterabschnitt sind für Kanton und Gemeinden die Grundsätze der Gewaltenteilung, der Amtsdauer, der Information über die staatliche Tätigkeit, der Immunität und der Staatshaftung geregelt. In den weiteren drei Unterabschnitten werden die drei Hauptgewalten des Kantons geordnet, der Kantonsrat als legislative Gewalt, die Regierung als exekutive Gewalt und die Justiz als richterliche Gewalt.

3. *Einzelne Neuerungen gegenüber dem geltenden Recht*

Der VE 99 behält die Organisationsstruktur nach geltender Kantonsverfassung im Grundsätzlichen bei. Insgesamt bringt der VE 99 keine Machtverschiebungen zwischen den drei Hauptgewalten auf Kantonebene mit sich.

Die Neuerungen im Organisationsteil der Verfassung zeigen sich in Gestalt von Akzentverschiebungen und einzelnen Punkten: Die funktionelle Gewaltenteilung³ wird nicht mehr festgeschrieben. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen erfahren einen starken Ausbau auf Verfassungsebene. Die Kompetenzen regelt der VE 99 grundsätzlicher und damit offener als bisher, so dass neue Entwicklungen aufgefangen werden können. Die Aufteilung der Befugnisse auf den Kantonsrat und die Regierung ist weit deutlicher als bisher ausgerichtet am Leitgedanken, dass der Kantonsrat die Grundentscheidungen fällen und der Regierung primär die Leitung, Planung und Ausführung der politischen Geschäfte zukommen soll, wobei sie mit dem Kantonsrat zusammenarbeitet⁴. Damit werden das Kantonsparlament gestärkt und gleichzeitig der Exekutive vermehrt Regierungsaufgaben zugewiesen. Bei der Kompetenzverteilung wurden zudem Überlegungen hinsichtlich wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WoV) angestellt und nach heutigem Kenntnisstand umgesetzt.

1 Vgl. BBl 1995 I 977, mit Literaturhinweisen.

2 Etwa 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. 124.

3 Näheres dazu in der Kommentierung von Art. 54.

4 Zur Zusammenarbeit zwischen Regierung und Kantonsrat bei der Vorbereitung und Ausführung von Kantonsratsbeschlüssen Bemerkungen zu Art. 54.

1. Grundsätze

Die Grundsätze in Art. 54 bis 61 richten sich an alle Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene, im Unterschied zu den anschliessenden Regelungen des sechsten Abschnitts, die nur von kantonalen Behörden, dem Kantonsrat, der Regierung und der Justiz handeln.

Adressaten der Bestimmungen in Art. 54 bis 61 sind folgende Behörden auf kantonomer und kommunaler Stufe sowie weitere Träger von Staatsaufgaben:

- Behörden auf kantonomer Ebene: Kantonsrat sowie dessen Präsidium und weitere Organe, Regierung sowie Regierungspräsidentin oder -präsident, Staatssekretärin oder Staatssekretär, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung, Gerichte sowie weitere Behörden und kantonale Kommissionen;
- Behörden auf kommunaler Ebene: Gemeindeparlament, Rat, die oder der Ratsvorsitzende, Ratsschreiberin oder Ratsschreiber, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung sowie weitere Behörden wie die Geschäftsprüfungskommission;
- weitere Träger von Staatsaufgaben: öffentlich-rechtliche Körperschaften und öffentlich-rechtliche Anstalten (vgl. Art. 61).

Artikel 54 Gewaltenteilung

a) Grundsatz

Die Beschlüsse fassen je unabhängig voneinander:

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

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

Art. 54 schreibt das Gewaltenteilungskonzept des VE 99 im Grundsatz fest. Die Regeln über die Unvereinbarkeiten in Art. 55 ff. und die Zuständigkeiten von Kantonsrat sowie Regierung und Verwaltung konkretisieren die Gewaltenteilung. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist zugleich ein vom Bundesgericht anerkanntes verfassungsmässiges Recht. Die einzelne Person kann damit vor Gericht verlangen, dass die Regierung ihre Rechtsetzungsbefugnisse gemäss Kantonsverfassung nicht überschreitet.

1. Allgemeines: institutionelle, funktionelle und personelle Gewaltenteilung

Zum besseren Verständnis der Bestimmungen über die Gewaltenteilung in Art. 54 bis 57 VE 99 seien zu Beginn drei zentrale Aspekte der Gewaltenteilung dargelegt, nämlich die institutionelle, die funktionelle und die personelle Gewaltenteilung. Institutionelle und funktionelle Gewaltenteilung werden zusammen auch als objektive oder organisatorische Gewaltenteilung bezeichnet, personelle Gewaltenteilung demgegenüber auch als subjektive Gewaltenteilung.

Institutionelle Gewaltentrennung bedeutet, dass die Staatsorgane unabhängig voneinander tätig sind. Zwischen den Staatsorganen – auf Kantonsebene namentlich zwischen Kantonsrat, Regierung und Gerichten – darf keine gegenseitige Einmischung oder eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten stattfinden.

Das Prinzip der funktionellen Gewaltentrennung verlangt darüber hinaus, dass die drei Staatsfunktionen, die gesetzgebende, die ausführende und die richterliche Funktion, auf drei voneinander unabhängige Staatsorgane übertragen werden. Dabei hat sich jedes der drei Organe auf die Ausübung der ihm zugewiesenen Funktion zu beschränken und sich der Einmischung in die Ausübung der andern beiden Funktionen zu enthalten¹.

Personelle oder subjektive Gewaltenteilung meint die strenge personelle Trennung der verschiedenen Staatsorgane. Eine Person darf nicht gleichzeitig zwei oder mehreren Staatsorganen angehören.

2. Trennung der Gewalten nach geltender Kantonsverfassung

Die geltende Kantonsverfassung enthält einen eigenen Abschnitt über die Trennung der Gewalten. Art. 101 Abs. 1 bestimmt:

«Die gesetzgebende, die richterliche und die vollziehende Gewalt sind als solche grundsätzlich getrennt.»

Diese Bestimmung hält die Gewaltenteilung in funktioneller Hinsicht fest. Sie entspricht nur noch sehr beschränkt der heutigen institutionellen Wirklichkeit, wonach die Staatsfunktionen, z. B. in den Aussenbeziehungen des Kantons, teilweise von mehreren Behörden gemeinsam wahrgenommen werden und die Behörden zudem Funktionen erfüllen, die weder legislativer noch exekutiver noch judikativer Natur sind, wie etwa Planungen.

Der zitierte Art. 101 Abs. 1 KV meint nicht nur die funktionelle, sondern auch die personelle Trennung der Gewalten, wie sie Art. 55 ff. VE 99 festhalten. Eine Person darf danach im Prinzip nur entweder eine gesetzgebende oder eine richterliche oder eine vollziehende Stelle bekleiden. Diese grundsätzliche Bestimmung über die Unvereinbarkeit wird in Art. 101 Abs. 2, 102, 103 und 69 Abs. 1 KV sowie in Art. 97 GG bisher auf Kantons- und Gemeindeebene weiter konkretisiert.

3. Entstehungsgeschichte

In der Diskussion über die Revision der Grundsätze der Behördenorganisation wurde lange nicht zwischen der institutionellen und der funktionellen Gewaltenteilung unterschieden und generell von der objektiven bzw. der organisatorischen Gewaltenteilung gesprochen.

Der Bericht vVK 90 wollte das Anliegen der objektiven Gewaltentrennung stärken, nicht aber bestimmte Organisationstypen versteinern. So sei beispielsweise davon auszugehen, dass Regierung und Verwaltung als Exekutive Wesentliches zur Gesetzgebung beitragen, indem sie Entwürfe ausarbeiten und Stabsdienste leisten. Der Bericht R 93 erachtete es aufgrund der Probleme bei der Unterscheidung und Zuordnung der Staatsfunktionen als nicht angezeigt, den Grundsatz der objektiven Gewaltentrennung in der Verfassung zu verankern. Demgegenüber wollten die Thesen R 97 am Prinzip der objektiven Gewaltenteilung, wie es in der geltenden Verfassung steht, weiterhin festhalten, wenngleich sich der Grundsatz in der Praxis sinnvollerweise nicht ausnahmslos verwirklichen lasse.

¹ Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 608: betreffend «organisatorische oder objektive Gewaltentrennung».

Die Thesen VK und AG 98 beschränkten sich erstmals auf die Verankerung einzig des institutionellen Aspekts der objektiven Gewaltenteilung, indem sie die Aufnahme des Grundsatzes forderten, dass Grosser Rat, Regierung und Gerichte ihre Aufgaben unabhängig voneinander erfüllen und keine dieser Behörden in den Kompetenzbereich der anderen eingreife. Der VernE 98 schrieb in der Folge nur die institutionelle, nicht aber die funktionelle Gewaltenteilung fest und begrenzt die erstere – wie nun der VE 99 – auf die Beschlussfassung. Die Vernehmlassung war zu diesem Thema unergiebig.

Die Aufnahme von Unvereinbarkeitsbestimmungen in die Kantonsverfassung im Rahmen der subjektiven oder personellen Gewaltenteilung war seit dem Bericht R 93 unbestritten. Wie die Thesen R 97 ausführten, haben Unvereinbarkeitsbestimmungen Verfassungsrang, weil sie verfassungsmässige Rechte, namentlich die Wahlfreiheit einschränken und das passive Wahlrecht in bestimmten Fällen ausschliessen. Die Diskussion über die Unvereinbarkeitsbestimmungen im einzelnen wird bei den Art. 55 ff. dargestellt.

4. Institutionelle Gewaltenteilung gemäss Art. 54 Abs. 1

Art. 54 Abs. 1 schreibt wie der VernE 98, jedoch im Unterschied zur geltenden Verfassung, einzig den Grundsatz der institutionellen und nicht mehr denjenigen der funktionellen Gewaltenteilung fest. Zudem wird die institutionelle Gewaltenteilung auf die Beschlussfassung beschränkt. Auf Kantonsebene sollen Kantonsrat, Regierung und Gerichte, auf Gemeindeebene Gemeindeparlament und Rat unabhängig voneinander entscheiden.

Damit werden einerseits die Verantwortlichkeiten klar getrennt. Andererseits wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen zur Vorbereitung von Beschlüssen oft effizienter und wirksamer ist. Vor allem bei der Gesetzgebung und bei der Führung der Aussenpolitik ist die Kooperation zwischen Kantonsrat und Regierung zentral für das Ausarbeiten von tragfähigen Lösungen.

Das Konzept der institutionellen Gewaltenteilung gemäss Art. 54 Abs. 1 – Trennung von Beschlussfassung/Offenheit für Zusammenarbeit – gelangt vor allem in den Bestimmungen über die Sachkompetenzen von Kantonsrat und Regierung zum Ausdruck. Gemäss Art. 64 sowie 71 und 72 sind die Entscheidungskompetenzen zwischen Kantonsrat und Regierung klar getrennt; einzig zur Einreichung von Ständesinitiativen¹ gemäss Art. 64 lit. 1 und 72 Abs. 2 Ziff. 1 sind der Kantonsrat und subsidiär die Regierung beide kompetent.

Für die Vorbereitung und Umsetzung der Entscheidungen des Kantonsrates hält der VE 99 jedoch verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit bereit: Für die Vorbereitung von Kantonsratsbeschlüssen ist die Regierung kraft Art. 71 lit. a und d sowie 72 Abs. 1 lit. a primär zuständig, wobei der Kantonsrat namentlich durch seine Kommissionen selber Vorbereitungsarbeit leisten und mittels Motionen und Postulaten² gestützt auf Art. 64 lit. a und b sowie mittels Festlegung von Zielen in den

1 Dazu Bemerkungen zu Art. 64 lit. 1.

2 Zu den parlamentarischen Instrumenten der Motion und des Postulats eingehend Bemerkungen zu Art. 51 (Volksmotion) und Art. 76 (wirkungsorientierte Verwaltungsführung).

Aussenbeziehungen (Art. 64 lit. e) auf die Vorbereitungstätigkeit der Regierung Einfluss nehmen kann. An der Umsetzung der Entscheide des Kantonsrates, welche die Regierung gemäss Art. 71 lit. b, d und e besorgt, nimmt der Kantonsrat gestützt auf Art. 64 lit. e und h bis j insofern teil, als er über Regierung und Verwaltung die Aufsicht ausübt, von deren Handeln Kenntnis nimmt und Berichte berät, die ihm von der Regierung aufgrund von Art. 71 lit. c und 72 lit. c vorgelegt werden; im Finanzbereich kann sich der Kantonsrat mittels Gesetz noch verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten schaffen, indem er in Anwendung von Art. 76 Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung einführt.

5. *Kein Grundsatz der funktionellen Gewaltentrennung; richterliche Unabhängigkeit gemäss Art. 54 Abs. 2*

Das Prinzip der funktionellen Gewaltenteilung wird im VE 99 nicht verankert. Der Verzicht auf die Festschreibung der funktionellen Gewaltenteilung liegt darin begründet, dass sich gar nicht alle staatlichen Tätigkeiten den drei klassischen Funktionen zuordnen lassen¹ und dass eine Aufteilung der Funktionen auf verschiedene Staatsorgane aus praktischen und politischen Gründen oft sinnvoller ist. So lässt sich z. B. die planende, zukunftsorientierte Tätigkeit der Regierung nicht eindeutig einer klassischen Staatsfunktion zuordnen. Sodann nimmt z. B. die Regierung mittels Verordnungen (vgl. Art. 71 lit. b) legislative und durch Entscheidungen in besonderen Rechtsstreitigkeiten (vgl. Art. 71 lit. g) beschränkt auch judikative Funktionen wahr.

Die funktionelle Gewaltenteilung wird auch nicht im Bereich der Rechtsprechung statuiert. Zwar hält Art. 54 Abs. 2 das für einen Rechtsstaat unabdingbare Prinzip fest, dass die richterlichen Behörden in der Rechtsprechung unabhängig handeln und ausschliesslich dem Recht verpflichtet sind²; diese Bestimmung schliesst aber nicht aus, dass andere Staatsorgane Rechtsprechungsfunktionen wahrnehmen. Unabhängigkeit in der Rechtsprechung bedeutet, dass die richterlichen Behörden in den zu entscheidenden Streitfällen an keinerlei Weisungen von anderen Behörden, insbesondere von Kantonsrat und Regierung, gebunden sind. Die einzige zulässige «Weisung» dieser Behörden an die Gerichte besteht in der Rechtsetzung. Die ausschliessliche Bindung der Gerichte an das Recht gemäss Satz 2 verbietet, dass politische Erwägungen, die sich ausserhalb des Rechts bewegen, in Gerichtsentscheide Eingang finden.

6. *Personelle Gewaltentrennung mittels abschliessend geregelter Unvereinbarkeitsbestimmungen*

Schliesslich wird die personelle Gewaltenteilung mittels der Unvereinbarkeitsbestimmungen in Art. 55 bis 57 auf Verfassungsstufe verwirklicht. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sind unentbehrlich zur Machtbeschränkung und Verhinderung von Befangenheit und Parteilichkeit. Auf Verfassungsstufe gehören sie auch deshalb, weil sie das aktive und passive Wahlrecht einschränken.

1 Vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 610 a.
2 Vgl. die Unabhängigkeit der Gerichte als grundrechtliche Garantie gemäss Art. 30 Abs. 1 BV.

Die Regelung der Unvereinbarkeitsbestimmungen auf Verfassungsstufe bedeutet auf der anderen Seite, dass der Gesetzgeber nur Unvereinbarkeiten festlegen darf, die eine Grundlage in der Verfassung haben; dies im Gegensatz zum geltenden Verfassungsrecht. Die Unvereinbarkeitsbestimmungen gemäss VE 99 sind mit anderen Worten abschliessend. Vorbehalten ist allerdings die generelle Ausschlussregel in Art. 32 Abs. 3, die vorsieht, dass niemand einer Behörde angehören darf, die ihn unmittelbar beaufsichtigt, wobei der Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen kann. Danach ist es über Art. 55 ff. hinaus namentlich innerhalb der Verwaltungen von Kanton und Gemeinden unvereinbar, gleichzeitig eine über- und untergeordnete bzw. kontrollierende und kontrollierte Stelle zu bekleiden.

Artikel 55 **b) im Verhältnis zum Kantonsrat**

Dem Kantonsrat gehören nicht an:

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

1. Inhalt von Art. 55

Die in Art. 55 enthaltenen Unvereinbarkeitsregeln für das Kantonsparlament sind Ausdruck der personellen Gewaltenteilung auf kantonaler Stufe.

Die gleichzeitige Eigenschaft als Kantonsrat/-rätin und als Regierungsrat/-rätin sowie als Staatssekretärin oder Staatssekretär¹ ist nicht möglich (*lit. a*). Ebenso wenig ist es zulässig, gleichzeitig Kantonsrat/-rätin sowie Kantons- und Verwaltungsrichter/richterin, sei dies haupt- oder nebenamtlich, zu sein (*lit. b*). Der Gesetzgeber kann Mitglieder anderer richterlicher Behörden von der Mitgliedschaft im Kantonsrat ausschliessen, namentlich Mitglieder von erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichten sowie von Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht.

Gemäss *lit. c* ist auf Gesetzesstufe festzulegen, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung nicht im Kantonsrat Einsitz nehmen dürfen. Die kantonale Gesetzgebung enthält gegenwärtig diesbezüglich keine Bestimmungen². In der Exekutive sind nicht nur die Mitglieder der Regierung, sondern auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in höheren Positionen wichtige Entscheidungsträger.

¹ Vgl. Art. 20 und 32 ff. StVG.

² Die heute praktizierte Unvereinbarkeit der Stellung eines leitenden Beamten mit der Mitgliedschaft im Grossen Rat stützt sich nicht auf die verfassungsrechtliche Gewaltentrennung ab, sondern stellt eine Wahlausschlussregelung dar, die sich aus der Notwendigkeit der ungeschmälernten Erfüllung der Dienstpflicht ableitet; vgl. Bericht des Regierungsrates über die Gewaltentrennung vom 26. Okt. 1982, in: Einschränkung von Volksrechten? Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen» Nr. 8, St.Gallen 1982, S. 3 ff. 5.

Eine echte personelle Gewaltentrennung im Verhältnis Legislative/Exekutive sollte auch den Ausschluss von Personen in leitenden Verwaltungsstellen ins Auge fassen. Auch Leiterinnen und Leiter von dezentralen Verwaltungsstellen oder von selbständigen Anstalten können gemäss Verfassungskommission dieser Bestimmung unterstellt werden. Denkbar ist weiter der gesetzliche Ausschluss von Mitgliedern der Untersuchungsrichterämter und der Staatsanwaltschaft. Welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung von der Wahl in den Kantonsrat ausgeschlossen werden, soll deshalb Sache des Gesetzgebers sein, weil es bei der Abgrenzung von leitenden Stellen gewisse Schwierigkeiten gibt und weil bei Änderungen in der Organisation der Staatsverwaltung nicht jedesmal eine Verfassungsänderung vorgenommen werden soll.

Artikel 56 **c) im Verhältnis zu den richterlichen Behörden**

Einer richterlichen Behörde gehören nicht an:

- a) *die Mitglieder der Regierung sowie die Staatssekretärin oder der Staatssekretär;*
- b) *die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung.*

1. Geltendes Recht

Die geltende Verfassung schliesst in Art. 102 und 103 nur den Bezirksammann und den Vermittler von richterlichen Behörden aus. Das Gerichtsgesetz bestimmt in Art. 27 Abs. 2, dass die Mitglieder des Kantonsgerichtes und der Präsident des Verwaltungsgerichtes dem Grossen Rat nicht angehören können.

Wie anschliessend zu zeigen, gehen die Unvereinbarkeitsbestimmungen des VE 99 im Verhältnis zu den richterlichen Behörden über diejenigen des geltenden Rechts hinaus.

2. Entstehungsgeschichte

Die Thesen AG 98 sahen noch vor, allen kantonalen Beamten und Angestellten die Mitgliedschaft in richterlichen Behörden zu verbieten. Die Thesen VK 98 wollten es dem Gesetzgeber überlassen, im Verhältnis richterliche Behörden/kantonale Verwaltung Unvereinbarkeiten festzulegen; die Thesen R 97 ebenfalls, allerdings nur in bezug auf die Verwaltungsrechtspflege und nicht in bezug auf alle richterlichen Behörden. Der VernE 98 enthielt darauf bereits die Regelung des VE 99.

Nicht verwirklicht wurde der im Anschluss an die Vernehmlassung gemachte Vorschlag der Regierung, auch die Mitglieder des Rates der politischen Gemeinde von richterlichen Behörden in der Verwaltungsrechtspflege auszunehmen. Dieser Vorschlag kann gemäss VE 99 auch nicht vom Gesetzgeber umgesetzt werden, da die Unvereinbarkeitsregeln des VE 99 zwischen den Behörden abschliessender Natur sind¹.

¹ Vgl. dazu Bemerkungen zu Art. 54.

3. *Inhalt von Art. 56*

Die Unvereinbarkeitsbestimmungen in Art. 56 tragen in Ergänzung zu Art. 54 Abs. 2 massgebend dazu bei, die Unabhängigkeit der Gerichte zu gewährleisten. Unter richterlichen Behörden sind Behörden zu verstehen, die Rechtsstreitigkeiten entscheiden und dabei unabhängig von Kantonsrat, Regierung und Verwaltung, d. h. weisungsungebunden sind¹. So ist etwa die Staatsanwaltschaft keine richterliche Behörde, weil sie keine Rechtsstreitigkeiten entscheidet; die Departemente können zwar Rechtsstreitigkeiten entscheiden (vgl. Art. 43bis VRP), sind aber von der Verwaltung nicht unabhängig und deshalb keine Gerichte.

Gemäss *lit. a* dürfen richterlichen Behörden weder die Mitglieder der Regierung noch die Staatssekretärin oder der Staatssekretär angehören. Hinzu kommt, dass Kantonsräte/-rätinnen nicht Kantons- und Verwaltungsrichter/-richterrinnen sowie Mitglieder von gesetzlich bezeichneten anderen richterlichen Behörden sein dürfen (Art. 55 lit. b).

Lit. b schliesst die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung von der Mitgliedschaft in richterlichen Behörden aus; dabei sind vor allem die richterlichen Behörden in der Verwaltungsrechtspflege, also neben dem Verwaltungsgericht, die Verwaltungsrekurskommission und das Versicherungsgericht gemeint. Weil die Unvereinbarkeiten zwischen richterlichen Behörden namentlich in der Verwaltungsrechtspflege und Staatsverwaltung detailliertere Regelungen erfordern, begnügt sich der VE 99 mit einem Verweis auf das Gesetz. Der Gesetzgeber hat vor allem darauf zu achten, dass Entscheidungsträger in der Staatsverwaltung keinen unabhängigen Institutionen der Verwaltungsrechtspflege angehören. Eine strenge Gewaltentrennung in bezug auf die Gerichte der Verwaltungsrechtspflege ist deshalb gerechtfertigt, weil diesen im weiten Mass die rechtliche Verwaltungskontrolle obliegt.

Von Art. 56 nicht gedeckt ist im übrigen Art. 27 Abs. 1 GerG, wonach die Mitglieder des Kantonsgerichtes keinem anderen kantonalen Gericht der Zivil- und Strafrechtspflege angehören dürfen.

Artikel 57

d) im Verhältnis zum Gemeindeparlament

Dem Gemeindeparlament gehören nicht an:

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

1. *Inhalt von Art. 57*

Der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung kommt in Art. 57, der Art. 83 VerNE 98 entspricht, auch auf Gemeindeebene zum Tragen.

Auf jeden Fall dürfen dem Gemeindeparlament gemäss *lit. a* die oder der Ratsvorsitzende und die Mitglieder des Rates sowie die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber nicht angehören.

¹ Siehe zu den richterlichen Behörden im einzelnen Erläuterungen zu Art. 78, 79 und 80. – Die Aufsicht des Kantonsrates über den Geschäftsgang der Gerichte gemäss Art. 64 lit. k bezieht sich nicht auf die Rechtsprechung, sondern nur auf die Justizverwaltung.

Im übrigen steht es gemäss *lit. b* der Gemeindeordnung frei, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung von der Mitgliedschaft im Gemeindeparlament auszuschliessen.

2. *Anpassung geltenden Rechts*

Die geltende Verfassung kennt keine Unvereinbarkeitsgründe im Verhältnis zum Gemeindeparlament. Das Gemeindegesetz stellt in Art. 97 Unvereinbarkeitsregeln im Verhältnis zum Gemeindeparlament auf. Danach fallen über Art. 57 lit. a VE 99 hinausgehend auch leitende Gemeindebeamte darunter. Insoweit ist Art. 97 GG anzupassen, damit die Gemeinden im Sinn von Art. 57 lit. b VE 99 in der Gemeindeordnung selber entscheiden können, ob sie leitende Beamte von der Mitgliedschaft im Gemeindeparlament ausschliessen wollen.

Artikel 58

Amtsdauer

Die Amtsdauer beträgt:

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

Das Gesetz kann in besonderen Fällen für weitere Behörden eine andere Amtsdauer vorsehen.

1. *Inhalt von Art. 58; Änderungen gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht*

Die Regelung der Amtsdauer in Art. 58 *Abs. 1* VE 99 übernimmt in weiten Strecken das geltende Recht gemäss Art. 92 ff. KV. Weggelassen werden die detaillierten Bestimmungen der geltenden Verfassung über die Erneuerungswahlen, den Beginn der Amtsdauer und die Wahltermine, welche in Zukunft auf Gesetzesstufe zu normieren sind. Sodann hebt der VE 99 die Beschränkungen für die Wahl der Präsidentinnen oder Präsidenten von Kantonsrat und Regierung auf, welche nach Art. 94 und 95 KV für die nächstfolgenden zwei Amtsdauern nicht wiederwählbar sind, da diese Beschränkungen nach Auffassung der Verfassungskommission und der Regierung einen unnötigen Eingriff in die Wahlkompetenz des Kantonsrates darstellen. Schliesslich wird die momentane Amtsdauer der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte von vier auf sechs Jahre erhöht, so dass die Amtsdauer der Mitglieder aller Gerichte einheitlich geregelt sind.

Im übrigen hatte die Regierung erwogen, für die Regierungspräsidentin oder den -präsidenten eine längere Amtsdauer (von z. B. zwei Jahren) zu beantragen, damit die Präsidiumsaufgaben verstärkt wahrgenommen werden können¹.

¹ Siehe die Darstellung der Diskussion bei den Erläuterungen vor Art. 67.

Gemäss *Abs. 2* kann das Gesetz in besonderen Fällen für weitere Behörden eine andere Amtsdauer vorsehen. Dabei ist etwa an die Präsidentinnen und Präsidenten von Gerichten gedacht¹.

2. Keine Amtszeitbeschränkungen

Amtszeitbeschränkungen, d. h. die Einschränkung der Wiederwahl, wurde sowohl für die Regierung wie auch den Kantonsrat diskutiert und lange Zeit befürwortet², letztlich aber doch abgelehnt. Eine Amtszeitbeschränkung für Regierungsmitglieder könnte junge Kandidatinnen und Kandidaten abschrecken; andererseits fördern Amtszeitbeschränkungen die Rotation und geben Jungen damit mehr Chancen. Ausschlaggebend ist das Anliegen, fähige Regierungsrätinnen und -räte zu behalten. Beim Kantonsrat besteht zudem kein Handlungsbedarf, sind doch in der jetzigen Legislaturperiode von 180 Mitgliedern nur gerade deren drei länger als 16 Jahre im Parlament. Die Wiederwahl ist damit nach VE 99 für alle Behörden zulässig und darf auf Gesetzesstufe nicht eingeschränkt werden. In der Vernehmlassung wurden Amtszeitbeschränkungen nur von wenigen gefordert³.

Mehrere Gemeinden, eine Partei⁴ und Einzelpersonen verlangten in der Vernehmlassung für richterliche Behörden eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Verfassungskommission sprach sich dagegen aus, weil die Justiz zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit nicht zu sehr dem Wahldruck ausgesetzt sein sollte. Ausserdem sind die Wahlzyklen auch deshalb unterschiedlich gewählt, damit bei einer neuen Legislaturperiode nicht jedesmal alle Staatsorgane neu besetzt werden müssen.

Artikel 59 Information

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

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

Die Information der Behörden über ihre Tätigkeit ist für Demokratie und Rechtsstaat von grosser Bedeutung. Information dient der kompetenten Ausübung der politischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger. Sodann trägt sie dazu bei, die Akzeptanz des Behördenhandelns zu erhöhen. Staat und Verwaltung dürfen keine Geheimorganisationen sein, sondern müssen den Einzelnen vertraut gemacht werden.

1 Gemäss Art. 28 lit. c GerG amten die Präsidenten des Kantonsgerichtes zwei Jahre.

2 Vgl. noch Thesen VK und AG 98 S. 26: Beschränkung der Parlamentszugehörigkeit auf vier Amtsdauern ab dem Jahr 2008.

3 Vgl. Eingaben der Begleitgruppe Jugend, der Frauenzentrale des Kantons St.Gallen und von Einzelpersonen.

4 Vgl. Eingabe der Jungen CVP des Kantons St.Gallen.

Absatz 1

Art. 59 Abs. 1 hält die Regelung von Art. 3 StVG¹ auf Verfassungsstufe fest. Die Behörden müssen grundsätzlich informieren, ausser es stünden öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegen. Es herrscht damit der Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Im Finanzbereich konkretisiert Art. 82 Abs. 3 die Informationsrechte, indem er verlangt, dass Kanton und Gemeinden für Voranschlag und Rechnung die Grundsätze der Transparenz und der Öffentlichkeit berücksichtigen². Zudem legt Art. 71 lit. c als Sachgeschäft der Regierung fest, dass diese dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit berichtet.

Die Gründe für die Geheimhaltung müssen von den Behörden geltend gemacht werden. Es bedarf dabei einer Interessenabwägung. Auf der einen Seite steht das Interesse des Privaten an staatlicher Information, welches Verfassungsrang hat, da es u. a. Voraussetzung der Ausübung politischer Rechte ist und der Machtkontrolle dient; dabei besteht ein Informationsinteresse namentlich unabhängig davon, ob ein Bezug der fraglichen Information zur eigenen Person oder ein Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren gegeben ist. Auf der anderen Seite sind öffentliche Interessen wie solche der öffentlichen Sicherheit oder der effizienten Strafverfolgung sowie schützenswerte private, namentlich besonders persönlichkeitsnahe Interessen zu berücksichtigen.

Als Mittel der Information kommen neben den amtlichen Dokumenten etwa Mitteilungen in der Tagespresse, im Internet, in kommunalen Mitteilungsblättern sowie öffentliche Veranstaltungen in Betracht.

Die rechtliche Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit gemäss Art. 59 Abs. 1 zeigt sich darin, dass nicht der Bürger sein Informationsinteresse, sondern der Staat sein Geheimhaltungsinteresse rechtfertigen und begründen muss. Allerdings ist der Informationsgrundsatz des VE 99 nicht wie Art. 17 Abs. 3 KV/BE als Grundrecht bzw. als verfassungsmässiges Recht des Bürgers, welches gemäss Art. 84 Abs. 1 Bundesrechtspflegegesetz (SR 173.110; abgekürzt OG) zur staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht berechtigt, ausgestaltet.

Die Verfassungskommission empfand im übrigen eine verfassungsmässige Pflicht zur periodischen Information nicht als sinnvoll, weil der Aufwand für die periodische Information viel zu gross ist im Verhältnis zu deren Nutzen.

Absatz 2

Gemäss Abs. 2 regelt das Gesetz die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen. Der Gesetzgeber wird die Modalitäten einer aktiven staatlichen Informationspolitik und insbesondere den diskriminierungsfreien Zugang zu amtlichen Informationen auszugestalten haben.

1 Die Regelung lautet:

«Die Staatsverwaltung informiert von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen.»

2 Näheres dazu bei den Bemerkungen zu Art. 82.

Artikel 60 Immunität

Die Mitglieder des Kantonsrates und der Regierung können für Äusserungen in den Verhandlungen des Kantonsrates und seinen Organen strafrechtlich nicht verfolgt werden.

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

Gemäss Art. 366 Abs. 2 lit. a des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311; abgekürzt StGB) bleiben die Kantone berechtigt, Bestimmungen zu erlassen, wonach die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder ihrer gesetzgebenden Behörden wegen Äusserungen in den Verhandlungen dieser Behörden aufgehoben oder beschränkt wird. Für die Gemeindeparlamente dürfen die Kantone keine Immunitätsbestimmungen festsetzen.

Die Immunität der Mitglieder von Kantonsrat und Regierung für Äusserungen in den Verhandlungen des Kantonsrates und seinen Organen (z. B. Kommissionen) gemäss *Abs. 1* bezweckt, die Unabhängigkeit des Parlamentes sowie die freie Meinungsäusserung und damit die offene politische Debatte zu gewährleisten.

Die geltende Kantonsverfassung legt die Immunität der Mitglieder des Grossen Rates in Art. 56 Abs. 2 fest. Danach sind die Mitglieder des Grossen Rates für ihre in den Beratungen geäusserten Ansichten nur dem Grossen Rat selbst verantwortlich. In den Revisionsberatungen gab es auch Stimmen, welche die Immunitätsprivilegien völlig abschaffen wollten.

Wenn die Immunität offensichtlich missbraucht wird, kann sie der Kantonsrat gemäss Abs. 2 im Einzelfall aufheben.

Artikel 61 Haftung

Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie öffentlich-rechtliche Anstalten haften für den Schaden, den ihre Organe oder Beauftragte bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen.

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

Absatz 1

Art. 61 regelt die Haftung des Staates, d. h. des Kantons, der Gemeinden und weiterer öffentlich-rechtlicher Körperschaften sowie öffentlich-rechtlicher Anstalten für Schäden, die ihre Organe oder Beauftragte bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen. Unter die Staatshaftung fallen damit auch Private, wenn sie im Sinn von Art. 24 Abs. 3 Staatsaufgaben erfüllen.

Der Schaden muss sich in Ausübung der amtlichen Tätigkeit ereignen und nicht bei Gelegenheit der amtlichen Tätigkeit. Ein unsorgfältiger Schusswaffengebrauch der Polizei oder ein ärztlicher Kunstfehler an einem öffentlichen Spital können die Haftung des Staates begründen, nicht aber das Fälschen von Lottoscheinen eines Beamten während der Arbeitszeit.

Zur Begründung der Staatshaftung muss das Handeln der Organe oder Beauftragten widerrechtlich und kausal zum Schaden, nicht aber verschuldet sein. Es han-

delt sich bei Art. 61 um eine Kausalhaftung. Art. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (sGS 161.1; abgekürzt VG) statuiert noch das Erfordernis des Verschuldens. Dieses Gesetz ist zur Zeit allerdings in Revision¹.

Die Beamten und Staatsangestellten nach Art. 61 haften für den Schaden, den sie in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen, nicht selber. Dem Staat steht es indessen frei, auf die Schadensverursacher intern Rückgriff zu nehmen. Art. 61 normiert somit eine ausschliessliche Staatshaftung, wie dies im Bund² und dem Grossteil der Kantone der Fall ist. Die ausschliessliche Staatshaftung bewahrt einerseits die Beamten und Staatsangestellten vor übermässiger und damit unter Umständen lähmender Verantwortung und schützt andererseits die geschädigten Bürger vor insolventen Schadensverursachern.

Absatz 2

Grundsätzlich haftet der Staat nur für widerrechtliches Handeln seiner Organe und Beauftragten. Es gibt aber Fälle, in denen die Verweigerung der Haftung für rechtmässig zugefügte Schäden unbillig wäre. Wenn z. B. die Feuerwehr zur Bekämpfung eines Brandes in das benachbarte Gebäude eindringen muss und dabei einen Schaden verursacht, handelt sie nicht widerrechtlich, da ihr Handeln aufgrund einer Notstandssituation gerechtfertigt ist. Ein anderes Beispiel ist der materielle und immaterielle Schaden eines Verdächtigen, der rechtmässig in Untersuchungshaft genommen und im anschliessenden Strafprozess für unschuldig befunden wird.

Die Staatshaftung für rechtmässig zugefügten Schaden ist dann unbillig, wenn eine Privatperson ein unzumutbares Sonderopfer zugunsten staatlichen Handelns erbringen muss. Das bedeutet, dass der Schaden speziell (nur einzelne Personen betreffend) und schwer (ein unzumutbares Opfer) sein muss, und dass die schädigende Handlung nicht durch den Geschädigten selber veranlasst wurde oder seinem Schutz diente. Der Anspruch auf Ersatz für rechtmässig zugefügten Schaden folgt gemäss Teilen der Rechtslehre auch aus dem Gleichheitsgebot nach Art. 8 BV (bzw. Art. 2 lit. b VE 99)³.

Der Gesetzgeber hat die einzelnen Fälle der Staatshaftung für rechtmässig zugefügten Schaden festzulegen. Bereits heute bestehen gesetzliche Regelungen⁴, und andere Kantonsverfassungen haben das Prinzip der Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden ebenfalls festgelegt⁵. Der Artikel war seit Anfang der Beratungen unbestritten.

1 Das Verantwortlichkeitsgesetz wird zur Zeit revidiert; vgl. Botschaft und Entwurf vom 5. Oktober 1999 zu einem II. Nachtragsgesetz zum Verantwortlichkeitsgesetz, ABl 1999, 2273.

2 Vgl. die ausschliessliche Kausalhaftung kraft Art. 146 BV.

3 Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Zürich 1998, N 1793.

4 Vgl. Art. 216 Abs. 1 StP, neu Art. 272 Abs. 1 des Strafprozessgesetzes: Haftung für unverschuldeten Freiheitsentzug.

5 Etwa Art. 71 Abs. 3 KV/BE.

2. Kantonsrat

1. Umbenennung des Grossen Rates

Gemäss Erläuterungen VernE 98 findet die Verfassungskommission die Umbenennung von «Grosser Rat» in «Kantonsrat» angebracht, weil im heutigen Sprachgebrauch der Ausdruck Kantonsrat geläufiger ist. Der Begriff «Grosser Rat» stammt noch aus jener Zeit, als die Regierung «Kleiner Rat» genannt wurde. Die Verfassung soll die Wirklichkeit widerspiegeln und gebräuchliche Begriffe verwenden.

2. Leitgedanke bei der Organisation des Kantonsrates

Die vom VE 99 vorgenommene Zuordnung der Funktionen an Kantonsrat und Regierung wurde bereits in den Berichten vVK 90 und R 93 massgeblich vorgezeichnet. Sie beruht auf dem Leitgedanken, dass der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen treffen soll, während es vorab Sache der Regierung ist, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen und bei deren Umsetzung in die Wirklichkeit die Führung zu übernehmen. Die Regierung arbeitet dabei mit dem Kantonsrat zusammen¹. In diesem Sinn besagt Art. 69, dass die Regierung im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns bezeichnet.

Eine Konzentration der Tätigkeit des Kantonsrates auf das politisch Wesentliche erhöht überdies die Effizienz von Kantonsrat und Regierung und wird damit den Grundsätzen wirkungsorientierter Verwaltungsführung (WoV) gerecht. Das Anliegen wirkungsorientierter Verwaltungsführung wird darüber hinaus noch durch die Bestimmung in Art. 76 gestärkt.

3. Auswirkungen im Bereich der Gesetzgebung

Im Bereich der Gesetzgebung folgt aus diesem Leitgedanken, dass sich die Gesetzgebungstätigkeit des Kantonsrates in teilweisem Gegensatz zu heute vorab auf die grundsätzlichen, politisch wichtigen Fragen konzentriert und den Erlass von detailliertem Ausführungsrecht der Regierung überlässt. Der VE 99 verwirklicht diese Kompetenzaufteilung bezüglich der Gesetzgebung namentlich in Art. 71 lit. b, welcher der Regierung im Unterschied zur geltenden Verfassung u. a. zur Umsetzung der Gesetze ausdrücklich ein Verordnungsrecht erteilt.

Um klar zwischen der Gesetzgebungskompetenz des Kantonsrates und der Verordnungskompetenz der Regierung zu unterscheiden, wird kein Einspruchsrecht des Kantonsrates gegenüber Verordnungen der Regierung aufgenommen. Ein solches Einspruchsrecht sieht Art. 79 Abs. 3 KV/SO vor, wonach 25 Kantonsräte innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen können. Wird der Einspruch von der Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Auch von Zwischenformen wie Regierungsverordnungen, die der Zustimmung des Kantonsrates bedürfen, sieht der VE 99 ab². Entweder wertet der Gesetzgeber im Rahmen des VE 99 einen bestimmten Rechtsinhalt als wichtig und regelt ihn

1 Zur Zusammenarbeit zwischen Regierung und Kantonsrat bei der Vorbereitung und Ausführung von Kantonsratsbeschlüssen Bemerkungen zu Art. 54.

2 Vgl. schon Bericht vVK 90 S. 51.

deshalb selber, oder als weniger wichtig, weshalb er die Rechtsetzung auf Verordnungsstufe zulässt. Allerdings kann ein Genehmigungsvorbehalt in gewissen Bereichen ausnahmsweise gerechtfertigt sein, was namentlich für die Versicherungskassenverordnung¹ gilt, welche Ergebnis von sozialpartnerschaftlichen Absprachen ist.

4. Auswirkungen im Bereich der Wahlzuständigkeiten

Für die Zuordnung von Wahlbefugnissen ergibt sich aus dem Grundsatz, dass der Kantonsrat über das politisch Wesentliche entscheidet, folgendes: Die Wahlkompetenzen werden grundsätzlich der Regierung eingeräumt, soweit die Wahl von Behördenmitgliedern und Staatsbediensteten für die Regierung ein Mittel der Verwaltungsführung ist². Bei der Zuordnung von Wahlkompetenzen an den Kantonsrat übt der VE 99 Zurückhaltung³. Von Wahlen der Regierung, die nachträglich vom Kantonsrat zu genehmigen sind, wird mit Blick auf eine klare Kompetenz- und Verantwortlichkeitszuweisung abgesehen.

5. Auswirkungen im Bereich der Sachgeschäfte

Ebenfalls im Sinn des Gewaltenteilungskonzeptes hinsichtlich Kantonsrat/Regierung weist der VE 99 verschiedene Sachkompetenzen, die gemäss dem veralteten Zuständigkeitskatalog von Art. 55 der geltenden Kantonsverfassung dem Grossen Rat zustehen, neu der Regierung zu. Vom Zuständigkeitskatalog gemäss Art. 64 VE 99 nicht mehr aufgeführt werden insbesondere die in Art. 55 KV festgehaltenen Einzelzuständigkeiten für:

- die Entscheidung über Errichtung oder Aufhebung aller öffentlichen Anstellungen,
- die Festlegung von Amtsgebühren, Beamten- und Angestelltegehältern,
- den Beschluss von Bürgschaften oder Anleihen im Namen des Staates,
- die Entscheidung über Ankauf und Verkauf von Staatsgütern und über Staatsbauten, über ausserordentliche Beiträge sowie Unterstützungen in Notfällen,
- die Anklage der Regierung insgesamt und die zivil- und strafrechtliche Verfolgung der Regierungsmitglieder sowie
- die Zuständigkeit für Begnadigungen.

Hinzu kommt, dass für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts nicht mehr wie nach Art. 36 Abs. 1 KV der Kantonsrat, sondern neu nach Art. 103 Abs. 2 und Art. 105 Abs. 2 die Regierung zuständig ist.

Der VE 99 verzichtet im Unterschied zu Art. 55 KV auf die Aufnahme von Einzelzuständigkeiten, weil die Vorstellungen davon, was politisch wichtig ist und folglich vom Kantonsrat bestimmt werden muss, stetigem Wandel unterworfen sind. Der VE 99 lässt es aber dem Kantonsrat offen, sich nicht in der Verfassung aufgezählte Einzelzuständigkeiten mittels Gesetz zu übertragen (vgl. Art. 64 lit. m). Dabei hat sich der Kantonsrat am Kriterium der politischen Wesentlichkeit zu orientieren.

1 Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (sGS 143.7).

2 Siehe bereits der Bericht zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rats (Parlamentsreform), in: Parlamentsreform? Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen» Nr. 6, St.Gallen 1977, S. 24.

3 Vgl. im einzelnen Bemerkungen zu Art. 63.

6. Keine Regeln über Beratung und Beschlussfassung

Die geltende Kantonsverfassung sowie das Gesetzesrecht enthalten spezielle einschränkende Regeln über die Beratung und Beschlussfassung des Kantonsrates.

Für die Beratungen stellt das Grossratsreglement in Art. 82 ff. eine Reihe von Ordnungsvorschriften auf, z. B. die Vorschrift, dass mit Ausnahme der Kommissionsberichterstatter und der Mitglieder der Regierung kein Mitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen darf, wobei eine persönliche Berichtigung vorbehalten bleibt (Art. 87 Abs. 1). Für den Fall eines Antrags des Grossen Rates auf Teilrevision der Verfassung sowie eines Gegenvorschlags des Grossen Rates bei Verfassungsinitiativen darf gemäss Art. 124 Abs. 2 und 126 Abs. 4 KV die zweite Beratung nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach Schluss der ersten Beratung stattfinden.

Bei Abstimmungen entscheidet grundsätzlich die Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Grossen Rates (Art. 132 Abs. 1 GRR). Ausnahmsweise ist jedoch bisher die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates erforderlich, nämlich:

1. für den Antrag auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung (Art. 119 Abs. 1 KV),
2. in den Schlussabstimmungen über eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie über einen Gegenvorschlag auf eine Verfassungsinitiative (Art. 124 Abs. 1 und 126 Abs. 4 KV),
3. über Gesetze und Beschlüsse, die zulasten des Staates oder der Gemeinden eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 1 000 000.– oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 100 000.– zur Folge haben (Art. 132 Abs. 2 GRR),
4. für dringliche Grossratsbeschlüsse (Art. 10 Abs. 2 RIG),
5. für Schluss der Diskussion (Art. 132 Abs. 2 GRR).

Der VE 99 enthält nur noch eine einzige einschränkende Vorschrift über Beratung und Beschlussfassung durch den Kantonsrat, nämlich gemäss Art. 66 das Erfordernis der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates für die Annahme von dringlichen Beschlüssen.

Was die Beratungen betrifft, sind gemäss VE 99 Ordnungsvorschriften weiterhin möglich, soweit sie eine qualitativ hochstehende und effiziente Debatte garantieren. Keine reinen Ordnungsvorschriften mehr sind Art. 124 Abs. 2 und 126 Abs. 4 KV, wonach in bestimmten Fällen die zweite Beratung nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach Schluss der ersten Beratung stattfinden darf.

Hinsichtlich der Beschlussfassung sind nach VE 99 Bestimmungen, welche die Anforderung des absoluten Mehrs der Stimmenden verschärfen, nicht mehr zulässig, wenn sie nicht ausdrücklich in der Verfassung – wie in Art. 66 – festgehalten sind. Regelungen, welche die Hürden der Beschlussfassung hinaufsetzen, behindern den Kantonsrat in der Wahrnehmung der Funktionen, die ihm von der Verfassung in Art. 62 ff. übertragen sind. Der Gesetzgeber wird innert der dreijährigen Frist gemäss Art. 116 Abs. 1 die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen haben.

7. Nichterwähnung des Öffentlichkeitsprinzips

Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen von Behörden, namentlich von Kantonsrat und Gerichten, steht in engem Zusammenhang mit der Information über die staatliche Tätigkeit im Sinn von Art. 59¹. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen von Behörden ist eine Form von Zugang zu amtlichen Informationen (vgl. Art. 59 Abs. 2). Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen garantiert den Austausch zwischen der Volksvertretung und den Vertretenen, den Bürgerinnen und Bürgern. Sie ist Voraussetzung dafür, dass das Parlament seine Repräsentationsfunktion wahrnehmen kann.

Im Unterschied zur geltenden Verfassung (Art. 53 Abs. 2 KV) will die Verfassungskommission den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Kantonsrates nicht mehr in der Verfassung erwähnen. Der Grundsatz ist heute in Art. 77 GRR verankert. Gemäss Art. 80 f. gelten Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz: Wenn ein überwiegendes Staatsinteresse oder schützenswerte private Interessen es rechtfertigen, kann der Grosse Rat geschlossene Sitzungen veranstalten, wobei er den Medienvertretern mit der Auflage, dass sie nur kurz und ohne Namentnennung berichten, die Anwesenheit gestatten kann. Entsteht Unruhe auf der Tribüne, so lässt sie der Präsident nach fruchtloser Mahnung räumen und schliessen. Da Art. 59 Abs. 2 für die Ordnung des Zugangs zu amtlichen Informationen, also auch für die Regelung der Öffentlichkeit von Kantonsratsverhandlungen, ein Gesetz verlangt, sollte Art. 77 ff. GRR trotz der Spezialkompetenz des Kantonsrates zum Erlass des Geschäftsreglementes in Art. 64 lit. d auf Gesetzesstufe verankert werden.

8. Nichterwähnung der Parlamentsdienste

Ebensowenig erwähnt der VE 99 die Parlamentsdienste, wie noch von den Thesen AG 98 gefordert. Diese sind in Art. 43 GRR festgehalten. Danach stehen dem Grosse Rat die Staatssekretärin oder der Staatssekretär, die Protokollführer, die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle zur Verfügung. Die Verfassungskommission ist der Meinung, dass die Frage der Parlamentsdienste weiterhin flexibel auf Gesetzesstufe geregelt werden kann.

Namentlich schafft der VE 99, wie teilweise gefordert, kein eigenes Sekretariat für den Kantonsrat. Die Thesen R 97 führten diesbezüglich aus, dass trotz teilweiser entgegengesetzter Tendenz in den Kantonen die Staatskanzlei und ihre Leiterin oder ihr Leiter weiterhin zugleich Parlament und Exekutive als Stabsstelle dienen sollten. Die heutigen Anforderungen an den Staat erforderten Strukturen, die nicht auf Konfrontation, sondern auf Zusammenarbeit angelegt sind. Die Errichtung selbständiger Parlamentsverwaltungen führe auf Dauer eher zum Aufbau von Mauern, ohne Unabhängigkeit und Informationsstand der Parlamente wirklich zu stärken. Allerdings kann der Gesetzgeber durchaus für den Kantonsrat ein eigenes Sekretariat schaffen und kraft Art. 63 lit. f dessen Mitglieder durch den Kantonsrat wählen lassen.

¹ Vgl. etwa Art. 67 KV/AR, der die staatliche Informationspflicht und das Öffentlichkeitsprinzip in einer Bestimmung regelt.

Artikel 62 Bestand

Der Kantonsrat zählt 180 Mitglieder.

Mit seinen 180 Mitgliedern gehört der St.Galler Kantonsrat zu den grossen Kantonsparlamenten. Nur die Kantone Aargau und Bern kennen mehr Sitze (200). Gleich gross wie die St.Galler Legislative sind jene von Zürich und Waadt.

1. Vernehmlassung

Im Lauf der Revisionsarbeiten wurde mehrfach eine Herabsetzung der Sitze des Grossen Rates, z. B. auf 140 oder 120 Mitglieder, gefordert. Bereits der VernE 98 sah aber in Art. 88 vor, die geltende Zahl von 180 Mitgliedern des Kantonsrates beizubehalten.

In der Vernehmlassung sprachen sich vor allem Wirtschaftsverbände dafür aus, den Bestand des Kantonsrates herabzusetzen. Die Vorstellungen gingen von 90 bis 150 Mitgliedern aus¹. Selten wurde die Beibehaltung von 180 Mandaten ausdrücklich befürwortet².

2. Gründe für und gegen die Beibehaltung der Mitgliederzahl von 180

Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen diskutierten eine Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates eingehend und kamen in Gegenüberstellung der folgenden Gründe zum Schluss, diese beizubehalten³:

Einerseits würde eine Verringerung der Sitzzahl die Suche nach qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten erleichtern, zumal dadurch Verantwortung und Prestige eines Kantonsratssitzes gesteigert würde. U. a. zur Behebung solcher Rekrutierungsschwierigkeiten haben mehrere andere Kantone die Grösse ihrer Parlamente reduziert, etwa Luzern von 170 auf 120 und Waadt von 200 auf 180.

Weiter könnte, wie in der Vernehmlassung bemerkt wurde⁴, ein kleineres Parlament dazu führen, dass das Gesamtinteresse mehr Gewicht erhalte; weitsichtige Lösungen könnten sich unter Umständen stärker zulasten rein lokaler und anderer Sonderinteressen durchsetzen.

Andererseits rechtfertigen die vielgestaltige Struktur des Kantons St.Gallen, namentlich die geographische Ausdehnung und die Unterschiede zwischen Stadt- und Landgebieten, die Beibehaltung einer umfassenden Repräsentationsmöglichkeit. Diese trägt dazu bei, dass die parlamentarische Arbeit selbst in entfernteren Regionen breiter abgestützt ist und die Staatstätigkeit entsprechend erläutert werden kann. Zudem würde es bei einem kleineren Kantonsrat für kleine Parteien und Gruppierungen schwierig, überhaupt noch Sitze zu gewinnen. Jedenfalls könnten eine allfällige Erhöhung der Effizienz und Einsparungen infolge einer Verkleinerung des Grossen Rates die Vorteile der breiteren Abstützung nicht aufwiegen. Dies vor allem auch deshalb, weil der Grosse Rat im schweizerischen Vergleich als besonders effizientes Parlament gilt⁵. Eine Effizienzsteigerung liesse sich hauptsächlich durch eine Neuord-

1 Vgl. die Eingaben der CVP-Frauen des Kantons St.Gallen, FDP der Stadt St.Gallen und CVP See, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, Arbeitgeberverband des Rheintals, diverse Gemeinden und einzelne.

2 Siehe Eingaben der SP Bezirkspartei Oberrheintal und CVP-Frauengruppe Untertoggenburg.

3 Vgl. zum folgenden Thesen R 97 S. 20 sowie Erläuterungen VernE 98.

4 Siehe Eingabe der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell.

5 So die Thesen R 97.

nung der Aufgaben oder der Organisation (beispielsweise durch eine gewisse Professionalisierung) erreichen. Eine Verkleinerung würde die Volksrechte im Sinn der Repräsentanz beeinträchtigen, ohne dass daraus ein namhafter Gewinn resultierte.

Eine Verkleinerung des Grossen Rates hätte im weiteren Auswirkungen auf die Wahlkreiseinteilung gemäss Art. 35 Abs. 2 VE 99: Um die Wahlhürden in den Wahlkreisen niedrig zu halten, müssten mindestens die kleineren Wahlkreise wie Werdenberg, Sargans und Rorschach vergrössert werden.

Hinzu kommt, dass die einzelnen Mitglieder des Kantonsrates bei einer Verkleinerung in mehr Kommissionen mitarbeiten müssten. Angesichts solch erhöhter Arbeitsbelastung könnte eine Reduktion der Parlamentssitze auch dazu führen, dass es schwieriger würde, gute Leute mit den nötigen zeitlichen Kapazitäten zu finden.

Artikel 63 Zuständigkeit

a) Wahlen

Der Kantonsrat wählt:

- a) seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglementes;*
- b) seine Vertretung in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen;*
- c) die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten;*
- d) auf Antrag der Regierung die Staatssekretärin oder den Staatssekretär;*
- e) die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes;*
- f) weitere durch Gesetz bezeichnete Organe.*

1. Entstehungsgeschichte

Verfassungskommission und Regierung waren sich in ihren Thesen grundsätzlich einig über die Zuteilung der Wahlbefugnisse an den Kantonsrat. Die Thesen AG 98 wollten darüber hinausgehend die Staatsanwältinnen und -anwälte sowie die parlamentarische Finanz- und Leistungskontrolle vom Kantonsrat wählen lassen.

Der VernE 98 hielt die Vorschläge der Thesen R 97 und VK 98 fest. Über den VE 99 hinausgehend erteilte der VernE 98 in Art. 90 dem Kantonsrat die Zuständigkeit zur Wahl einer Ombudsperson und, gemäss Variante, eines Ständeratsmitglieds aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung¹. Die Schaffung einer Ombudsperson oder einer Ombudsstelle wird im Gegensatz zum VernE 98 (vgl. Art. 102 ff.) im VE 99 neu dem Gesetzgeber überlassen (vgl. Art. 75). Tut dies der Gesetzgeber, kann er dem Kantonsrat kraft Art. 63 lit. f die Zuständigkeit zur Wahl der Ombudsperson erteilen. Die Variante der Wahl eines Ständeratsmitglieds aus dem Kreis der Regierung ist im VE 99 nicht mehr vorgesehen.

2. Übersicht über die Änderungen gegenüber der geltenden Kantonsverfassung

Neu wird gemäss Art. 63 lit. d die Staatssekretärin oder der Staatssekretär auf Antrag der Regierung gewählt (bisher Art. 89 KV: Wahl durch den Grossen Rat ohne Vorschlag des Regierungsrates).

¹ Siehe Bemerkungen zu Art. 34.

Bei der Wahl der Richter erfolgt eine Änderung aufgrund der Tatsache, dass das Kassationsgericht vom VE 99 abgeschafft wird. Entsprechend wird auch die Wahl von Präsidium und Mitgliedern des Kassationsgerichtes durch den Kantonsrat (bisher Art. 87 Abs. 2 KV und Art. 24 lit. c GerG) von Art. 63 lit. e nicht mehr erwähnt.

Die geltende Kantonsverfassung schreibt zudem in Art. 89 die Wahl der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch den Kantonsrat vor. Nach Art. 63 VE 99 müssen diese Wahlen, vorbehalten anderer gesetzlicher Regelung,¹ nicht mehr durch den Kantonsrat erfolgen.

3. *Wahlverfahren*

Das Wahlverfahren ist auf Gesetzesstufe in Art. 137 ff. GRR festgehalten.

Gemäss Art. 139 ist gewählt, wer die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Vom dritten Wahlgang an kann für den Kandidaten, der im vorhergehenden Wahlgang die geringste Stimmenzahl erhalten hat, sowie für einen neuen Kandidaten keine gültige Stimme mehr abgegeben werden.

Ausser bei der Wahl der Stimmzähler und der vorberatenden Kommissionen sind die Wahlen gemäss Art. 141 geheim. Kraft Art. 143 sind mehrere gleichartige Wahlen als Listenwahlen vorzunehmen, wenn der Rat nichts anderes beschliesst. Dabei wird das absolute Mehr nach der Zahl der Stimmzettel ermittelt, die wenigstens einen gültigen Namen enthalten. Erreichen mehr Personen, als zu wählen sind, das absolute Mehr, so fällt der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl aus der Wahl. Bei Stimmgleichheit zieht der Präsident das Los.

Diese Vorschriften über das Wahlverfahren stehen mit dem VE 99 in Einklang. Sie stellen keine Wahlhürden auf, welche die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates als Wahlbehörde beeinträchtigen würden.

4. *Inhalt von Art. 63*

Gemäss *lit. a* wählt der Kantonsrat seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglementes. Nach Art. 3 ff. GRR sind dies: das Präsidium, das Vizepräsidium, die Stimmzähler sowie die Kommissionen (ständige und nichtständige).

Nach *lit. b* wählt der Kantonsrat seine Vertretung in interkantonalen und interstaatlichen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen². Diese Vertretungen (Delegationen) sowie ihre Wahl durch den Grosse Rat wurden mit dem IV. Nachtrag vom 3. Dezember 1998 in Art. 23bis GRR festgelegt.

Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident wird kraft *lit. c* nach wie vor (vgl. Art. 86 KV) vom Kantonsrat gewählt. Gemäss Thesen R 97 stünde eine Wahl durch das Volk nur dann zur Diskussion, wenn die Funktionen erheblich ausgeweitet würden.

Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär wird als Vorsteher der Staatskanzlei (vgl. Art. 46 GRR), der Schnittstelle zwischen Kantonsrat und Regierung, aufgrund von *lit. d* wie bisher gemäss Art. 89 KV vom Kantonsrat gewählt. Da die Staats-

1 Art. 14 Abs. 1 des gesamtrevidierten, am 1. Juli 2000 in Vollzug tretenden Strafprozessgesetzes sieht die Wahl durch die Regierung vor.

2 Zu den interkantonalen und internationalen Beziehungen des Kantons St. Gallen vgl. die Kommentierung von Art. 22 (Aussenbeziehungen) und Art. 72.

sekretärin oder der Staatssekretär, wie die Thesen R 97 ausführten, schwergewichtig der Regierung in gleicher Funktion zu dienen hat, muss er von dieser – vor allem im Hinblick auf eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit – akzeptiert werden können. Daher kommt, über Art. 90 lit. e VernE 98 hinausgehend, bei dieser Wahl der Regierung ein Antragsrecht zu. Im übrigen werden die Funktionen des Staatssekretärs oder der Staatssekretärin entgegen der Forderung in den Thesen R 97¹ im VE 99 nicht genannt, da die Entwicklung der Parlamentsdienste und der Staatskanzlei offenbleiben soll².

Gemäss *lit. e* sind im Bereich der Justiz nach wie vor³ die Präsidentin oder der Präsident sowie die weiteren Mitglieder des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes vom Kantonsrat zu wählen. Dazu gehören auch die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter. Das Handelsgericht und die Anklagekammer sind als Teil des Kantonsgerichtes im Sinn dieser Bestimmung zu verstehen, nicht aber das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission. Das Präsidium sowie die Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte werden gemäss Art. 34 lit. d in jedem Fall von den Stimmberechtigten in den Gerichtswahlkreisen gewählt, auch wenn sie zugleich Ersatzrichter von Kantons- oder Verwaltungsgericht sind⁴.

Lit. f ermächtigt den Gesetzgeber, weitere vom Kantonsrat zu wählende Organe zu bezeichnen. Zur Zeit sind dies gemäss Verfassung und Gesetz, über Art. 63 lit. a bis e hinausgehend, namentlich folgende Organe:

- Präsidium und Mitglieder des nach Art. 78 Abs. 1 und 79 Abs. 1 VE 99 abzuschaffenden Kassationsgerichtes⁵;
- die hauptamtlichen Richter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes⁶ sowie
- der Universitätsrat⁷.

Artikel 64

b) Sachgeschäfte

Der Kantonsrat:

- a) beschliesst Verfassungsänderungen;*
- b) erlässt oder ändert Gesetze oder hebt sie auf;*
- c) genehmigt Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang;*
- d) erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest;*

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

2 Vgl. die allgemeinen Ausführungen vor Art. 62, am Ende.

3 Vgl. bisher Art. 87 Abs. 2 (Kantonsgericht), Art. 80bis Abs. 3 i.V.m. Art. 87 Abs. 2 (Verwaltungsgericht), Art. 89 KV (Anklagekammer) sowie Art. 24 lit. b GerG (Handelsgericht).

4 Im Fall des Kantonsgerichtes sind die Bezirksgerichtspräsidenten gemäss Art. 11 Abs. 2 GerG Ersatzrichter.

5 Art. 87 Abs. 2 KV sowie Art. 24 lit. c GerG.

6 Art. 24 lit. e GerG. Die nebenamtlichen Richter und die Fachrichter des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission werden gemäss Art. 23 GerG auf Vorschlag des Verwaltungsgerichtes von der Regierung gewählt.

7 Art. 6 Abs. 1 Gesetz über die Universität St.Gallen vom 26. Mai 1988 (sGS 217.11).

- e) *informiert sich über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Ausgestaltung fest;*
- f) *beschliesst über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung;*
- g) *beschliesst über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen;*
- h) *nimmt Kenntnis vom Finanzplan;*
- i) *berät Berichte;*
- j) *beaufsichtigt Regierung und Staatsverwaltung;*
- k) *beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte;*
- l) *reicht nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen ein;*
- m) *erfüllt weitere Aufgaben, die ihm das Gesetz überträgt.*

1. Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat und Regierung

Die Liste der vom Kantonsrat kraft Verfassung vorzunehmenden Sachgeschäfte beschränkt sich auf das Grundsätzliche und verzichtet auf Einzelheiten. Damit ist die Liste in Art. 64 Ausfluss des institutionellen Leitgedankens, dem Kantonsrat die politische Hauptverantwortung und der Regierung die Umsetzung der grundlegenden Entscheidungen des Kantonsrates zuzuteilen.

Die Vorbereitung der Geschäfte des Kantonsrates, insbesondere der Gesetzgebung, besorgt die Regierung kraft Art. 71 lit. a. Die Abgrenzungen der Sachzuständigkeiten von Kantonsrat und Regierung in Art. 64 und 71 beziehen sich – ganz im Sinn des allgemeinen Gewaltenteilungsgrundsatzes von Art. 54 – auf die Beschlussfassung. Hingegen lassen diese Kompetenzbestimmungen alle Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Vorfeld der Beschlussfassung offen.

2. Änderungen gegenüber geltendem Verfassungsrecht

Wie eingangs ausführlich gezeigt¹, verzichtet Art. 64 auf die Nennung der verschiedenen Einzelzuständigkeiten, die in der Aufzählung der Sachkompetenzen in Art. 55 KV noch aufgeführt werden. Wie aus lit. m hervorgeht, ist die Liste in Art. 64 VE 99 allerdings wie jene in Art. 63 nicht abschliessend. Das Gesetz kann dem Kantonsrat die Erfüllung weiterer Aufgaben übertragen.

3. Bestimmungen über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

Die Thesen der Verfassungskommission, der Regierung und der Arbeitsgruppen wollten die Sachzuständigkeiten des Kantonsrates vermehrt an den Grundsätzen des New Public Management ausrichten. Dazu gehört die Festlegung von Zielrichtungen, Leistungsaufträgen und Rahmenbedingungen. Ähnlich wie im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden (vgl. Art. 25 Abs. 2 und 3 VE 99) sollte die Verfassung über die Aufgabenerfüllung im Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierung Grundsätze aufnehmen, nach denen der Kantonsrat einzig seine Leistungserwartun-

1 Vgl. Bemerkungen vor Art. 62.

gen festlegt, es aber der Regierung überlässt, wie sie den Auftrag erfüllen und welche Ressourcen sie dafür einsetzen will¹.

Zu diesen Grundsätzen gehören die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten an die Regierung sowie die Formulierung von Legislaturzielen und Prioritätenordnungen durch das Parlament, an die es selber während wenigstens einer Amtsdauer gebunden ist. Die genannten Instrumente fanden in Art. 91 lit. f und g sowie Art. 92 Verne 98 in folgender Weise Eingang:

«Der Kantonsrat erteilt Leistungsaufträge über die Erfüllung von Staatsaufgaben, soweit nicht Regierung oder ihr nachgeordnete Stellen zuständig sind, und legt das Controlling fest.» (Art. 91 lit. f)

«Der Kantonsrat erteilt Globalkredite durch besonderen Beschluss oder im Rahmen des Kantonsvoranschlages.» (Art. 91 lit. g)

«Der Kantonsrat legt für die Amtsdauer Legislaturziele fest und bestimmt die Prioritäten ihrer Verwirklichung.

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

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

In der Vernehmlassung fanden die Regelungen über die Leistungsaufträge und die Globalkredite gemäss Art. 91 lit. f und g wenig Resonanz. Einzig die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell unterstützte diese Bestimmungen ausdrücklich. Der Sinn von Legislaturzielen nach Art. 92 scheint aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse umstritten zu sein. Befürworter und Gegner² hielten sich in etwa die Waage. Einige Befürworter führten an, dass die Legislaturziele für eine an den Prinzipien des New Public Management ausgerichtete Verfassung wohl nötig, dass viele Fragen aber noch offen seien³ oder dass Abs. 3 betreffend die Zweidrittelmehrheit zur Abänderung der Legislaturziele zu streichen sei⁴.

Das Konzept der Legislaturziele, an die der Kantonsrat während einer Amtszeit weitgehend gebunden ist, wurde im Anschluss an die gemischten Reaktionen in der Vernehmlassung fallengelassen. In die Verfassung wäre damit ein Instrument aufgenommen worden, das noch wenig erprobt ist. Insbesondere seine rechtliche Bedeutung hätte noch ungelöste Fragen aufgeworfen wie: Was geschieht, wenn sich der Kantonsrat über die Legislaturziele nicht einigen kann? Was, wenn sich der Kantonsrat nicht an die Legislaturziele hält? Muss sich der Kantonsrat auch an die Legislaturziele halten, wenn sich inzwischen die äusseren Bedingungen stark geändert haben? Bestehen direktdemokratische Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Legislaturziele? Wie ist eine Volksinitiative zu behandeln, die dem Legislaturprogramm widerspricht?

Die anderen Instrumente des Verne 98 zur Umsetzung von New Public Management, die Leistungsaufträge und die Globalkredite wurden vom VE 99 übernommen, allerdings unter der Überschrift «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung –

1 Näheres dazu bei den Bemerkungen zu Art. 76 (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Rahmenbedingungen).

2 Gegner waren die CVP Sarganserland, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell und der Gemeinderat Mogelsberg.

3 Vgl. Eingaben der SP Kantonalpartei und der FDP des Kantons St.Gallen.

4 So der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband.

Rahmenbedingungen» in einer eigenen Bestimmung verankert. Nach dieser Bestimmung in Art. 76 VE 99 können in Abweichung der Zuständigkeiten und Aufgaben von Kantonsrat und Regierung im Finanzbereich durch Gesetz Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festgelegt werden. Das Gesetz bestimmt insbesondere die Zuständigkeiten für die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten sowie für die Sicherstellung des Controlling¹. Die Diskussion über die Einführung von Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird damit dem Gesetzgebungsprozess vorbehalten.

3. Inhalt von Art.64

Aufgrund von *lit. a* beschliesst der Kantonsrat Verfassungsänderungen. Im Unterschied zur geltenden Verfassung (vgl. Art. 124 Abs. 1 KV) erfolgt die Beschlussfassung in allen Fällen mittels absolutem Mehr der Stimmenden². Die Gesetzgebung ist gemäss *lit. b* Sache des Kantonsrates. Bei der Frage, welche Materien ins Gesetz gehören, hat sich der Kantonsrat an Art. 65 und anderen Bestimmungen des VE 99³ zu orientieren. Die Kompetenz zur Verfassungs- und Gesetzgebung gemäss *lit. a* und *b* umschliesst namentlich auch die Befugnis, das Verfahren einzuleiten (vgl. für Verfassungsänderungen Art. 110 *lit. a* und Art. 114 Abs. 1 *lit. b*) sowie Aufträge an die Regierung in Form von Motionen und Postulaten⁴ zu erteilen.

Lit. c legt zusammen mit *lit. e* die Sachkompetenzen des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen fest⁵. Der Kantonsrat bestimmt, welche zwischenstaatlichen Vereinbarungen Verfassungs- und Gesetzesrang haben. Verfassungsrang haben jene Vereinbarungen, die Materien regeln, welche die Vorschriften der (neuen) Verfassung abändern oder ergänzen. Welche Vereinbarungen Gesetzesrang haben, sagen Art. 65 und andere Bestimmungen des VE 99⁶. Bei der Führung der Aussenbeziehungen im Sinn von *lit. e* ist die Rollenverteilung im Vergleich zur Gesetzgebung etwas verschoben: Der VE 99 beschränkt die Sachkompetenz des Kantonsrates im Bereich der Führung der Aussenbeziehungen auf die Kenntnisnahme und die Festlegung der Ziele. In diesem Rahmen fällt die politische Führung und Gestaltung, namentlich das Aushandeln zwischenstaatlicher Vereinbarungen, gemäss Art. 72 ausschliesslich der Regierung zu.

Die Zuständigkeiten gemäss *lit. d* zum Erlass eines Geschäftsreglementes und zur Festlegung der parlamentarischen Instrumente fällt gewissermassen in den «Hausbereich» des Kantonsrates. Diese Zuständigkeiten hat das Parlament mit Erlass des Grossratsreglementes ausgenutzt. Die Zuständigkeit zum Erlass des Geschäftsreglementes und zur Festlegung der parlamentarischen Instrumente ist neben den Erlassen über die Besoldungen des Staatspersonals und der Lehrkräfte der Grundschule gemäss Art. 47 Abs. 2 das einzige Ordnungsrecht des Kantonsrates, das der VE 99 vorsieht. Demgegenüber erteilt die geltende Kantonsverfassung

1 Vgl. Weiteres in der Kommentierung von Art. 76.

2 Dazu im einzelnen oben vor Art. 62.

3 Siehe Bemerkungen zu Art. 65.

4 Zu den parlamentarischen Instrumenten der Motion und des Postulats eingehend Bemerkungen zu Art. 51 (Volksmotion) und Art. 76 (wirkungsorientierte Verwaltungsführung).

5 Dazu im einzelnen Bemerkungen zu Art. 22 (Aussenbeziehungen).

6 Siehe Bemerkungen zu Art. 65.

in Art. 55 noch für eine Reihe von Fällen dem Grossen Rat die Kompetenz, unter Ausschluss des Referendums Verordnungen zu erlassen. Diese Ermächtigungen in Art. 55 KV haben in der Praxis allerdings nur selten zu Verordnungen des Grossen Rates geführt¹.

Lit. f, g, h und teilweise *i* bestimmen die Kompetenzen des Kantonsrates im Finanzbereich. Der Gesetzgeber kann im übrigen gemäss Art. 76 in Abweichung von diesen Bestimmungen Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen.

Der Beschluss über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung kraft *lit. f* gehört zu den angestammten Aufgaben des Parlamentes (vgl. bisher Art. 55 Ziff. 7 und 11 KV²).

Gemäss *lit. g* beschliesst der Kantonsrat über neue Ausgaben, welche die im Gesetz festgelegten Ausgabenbeträge übersteigen³. Der VerNE 98 hatte diese Beträge noch selbst erwähnt, nämlich neue einmalige Ausgaben ab 3 Millionen und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben ab 300 000 Franken. In der Vernehmlassung verlangten einige, keine nominellen Beträge in der Verfassung zu nennen. Damit zur Anpassung an die Inflation und andere veränderte Umstände nicht jedesmal eine Verfassungsrevision nötig wird, verzichtet die Verfassungskommission nun auf die Nennung von Beträgen.

Nach Art. 71 *lit. e* legt die Regierung den Finanzplan fest. Der Kantonsrat nimmt gemäss Art. 64 *lit. h* Kenntnis vom Finanzplan.

Die Beratung von Berichten aufgrund von *lit. i* erfasst nicht nur die Beratung von Jahres-, Begleit- und anderen Berichten der Regierung, sondern etwa auch die Beratung von Berichten der Kommissionen oder der Finanzkontrolle.

Die Zuständigkeit zur Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung gemäss *lit. j* ist eine zentrale Aufgabe des Parlamentes. Der Kantonsrat übt diese Aufsicht mit Hilfe seiner Kommissionen namentlich der staatswirtschaftlichen Kommission gemäss Art. 15 GRR aus.

Die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte kraft *lit. k* bezieht sich einzig auf den administrativen Tätigkeitsbereich der Gerichte, aufgrund der Unabhängigkeit der Gerichte im Sinn von Art. 54 Abs. 2 nicht aber auf die Inhalte der Rechtsprechungstätigkeit. Die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte übt der Kantonsrat gemäss Art. 14 GRR mit Hilfe der Rechtspflegekommission aus.

Gemäss *lit. l* kann der Kantonsrat beim Bund eine Standesinitiative einreichen. Subsidiär ist nach Art. 72 Abs. 2 dazu auch die Regierung befugt. Mittels Standesinitiativen können die Kantone gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesversammlung schriftlich einen Antrag stellen, der in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fällt. Diese entscheidet, ob dem Antrag entsprochen wird. Im Unterschied zur Volksinitiative auf Verfassungsänderung gemäss Art. 138 und 139 BV findet aber keine obligatorische Volksabstimmung statt.

1 Vgl. Yvo Hangartner, Das Gesetz im st.gallischen Staatsrecht, in: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Andreas Auer/Walter Kälin (Hrsg.), Chur/Zürich 1991, S. 287.

2 Entsprechend Art. 65 StVG.

3 Gemäss heutigem Art. 66 StVG ist die Regierung lediglich für dringliche Ausgaben und Kreditüberschreitungen sowie für den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken im Verwaltungsvermögen, wenn deren Preis die Betragsgrenze des allgemeinen fakultativen Finanzreferendums nicht erreicht, zuständig.

Aus *lit. m* geht wie gesagt hervor, dass die Liste der Sachgeschäfte des Kantonsrates in Art. 64 nicht abschliessend ist. Allerdings kann der Kantonsrat nur dann weitere Aufgaben an die Hand nehmen, wenn sie ihm durch Gesetz übertragen werden. Der Gesetzgeber hat sich dabei am Gewaltenteilungskonzept des VE 99 hinsichtlich Kantonsrat/Regierung zu orientieren und nur politisch wichtige Geschäfte dem Kantonsrat zu übertragen. So fragt sich beispielsweise, ob die Kompetenz des Parlamentes nach geltendem Art. 65 Abs. 1 lit. f StVG, über Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zu entscheiden, nicht generell bis zu einer bestimmten Betragsgrenze im Sinn von *lit. g* der Regierung zugewiesen werden sollte.

Artikel 65

Gesetzgebung

Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn in allgemeiner Form insbesondere:

- a) *Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften festgelegt werden;*
- b) *die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten geordnet werden.*

1. Entstehungsgeschichte und geltende Kantonsverfassung

Die Aufnahme einer Bestimmung über Form und Inhalt von Gesetzen war nie bestritten. Die geltende Kantonsverfassung hält den Gesetzesbegriff in Art. 54 Abs. 2 in folgender Weise fest:

«Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates sowie die organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen.»

Der VernE 98 übernahm in Art. 89 diese Regelung ihrem Gehalt nach und brachte sie in eine zeitgenössische sprachliche Form. Darüber hinaus erwähnte Art. 89 VernE 98, wer für den Erlass von Gesetzen zuständig ist, nämlich der Kantonsrat unter ausdrücklicher oder stillschweigender Mitwirkung der Stimmberechtigten.

Art. 65 VE 99 korrigierte leicht den Wortlaut von Art. 89 VernE 98 und führte eine inhaltliche Änderung ein: Als Gesetze gelten im Unterschied zu Art. 54 Abs. 2 KV und Art. 89 VernE 98 auch befristete Erlasse, welche die Elemente des Gesetzesbegriffs erfüllen.

2. Regelungsgegenstand von Art. 65

Art. 65 bestimmt die Form von Gesetzen, indem er sagt, dass sie «allgemein» sein müssen.

Die Frage, welche Materien so wichtig sind, dass sie vom Gesetzgeber geregelt werden müssen, und für welche Materien eine Verordnung der Regierung genügt, wird, wie unten in Ziff. 5 zu zeigen, vom VE 99 neben Art. 65 an verschiedensten Stellen beantwortet. Grundsätzlich sind danach alle wichtigen Materien vom Gesetz zu regeln.

Die Frage, wer Gesetze erlässt, wird bereits von Art. 46 lit. c (obligatorische Abstimmung bei Gesetzes- und Einheitsinitiativen), Art. 47 lit. a (fakultatives Gesetzesreferendum) und Art. 64 lit. b (Gesetzgebung durch den Kantonsrat) geregelt. Der Ingress von Art. 65 verdeutlicht, welche Staatsorgane für die Gesetzgebung zuständig sind: Der Kantonsrat unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten¹.

3. Bedeutung des Gesetzesbegriffs gemäss VE 99

Der Begriff des Gesetzes ist in verschiedener Hinsicht für Rechtsstaat und Demokratie von grosser Wichtigkeit.

Aufgrund ihrer allgemeinen Form gelten Gesetze für eine Vielzahl unbestimmter Personen. Dies gewährleistet Rechtsgleichheit. Die Rechtsanwendungsbehörden, die Gerichte und die Verwaltung sind gehalten, in gleich gelagerten Fällen gleich zu entscheiden. Könnten diese unabhängig von einer gesetzlichen Regelung von Fall zu Fall entscheiden, wäre die Gefahr der Ungleichbehandlung wesentlich grösser².

Weil Gesetze allgemeiner Natur sind, regeln sie im weiteren keine konkreten Sachverhalte, sondern umfassen eine Vielzahl allgemein umschriebener Fälle. Die Rechtsanwendungsbehörden müssen bestimmte Fälle in Übereinstimmung mit den allgemeinen Vorgaben der Gesetze lösen. Dadurch können die Einzelnen das Handeln der Behörden besser voraussehen und berechnen. Gesetze dienen damit der Rechtssicherheit. Z. B. soll ein Ladenbesitzer im voraus wissen, wie lange er sein Geschäft offen lassen kann und was geschieht, wenn er es länger offen lässt. Es wäre aus Gerechtigkeits-, aber auch aus wirtschaftlichen Überlegungen unsinnig, wenn er von der Polizei wegen zu langer Öffnung unversehens ohne gesetzliche Grundlage gebüsst würde.

Das Gesetz ist sodann ein unerlässliches Instrument zur Machtbeschränkung aller staatlichen Behörden, vor allem aber von Regierung und Verwaltung. Regierung und Verwaltung haben mit ihren personellen und organisatorischen Mitteln die Möglichkeit, stark in die Freiheiten der Gesellschaft und der Einzelnen einzugreifen. Der Einsatz dieser Mittel wird demokratisch kontrolliert und in geordnete Bahnen gelenkt, indem Regierung und Verwaltung an die Gesetze, die von Kantonsrat und Stimmberechtigten gemacht sind, gebunden sind. Für schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten verlangt Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV ausdrücklich eine formellgesetzliche Grundlage, d. h. eine Grundlage in einem Gesetz im Sinn von Art. 65 VE 99.

Umgekehrt hält der Gesetzesbegriff gemäss Art. 65 auch die Tätigkeit der gesetzgebenden Organe, des Kantonsrates und des Stimmvolkes in vernünftigen Schranken. Die Gesetzgebungsorgane sollen namentlich im Bereich von Organisation und Verfahren im Sinn von lit. b nur die Grundzüge regeln und die Einzelprobleme

1 Aus Sicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Gesetzesbegriff ist damit das Gesetz gemäss Art. 65 «Gesetz im formellen Sinn», da es im demokratischen Verfahren gemäss Kantonsverfassung erlassen wird. «Gesetze im materiellen Sinn», die lediglich die Form von Gesetzen haben, sind Verordnungen der Regierung gemäss Art. 71 lit. b Ziff. 1 VE 99.

2 Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, N 301.

Regierung und Verwaltung überlassen. Das Gesetz im Sinn von Art. 65 präzisiert in dieser Weise die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive und stellt damit die Funktionsfähigkeit der Legislative sicher¹.

Schliesslich ist der Gesetzesbegriff gemäss VE 99 ausschlaggebend für die Wahrung der Volksrechte. Das Gesetzesreferendum kann nur gegen Gesetze, nicht aber gegen Verordnungen der Regierung ergriffen werden. Indem der VE 99 implizit verlangt, dass alle wichtigen Gegenstände ins Gesetz gehören, stellt er zugleich sicher, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegen die Regelungen von wichtigen Gegenständen das Referendum einlegen können.

4. Allgemeine Form gemäss Art. 65

Die Form der Allgemeinheit² bedeutet erstens, dass sich Gesetze nicht an bestimmte Personen richten dürfen, sondern für einen unbestimmten Adressatenkreis gelten müssen³. Im Gegensatz dazu sind Entscheide, die sich an bestimmte Personen richten, «individueller Natur»; es handelt sich um Verfügungen, Urteile und Beschlüsse, Entscheidungsformen, welche von allen drei Staatsgewalten – Kantonsrat, Regierung/Verwaltung und Justiz – verwendet werden.

Zweitens hat die Allgemeinheit der Gesetze zur Folge, dass keine konkreten Sachverhalte ins Gesetz aufzunehmen sind, sondern nur allgemein umschriebene Fälle⁴. Eine Baubewilligung, eine Busse, eine Stipendienverfügung, aber auch ein Fahrverbot für eine bestimmte Strasse, das für die Allgemeinheit gilt⁵, beziehen sich auf ein bestimmtes Ereignis, so dass sie nicht in die Form eines Gesetzes gekleidet werden können.

Damit Gesetze verbindlich sind, müssen sie trotz ihrer Allgemeinheit genügend bestimmt sein. Gesetze dürfen sich nicht auf blosse Zielvorgaben oder Programmartikel beschränken⁶.

5. Vorgaben der Verfassung für den Gesetzgeber

Gemäss dem Gewaltenteilungskonzept des VE 99 im Verhältnis Kantonsrat/Regierung⁷ fällt der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen, in deren Rahmen die Regierung führend und planend tätig wird. Entsprechend besagt Art. 71 lit. b,

1 Bereits die geltende Kantonsverfassung, aber auch der VE 99 enthält keine Bestimmung, die die Voraussetzungen der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Regierung eigens regelt. Nach dem Gewaltenteilungskonzept des VE 99 ist es nicht angebracht von «Übertragung» von Rechtsetzungsbefugnissen zu sprechen: Die Verfassung teilt in Abschnitt VI über die Behörden die Rechtsetzungsbefugnisse selber auf Kantonsrat (und Stimmberechtigte) sowie auf Regierung auf. Die Regierung setzt kraft Verfassung (vgl. Art. 71 lit. b) die Gesetze mittels Verordnungen um. Wie bisher braucht die Regierung im Einzelfall keine ausdrückliche Ermächtigung durch den Gesetzgeber zum Erlass einer Verordnung.

2 Siehe zum geltenden Verfassungsrecht Yvo Hangartner, Das Gesetz im st.gallischen Staatsrecht, in: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Andreas Auer/Walter Kälin (Hrsg.), Chur/Zürich 1991, S. 281 ff.

3 Vgl. für St.Gallen BGE 102 Ia 131 E. 5 S. 138.

4 Das Bundesrecht spricht in diesem Zusammenhang von «Abstraktheit»; vgl. Art. 5 Abs. 2 Geschäftsverkehrs-gesetz (GVG; SR 171.11).

5 Sog. Allgemeinverfügung.

6 Vgl. für St.Gallen BGE 102 Ia 131 E. 5 S. 138.

7 Siehe Bemerkungen vor Art. 54 und insbesondere vor Art. 62.

dass die Regierung u. a. Gesetze «umsetzt», also nicht nur vollzieht oder ausführt; d. h. die Gesetze sollen der Regierung einen gewissen Spielraum für die Umsetzung lassen. Daraus geht hervor, dass Gesetze im Sinn von Art. 65 nur die wichtigen Fragen regeln sollen.

Was wegen seiner Tragweite ins Gesetz gehört, bestimmt in erster Linie das Verfassungsrecht des Kantons St.Gallen. Art. 65 lit. a und b umschreiben beispielhaft und generell, welche Materien einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Aus der Gegenüberstellung der beiden Buchstaben, insbesondere aus dem nur in lit. b verwendeten Ausdruck «Grundzüge» geht hervor, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Rechte und Pflichten im Sinn von lit. a genauer sein muss als bei der Ordnung von Organisation und Verfahren gemäss lit. b. Über Art. 65 hinaus enthält der VE 99 zahlreiche Bestimmungen, die sagen, was die Verfassung vom Gesetzgeber geregelt haben will¹. Zu beachten ist auch der bereits erwähnte Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV, der besagt, dass alle schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst, d. h. im Gesetz im Sinn von Art. 65 VE 99, vorgesehen sein müssen.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die zum Teil sehr allgemein sind, bestimmen Kantonsrat und Stimmberechtigte, was wesentlich ist. Die Vorstellungen darüber, was genügend wichtig ist, um vom Gesetzgeber geregelt zu werden, hängen damit stark von wandelbaren politischen Einschätzungen ab.

6. Verhältnis von Art. 65 zu Art. 8 Abs. 1

Art. 8 Abs. 1 sagt, dass Grundlage allen staatlichen Handelns das Recht ist. Der Ausdruck «Recht» in Art. 8 Abs. 1 ist weiter als der Ausdruck «Gesetz» in Art. 65: Unter Recht sind nicht nur Erlasse des Gesetzgebers zu verstehen, sondern alle geltenden, also auch dem Kanton übergeordneten Normen allgemeiner und konkreter Natur, d. h. neben Gesetzen namentlich auch Verordnungen, zwischenstaatliche und interkommunale Abkommen, Richterrecht und Gewohnheitsrecht sowie Beschlüsse, Urteile und Verfügungen aller Staatsorgane.

Neben der Gewährleistung von Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und der Beschränkung staatlicher Macht hat Art. 8 Abs. 1 die besondere Funktion, die staatlichen Organe an ihre eigenen Entscheidungen zu binden und damit in die Verantwortung zu nehmen.

¹ Es sind dies: Art. 5 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 3, Art. 25 Abs. 1 und 3, Art. 27, Art. 31 Abs. 2, Art. 32 Abs. 3, Art. 34 lit. g, Art. 35 Abs. 3, Art. 37, Art. 38 Abs. 2, Art. 42 Abs. 1, Art. 45, Art. 48 Abs. 2, Art. 50, Art. 51 Abs. 2, Art. 55 lit. b und c, Art. 56 lit. b, Art. 58 Abs. 2, Art. 59 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 63 lit. f, Art. 64 lit. m, Art. 68 lit. d, Art. 70, Art. 71 lit. i, Art. 74, Art. 75, Art. 76, Art. 77 Abs. 1 und 2, Art. 78 Abs. 1 und 2, Art. 79 Abs. 2 und 3, Art. 82 Abs. 1, Art. 84 Abs. 1, Art. 85, Art. 86 Abs. 1, Art. 87, Art. 88 Abs. 3, Art. 91 Abs. 2, Art. 92, Art. 93 Abs. 2, Art. 94 Abs. 1, Art. 95 Abs. 2, Art. 96 Abs. 2, Art. 97 Abs. 1 und 2, Art. 98 Abs. 1, Art. 99 Abs. 1 und 2, Art. 100 Abs. 3, Art. 102 Abs. 2, Art. 104 sowie Art. 108 Abs. 2.

Artikel 66 **Gesetzgebung bei Dringlichkeit**

Aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit kann der Kantonsrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem Referendum unterstellt werden.

Nach den Thesen VK und AG 98 sollte der Kantonsrat für den Erlass von Dringlichkeitsrecht zuständig sein. Dennoch gelangte keine entsprechende Bestimmung in den VernE 98.

Die Kompetenz des Kantonsrates zur Gesetzgebung bei Dringlichkeit bezieht sich nicht nur auf die Gesetzgebung im Sinn von Art. 64 lit. b, sondern auch auf Finanzbeschlüsse im Sinn von Art. 64 lit. g.

Die Befugnis zur Gesetzgebung bei Dringlichkeit beinhaltet die sofortige Inkraftsetzung und Vollziehung von Gesetzen oder Finanzbeschlüssen. Dabei wird die Ausübung der Volksrechte gemäss Art. 47 lit. a und c (fakultatives Gesetzesreferendum und fakultatives Finanzreferendum) aufgeschoben. Dadurch können Gesetze und Finanzbeschlüsse ohne die Verzögerungen, welche die Referenden mit sich bringen, wirksam werden. Spätestens ein Jahr nach Invollzugsetzung müssen die dringlichen Gesetze und Finanzbeschlüsse dem Referendum unterstellt werden.

Die typische Voraussetzung von Art. 66 ist die zeitliche Dringlichkeit. Sie ist gegeben, wenn Gesetze oder Finanzbeschlüsse aus sachlichen Gründen ihren Hauptzweck bei einem Zuwarten der Invollzugsetzung nicht erreichen könnten. Solche Situationen liegen meist bei Notfällen wie Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder plötzlichen Flüchtlingsströmen vor.

Dringlichkeitsrecht bedeutet eine Schmälerung der Volksrechte und soll deshalb absolute Ausnahme bleiben. Aus diesem Grund bedarf es dazu eines qualifizierten Mehrs, nämlich der Mehrheit der Mitglieder und nicht nur der Stimmenden des Kantonsrates. Es handelt sich um das einzige qualifizierte Mehr des VE 99.

Der Dringlichkeitsbeschluss des Kantonsrates hat festzulegen, wie lange das Referendum ausgeschaltet werden soll. Die Frist von einem Jahr für die Unterstellung unter das Referendum ist als Obergrenze zu verstehen.

Angesichts des Ausnahmecharakters ist es dem Kantonsrat im übrigen untersagt, sich mittels Hinauszögern der Gesetzgebung selber in eine Notlage zu bringen. Der Kantonsrat ist gehalten, durch rasches Handeln wenn immer möglich Situationen zeitlicher Dringlichkeit zuvorzukommen und damit die Volksrechte zu wahren.

3. Regierung

Artikel 67 **Kollegium**

*Die Regierung besteht aus sieben Mitgliedern.
Sie fasst und vertritt ihre Beschlüsse als Kollegium.*

Absatz 1

Nach Art. 58 KV besteht die Regierung aus sieben Mitgliedern. Diese Zahl wird in Art. 67 VE 99 beibehalten. Die Thesen von Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen stimmten einhellig für die Beibehaltung der Mitgliederzahl. Der VernE 98 verankerte den Bestand von sieben in Art. 93. In der Vernehmlassung

wurde vereinzelt angeregt, die Mitgliederzahl auf fünf zu verkleinern¹ oder offenzulassen bzw. die Zahl im Gesetz zu regeln².

Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung wurde geprüft, ob die Zahl der Mitglieder der Regierung wie in einigen anderen Kantonen nicht auf fünf herabgesetzt werden sollte. Wie die Thesen R 97 ausführten, hätte indessen «die Verkleinerung des Gremiums zur Folge, dass die einzelnen Mitglieder noch mehr – namentlich mit Terminen – belastet würden. Die erträgliche Grenze ist aber heute schon erreicht, mit anderen Worten, es würden die Möglichkeiten zum Kontakt mit der Bevölkerung weiter eingeschränkt. Da es aber eine der wichtigen Aufgaben der Regierungsmitglieder ist, Mitbürgern die Regierungspolitik zu erläutern und auch deren Einstellungen dazu zu erfahren, sollte von einer Herabsetzung der Mitgliederzahl abgesehen werden.» Dem ist anzufügen, dass durch eine Verkleinerung der Mitgliederzahl die Gefahr besteht, dass sich Macht und Kompetenzen noch stärker als heute von der Regierung auf die Verwaltung verlagern würden, vor allem auch angesichts der vom VE 99 in Art. 69 ff. ausgebauten Funktionen der Regierung.

Absatz 2

1. Fortführung des Kollegialprinzips

Art. 67 Abs. 2 schreibt das Kollegialprinzip als wesentlichen Bestandteil des schweizerischen und des st.gallischen Regierungssystems fest. Es entspricht historisch gewachsener Kultur, dass die Regierung gegenüber den anderen Staatsorganen, gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber aussen als «eine dauernd handlungsfähige und wirkungskräftige Einheit»³ auftritt.

Das Kollegialprinzip beinhaltet, dass alle Regierungsmitglieder die gleiche Legitimation⁴, die gleichen Rechte und die gleichen Pflichten haben. Dazu gehört ferner, dass die wesentlichen Exekutivbeschlüsse im Kollegium (und nicht auf unterer Ebene) gefasst werden. Die Wahrnehmung des Kollegialprinzips wird erleichtert, wenn nicht nach aussen dringt, wie Entscheidungen ratsintern zustande gekommen sind. Aus diesem Grund ist die Öffentlichkeit der Verhandlungen (wie sie in zwei Kantonen praktiziert wird) nicht vorgesehen. Gemäss Art. 59 hat die Regierung jedoch die Öffentlichkeit grundsätzlich umfassend über ihre Tätigkeit zu informieren.

Die Anwendung des Kollegialprinzips schliesst Elemente anderer Regierungssysteme aus, namentlich Elemente des präsidentialen Regierungssystems, das der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten wichtige Entscheidungskompetenzen etwa zum Erlass von Richtlinien, welche in die Zuständigkeiten der einzelnen Minister eingreifen, verleiht. Nach geltender Verfassung sowie nach VE 99 ist die Präsidentin oder der Präsident indessen lediglich primus inter pares, indem sie oder er kraft Art. 68 die Verhandlungen leitet, den Geschäftsgang überwacht und die Regierung nach aussen vertritt. Immerhin gibt der Art. 68 lit. d dem Gesetzgeber die Möglichkeit, die Funktion des Regierungspräsidiums etwas aufzuwerten⁵.

1 So die CVP Bezirkspartei Oberrheintal und die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell.

2 Vgl. die Eingaben von EVP Kantonalvorstand und Arbeitgeber-Verband des Rheintals.

3 Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Aarau etc. 1986, N 1 zu § 92, S. 315.

4 D. h. vom selben Organ gewählt werden.

5 Siehe Bemerkungen zu Art. 68.

2. Stärkung des Landammanns und Ausbau der Departementsfunktionen

Seit dem Bericht vVK 90 war die Fortführung des Kollegialsystems in der Verfassungsdiskussion, auch in der Vernehmlassung, grundsätzlich unbestritten. Einzig der Bericht R 93 stellte eine differenzierte Ausgestaltung des Kollegialsystems, namentlich durch Stärkung der Stellung des Landammanns, zur Debatte. Zudem nahmen die Arbeitsgruppen die Forderung nach einer stärkeren Stellung des Landammanns in ihre Thesen AG 98 auf.

Der Bericht R 93 ging vom Anliegen aus, die Regierungsfunktionen, die von der Regierung als Gesamt- bzw. als Kollegialorgan wahrzunehmen sind, und die Departementsfunktionen, für die das einzelne Regierungsmitglied verantwortlich ist, in der Verfassung zu umschreiben. Dabei sollte die Regierung als Gesamtorgan grundsätzlich nur für jene Angelegenheiten zuständig erklärt werden, die ein Zusammenwirken mit dem Grossen Rat bedingen oder auf eine Vertretung des Kantons nach aussen ausgerichtet sind. Ansonsten solle es Sache des einzelnen Regierungsmitglieds sein, in eigener Verantwortung für die Erfüllung jener Geschäfte zu sorgen, die nicht einen Kollegialentscheid erfordern.

Die vorstehend skizzierte Aufteilung hätte im Vergleich zu heute eine Verlagerung von Regierungsfunktionen hin zu Departementsfunktionen mit sich gebracht. Die Aufgaben der Gesamtregierung wären auf Führungsaufgaben gegenüber aussen beschränkt worden. Eine solche Konzeption wirft namentlich die Frage nach der zukünftigen Stellung des Landammanns auf. Gemäss Bericht R 93 sollte sich die Verfassungsdiskussion entsprechend:

«mit einem mindestens teilweisen Übergang vom heutigen Kollegialsystem – mit dem Landammann als *primus inter pares* – zu einem modifizierten Präsidialsystem, das weder die Abberufung der Regierung durch das Parlament noch die Parlamentsauflösung kennt, befassen müssen. Eine Ausweitung departementaler Funktionen und Verantwortlichkeiten im beschriebenen Sinn lässt es nämlich kaum zu, dass ein Departementsvorsteher gleichzeitig die Regierung präsidiert, weshalb die Einsetzung eines Regierungspräsidenten, der einem Präsidialdepartement vorsteht, zu prüfen ist. Sollte demgegenüber das bestehende Regierungssystem in seinen Grundzügen beibehalten werden, so stellen sich eine Reihe weiterer verfassungsrechtlicher Fragen. Unter anderem müsste abgeklärt werden, ob das Amt eines Landammanns allenfalls während einer mehrjährigen Amtsdauer auszuüben wäre. Sodann wären Überlegungen in bezug auf die jeweilige Besetzung des Landammannamtes, d. h. in bezug auf die diesbezügliche Rotation unter den Regierungsratsmitgliedern, anzustellen. Von Bedeutung ist ferner auch die Frage nach einem Ausbau der dem Landammann zur Verfügung stehenden organisatorischen und personellen Infrastruktur.»

Eine grundsätzliche Gewichtsverschiebung zwischen Regierungs- und Departementsfunktionen wird im VE 99 nicht vorgenommen. Gemäss Art. 69 bis 73 stehen der Regierung als Gesamtorgan nach wie vor weitreichende Kompetenzen zu, die nur nach Massgabe des Gesetzes den einzelnen Departementen übertragen werden dürfen (vgl. Art. 74 lit. a). Entsprechend braucht die Verfassung die Stellung der Regierungspräsidentin bzw. des Regierungspräsidenten nicht umfassend zu stärken. Allerdings kann der Gesetzgeber kraft Art. 68 lit. d dem Vorsitzenden der Kollegialbehörde besondere Aufgaben übertragen.

3. Stärkung des Landammanns als Leiter des Kollegiums

Im Vorfeld des VernE 98 diskutierte die Regierung eine Stärkung des Landammanns in anderer Hinsicht: Ziel war nicht die Teilabkehr vom Kollegialprinzip, sondern die bessere Wahrnehmung der Koordinations-, Planungs- und Aufsichtsfunktionen der Regierung. Dieses Ziel sollte u. a. mittels Ausbau der Kompetenzen des Landammanns als Leiter der Verhandlungen der Regierung erreicht werden. Die entscheidende Frage war, ob der Landammann die Termine der Geschäfte festlegen dürfe («Agendasetting»), notfalls auch gegen den Willen eines Departementes. Dies wurde indessen abgelehnt.

Artikel 68 Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident

Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident:

- a) leitet die Verhandlungen;
- b) überwacht den Geschäftsgang;
- c) vertritt die Regierung, soweit kein anderes Mitglied damit betraut wird;
- d) erfüllt die durch Gesetz der oder dem Vorsitzenden der Kollegialbehörde übertragenen besonderen Aufgaben.

1. Entstehungsgeschichte

Im Sinn einer geschlechtsneutralen Sprache wird der Begriff des Landammanns abgeschafft.

Art. 68 VE 99 übernimmt die Regelung von Art. 96 VernE 98. Wie vorhin dargestellt sprachen sich der Bericht R 93 und die Thesen AG 98 für eine allfällige Stärkung der Stellung von Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident aus. Dies wurde ebenso in der Vernehmlassung vereinzelt angeregt, wobei als Hauptmassnahme die Verlängerung der Amtszeit, z. B. konkret mit vier Jahren¹, genannt wurde.

2. Inhalt von Art. 68

Die Funktionen von Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident sind heute weder in der Verfassung (vgl. Art. 86 KV) noch im Staatsverwaltungsgesetz (vgl. Art. 14), sondern lediglich in Art. 1 und 3 des Geschäftsreglementes des Regierungsrates und der Staatskanzlei (sGS 141.3) explizit aufgeführt.

Art. 68 hält diese Regelung neu auf Verfassungsstufe fest. Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident trägt eine besondere Verantwortung dafür, dass die Regierung ihre Aufgaben gemäss Art. 69 erfüllt. Im einzelnen leitet die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident die Verhandlungen der Regierung (*lit. a*), überwacht den Geschäftsgang der Regierung (*lit. b*) und vertritt die Regierung, soweit kein anderes Mitglied damit betraut wird (*lit. c*). Der Gesetzgeber kann der oder dem Vorsitzenden der Kollegialbehörde besondere Aufgaben übertragen (*lit. d*). Dabei darf der Gesetzgeber aufgrund des in Art. 67 Abs. 2 verankerten Kollegialprin-

¹ So Eingabe des Gemeinderates der Gemeinde Gaiserwald.

zips jedoch keine Aufgaben übertragen, die ein deutliches Ungleichgewicht zwischen dem Präsidium und den anderen Mitgliedern der Regierung entstehen liessen.

Die Kompetenz zum Erlass von Präsidialverfügungen bei besonderer Dringlichkeit im Sinn von Art. 2 des Geschäftsreglementes des Regierungsrates und der Staatskanzlei und Art. 23 VRP ist als Instrument der Regierungsvertretung in *lit. c* inbegriffen. Präsidialverfügungen sind der Regierung in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.

3. Bedeutung der verfassungsrechtlichen Verankerung

Nach dem Gesagten sollen gemäss Art. 67 Abs. 2 und 68 der Regierungspräsidentin oder dem Regierungspräsidenten keine vorrangigen Entscheidungs- und Planungskompetenzen zukommen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass der oder dem Vorsitzenden der Regierung Instrumente für die Erfüllung der zugeteilten Leitungs- und Repräsentationsfunktionen vorenthalten werden sollen. Die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident bedarf hinreichender personeller und organisatorischer Unterstützung insbesondere durch die Staatskanzlei (vgl. Art. 33 StVG).

Zudem wertet die verfassungsrechtliche Verankerung der Funktionen der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten dieses Amt auf, obwohl die Verfassung selber im Vergleich zu heute keine zusätzlichen Funktionen fest schreibt. *Lit. d* gibt dem Gesetzgeber jedoch Raum für Entwicklungen des Präsidiums, etwa im Sinn einer von der Regierung diskutierten¹ Stärkung der Befugnisse zur Koordination.

Artikel 69

Zuständigkeit

a) Regierungsaufgaben

Die Regierung bezeichnet im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant und koordiniert die Staatstätigkeit.

Sie vertritt den Staat.

Sie leitet die Staatsverwaltung und bestimmt deren Organisation.

Art. 69 Abs. 1 wird im VE 99 neu eingefügt. Die Absätze 2 und 3 übernehmen die Bestimmungen in Art. 94 und 101 VernE 98. In der Vernehmlassung waren diese Bestimmungen unbestritten.

Art. 69 ist eine Grundsatzbestimmung. Die Befugnisse und Instrumente der Regierung sind im einzelnen in den Art. 70 ff. festgehalten.

Absatz 1

Die geltende Kantonsverfassung sagt in Art. 58, dass die Regierung die «vollziehende Gewalt» ausübt. Diese Charakterisierung der Regierungsfunktionen ist deutlich zu eng.

¹ Siehe Bemerkungen zu Art. 67 Abs. 2.

Gemäss dem allgemeinen Konzept der Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat und Regierung soll der Regierung die Aufgabe zukommen, die grundlegenden Entscheidungen des Kantonsrates mittels Planungs-, Koordinations- und Führungstätigkeit auch auf längerfristige Sicht vorzubereiten und umzusetzen. Art. 69 Abs. 1 verdeutlicht diese Aufgabe.

Im Rahmen der Gesetzgebung, die sich auf das Wesentliche konzentrieren soll, kommt der Regierung volle Gestaltungsfreiheit zu. Diese Freiheit nimmt sie wahr, indem sie Ziele und Mittel staatlichen Handelns bezeichnet sowie die Staatstätigkeit plant und koordiniert. Dabei soll das bloss departementale Handeln überwunden werden, um die vielfältigen und komplexen kantonalen Staatsaufgaben gesamthaft zu erfassen und ihre Erfüllung fortlaufend zu planen und zu koordinieren. Dazu gehört auch die gemeinschaftliche und einheitliche Wahrnehmung der staatlichen Informationspolitik im Sinn von Art. 59. Die Verfassung verlangt damit bewusstes, vorausschauendes und systematisches Regierungshandeln.

Absatz 2

Die Vertretung des Staates nach aussen gemäss Abs. 2 ist eine angestammte Aufgabe der Regierung. Sie erfasst die Vertretung nach aussen und nach innen. Es geht dabei einerseits um die Aufgabe der politischen Repräsentation des Kantons namentlich bei Vertragsverhandlungen, Zusammenkünften von Staatsvertretern oder innerkantonalen Veranstaltungen, andererseits um rechtliches Handeln im Namen des Kantons bei Prozessen und Vertragsabschlüssen mit anderen Gemeinwesen oder Privaten. Die Instrumente zur Wahrnehmung der Vertretungsfunktion im Bereich der Aussenbeziehungen sind in Art. 72 bezeichnet.

Absatz 3

Gemäss Art. 60 KV besorgt die Regierung die gesamte Landesverwaltung und ist demnach die oberste Verwaltungs-, Erziehungs-, Polizei- und Vormundschaftsbehörde. Abs. 3 übernimmt diese Regelung in allgemeiner Form. Danach leitet die Regierung die Staatsverwaltung¹.

Weiter bestimmt die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung. Es rechtfertigt sich nicht, wie dies etwa § 47 KV/TG tut, die Verwaltungsorganisation in der Verfassung festzuhalten, da sie sich den stets wandelnden Anforderungen flexibel anpassen können muss. Allerdings schreibt die Verfassung vor, dass die Übertragung der Zuständigkeiten an nachgeordnete Dienststellen, vollziehende Kommissionen, öffentlich-rechtliche Anstalten und Private einer gesetzlichen Grundlage bedarf (vgl. Art. 74 sowie 24 Abs. 3). Gesetzgeber und Regierung haben bei der Übertragung von Regierungszuständigkeiten auch Art. 26 zu beachten, der eine örtlich dezentrale Erfüllung der Staatsaufgaben verlangt, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Überdies soll die örtliche Dezentralisierung möglichst einheitlich geschehen².

1 Die Ersetzung des Begriffs der «Staatsverwaltung» durch denjenigen der «Kantonsverwaltung» würde zu erheblichen Aufwendungen führen. Der Ausdruck «Staatsverwaltung» ist sachgerecht und seit Jahren Praxis.

2 Vgl. im einzelnen Bemerkungen zu Art. 26 und Vorbemerkungen zu Art. 26.

Artikel 70 **b) Wahlen**

Die Regierung nimmt die ihr durch Gesetz zugewiesenen Wahlen vor. Sie bezeichnet ihre Vertretungen in nichtstaatlichen Einrichtungen.

Die Wahlkompetenzen der Regierung werden wie schon in der geltenden Verfassung (vgl. Art. 61 KV) nicht einzeln in der Verfassung genannt. Eine gesetzliche Grundlage genügt, wobei das Gesetz an die Wahlbefugnisse des Kantonsrates gemäss Art. 63 gebunden ist. Nach geltendem Art. 90 StVG wählt die Regierung:

- die Generalsekretäre;
- die Leiter von Ämtern und Anstalten;
- den Leiter der Finanzkontrolle. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch das Präsidium des Grossen Rates;
- den Leiter des Dienstes für Verwaltungscontrolling;
- Chefärzte und leitende Ärzte der kantonalen Spitäler, Kliniken und Laboratorien.

Hinzu kommen Wahlzuständigkeiten aufgrund von Spezialgesetzen. Z. B. genehmigt die Regierung gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11) die Wahl und Entlassung des Rektors, der Prorektoren, der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren sowie der Leiter der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen. Gemäss Art. 23 GerG wählt die Regierung auf Vorschlag des Verwaltungsgerichtes die nebenamtlichen Richter und die Fachrichter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes.

Gemäss Art. 90 Abs. 2 kann sich die Regierung weitere Wahlen vorbehalten. Departemente und Staatskanzlei wählen, soweit keine andere Behörde zuständig ist (Art. 91).

Nach Art. 70 Satz 2¹ bezeichnet die Regierung ihre Vertretungen in nichtstaatlichen Einrichtungen wie z. B. in den Verwaltungsrat der Kantonalbank, die gemäss Kantonalbankgesetz (sGS 861.2; abgekürzt KBG) eine gemischtwirtschaftliche Unternehmung ist, oder in den Verwaltungsrat der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK)².

Artikel 71 **c) Sachgeschäfte**

Die Regierung:

- a) *bereitet in der Regel die Geschäfte des Kantonsrates vor;*
- b) *setzt Verfassung, Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen sowie Beschlüsse des Kantonsrates um, insbesondere durch:*
 1. *Verordnungen;*
 2. *Vollzugshandlungen;*
 3. *Vertragsabschlüsse;*

1 Vgl. die analoge Bestimmung in Art. 72 Abs. 1 lit. b bezüglich zwischenstaatlicher Einrichtungen.

2 Vgl. § 8 des Vertrages zwischen den Kantonen St.Gallen und Appenzell A. Rh. betreffend die Gründung einer Gesellschaft «St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG» (sGS 862.11).

- c) berichtet dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit;
- d) unterbreitet dem Kantonsrat Voranschlag und Rechnung;
- e) legt den Finanzplan fest;
- f) stellt die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher;
- g) entscheidet in besonderen Rechtsstreitigkeiten;
- h) entscheidet über Begnadigungsgesuche;
- i) erfüllt weitere ihr durch Gesetz übertragene Aufgaben.

Der VE 99 legt in Art. 71 die Sachzuständigkeiten der Regierung in den Grundzügen fest. Aus lit. i geht hervor, dass die Liste nicht abschliessend ist, sondern durch den Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung, insbesondere unter Beachtung der Sachzuständigkeiten des Kantonsrates nach Art. 64 erweitert werden kann.

Der geltende Art. 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung, wonach die Mitglieder der Regierung im Grosse Rat beratende Stimme haben und ihnen das Recht der Antragstellung zukommt, hat weiterhin seine Gültigkeit, soll aber fortan auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

1. *Abänderung gegenüber dem VernE 98*

Der VernE 98 teilte in Art. 98 lit. a der Regierung noch die Aufgabe zu, das Regierungsprogramm zu erstellen. Diese Befugnis stand im Zusammenhang mit Art. 92 VernE 98, gemäss dem der Kantonsrat verbindliche Legislaturziele hätte festlegen sollen. Nachdem der VE 99 auf Antrag der Regierung auf die Bestimmung über die Legislaturziele verzichtet¹, macht es keinen Sinn mehr, wenn die Verfassung die Erstellung eines Regierungsprogramms vorschreibt.

2. *Inhalt von Art. 71*

Gemäss *lit. a* bereitet die Regierung (mit Hilfe der Verwaltung) in der Regel die Geschäfte des Kantonsrates vor. Die Vorbereitung der laufenden Gesamtrevision durch den Kantonsrat mittels Verfassungskommission ist ein Beispiel für eine Ausnahme von dieser Regel. Die geltende Kantonsverfassung hält die Vorbereitungsarbeit der Regierung in Art. 62 fest. Das Sachgeschäft gemäss *lit. a* wird namentlich bei der Gesetzgebung deutlich. Die Geschäfte des Kantonsrates können und werden teilweise auch von anderen Organen, insbesondere von seinen eigenen Kommissionen, vorbereitet. Der Kantonsrat selber kann mittels Motionen und Postulaten auf die Vorbereitungstätigkeit der Regierung Einfluss nehmen².

Lit. b bezeichnet in drei Ziffern die hauptsächlichen Mittel der Regierung zur Umsetzung von übergeordnetem Recht, nämlich:

- Verordnungen (Ziff. 1);
- Vollzugshandlungen, worunter Verfügungen wie Personal- oder Ausgabenbeschlüsse sowie Realakte, etwa in Form von Mitteilungen an die Öffentlichkeit oder organisatorische Anordnungen, zu verstehen sind (Ziff. 2);
- Vertragsabschlüsse etwa mit anderen Kantonsregierungen, Sozialpartnern oder anderen Privaten (Ziff. 3).

1 Vgl. Bemerkungen zu Art. 64.

2 Siehe Bemerkungen zu Art. 64 lit. a und b.

Der VernE 98 sprach in Art. 98 lit. d anstatt von «Umsetzen» noch von «Ausführen»; ähnlich ist in Art. 65 der geltenden Verfassung von «Vollziehen» die Rede. Der Ausdruck «Umsetzen» des VE 99 verdeutlicht, dass der Regierung gemäss Art. 71 lit. b beträchtliche Gestaltungsspielräume offenstehen, vor allem im Rahmen der Verfassung, aber auch der Gesetze, die gemäss VE 99 nur das Wichtige regeln. Weil Art. 71 lit. b Ziff. 1 die Regierung unmittelbar zum Erlass von Verordnungen ermächtigt, bedarf die Regierung dazu wie bis anhin auch dann keiner Ermächtigung durch den Gesetzgeber mehr, wenn die Verordnungstätigkeit das reine «Ausführen» oder «Vollziehen» übersteigt¹.

Die Regierung berichtet gemäss *lit. c* dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit. Diese Aufgabe dient u. a. der Wahrnehmung der Aufsicht des Kantonsrates über Regierung und Verwaltung gemäss Art. 64 lit. j. Die Berichterstattung über die Regierungstätigkeit geschieht heute insbesondere mit dem Amtsbericht, der jedes Jahr veröffentlicht wird (vgl. Art. 64 Abs. 1 KV), aufgrund von Postulaten nach Art. 112 GRR sowie mit vielen Einzelberichten.

Gemäss *lit. d* unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat wie bisher (Art. 63 KV) Voranschlag und Rechnung. Der Kantonsrat beschliesst über den Voranschlag und genehmigt die Rechnung (vgl. Art. 64 lit. f).

Der Finanzplan wird kraft *lit. e* von der Regierung festgelegt und gemäss Art. 64 lit. h vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen.

Wenn der Kanton im Sinn von *lit. f* in ausserordentliche Lagen gerät, braucht es ein handlungsfähiges Gremium, das die Führung sicherstellt. Die Regierung ist dazu aufgrund ihrer unmittelbar greifbaren Mittel das am besten geeignete Staatsorgan. Heute befindet sich diese Regelung in Art. 16 lit. c des Staatsverwaltungsgesetzes. Mittel zur Führung in ausserordentlichen Lagen sind der Erlass von Dringlichkeitsrecht gemäss Art. 73 oder der Zivile Kantonale Führungsstab.

Nach geltendem Recht üben die Regierung und Departemente in vielen Fällen richterliche Funktionen aus. Diese Rechtsprechungszuständigkeiten sind in Art. 43 und 43bis VRP festgehalten. Die Rechtsprechungsfunktion der Regierung wird neu auf Verfassungsstufe in Art. 71 *lit. g* verankert.

Die Befugnis zum Entscheid über Begnadigungsgesuche liegt derzeit gemäss Art. 55 Ziff. 13 beim Grossen Rat. Das neue Strafprozessgesetz sieht in Art. 21 f. vor, dass der Grosse Rat das Begnadigungsrecht bei Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren ausübt. Ansonsten ist die Regierung für Begnadigungen zuständig. Aufgrund von Art. 71 *lit. h* VE 99 ist die Kompetenz für Begnadigungsentscheide künftig vollumfänglich der Regierung zuzuweisen.

Artikel 72

d) Aussenbeziehungen

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

- a) schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab;*
- b) bezeichnet sie Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen;*

¹ Vgl. auch Bemerkungen zu Art. 65.

c) informiert sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Die Regierung ist nach Massgabe der Bundesverfassung zuständig:

1. zur Einreichung von Standesinitiativen, soweit nicht der Kantonsrat das Recht ausübt;

2. zur Mitwirkung beim Standesreferendum;

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

Kraft Art. 72 nimmt die Regierung die Führung in den Aussenbeziehungen wahr. Die Regierung bewegt sich dabei im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates und der Stimmberechtigten. Die entsprechende Regelung befand sich in Art. 99 VernE 98.

Die bisherige Verfassung regelt im Bereich der Wahrnehmung der Aussenbeziehungen durch die Regierung einzig das Recht, Standesinitiativen bei der Bundesversammlung einzureichen, wenn das Parlament dieses Recht nicht ausübt (Art. 67 KV).

Art. 72 bezeichnet die Instrumente der Regierung zur Leitung im Bereich der Aussenbeziehungen¹. Die Planungs- und Führungstätigkeit der Regierung in den Aussenbeziehungen geht etwas weiter als in den anderen Politikbereichen, vor allem aufgrund ihrer vollen Kompetenz zur Verhandlungsführung gestützt auf Abs. 1 lit. a; die Zuständigkeiten des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen sind gemäss Art. 64 auf die Genehmigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, auf die Vorgabe von Zielen sowie auf die übliche Aufsicht über Regierung und Verwaltung beschränkt.

Absatz 1

Gemäss *lit. a* schliesst die Regierung zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Dazu zählt neben dem Abschluss auch die Änderung und Kündigung von Verträgen. Der Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen durch die Regierung steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn der zwischenstaatlichen Vereinbarung Verfassungs- oder Gesetzesrang zukommt (vgl. Art. 46 lit. b, Art. 47 lit. b und Art. 64 lit. c).

Für den Verkehr mit den ausserkantonalen und ausländischen Behörden, namentlich für die Vertragsverhandlungen, ist vollumfänglich die Regierung zuständig, wobei der Kantonsrat mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren kann. Vorbehalten ist Art. 56 Abs. 3 BV, der bestimmt, dass der Verkehr der Kantone mit nicht untergeordneten ausländischen Behörden durch Vermittlung des Bundes erfolgt. Die Regierung informiert gemäss *lit. c* den Kantonsrat über laufende Verhandlungen, vor allem wenn diese wichtige Gegenstände betreffen.

Die Wahlkompetenz gemäss *lit. b* ist bereits im Staatsverwaltungsgesetz, in Art. 16 lit. g, festgehalten. Beispiele bestehender zwischenstaatlicher Einrichtungen

¹ Eine gesamtheitliche Darstellung des Ziels und der Instrumente der Aussenbeziehung findet sich oben bei den Bemerkungen zu Art. 22.

sind die Konferenz der Kantonsregierungen oder der Technikumsrat des Interkantonalen Technikums Rapperswil (Ingenieurschule)¹. Sollte die Schweiz der Europäischen Union beitreten, wäre an eine Vertretung der Kantone in Brüssel zu denken.

Im Hinblick auf den geplanten Neuen Finanzausgleich des Bundes (NFA)² sind Vertretungen in den zu schaffenden interkantonalen Organen, denen im Interesse einer effizienten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden sollen, von Bedeutung. Weil diese Organe Erlasse beschliessen können, die Gesetzesrang haben und damit eine grundsätzlich dem Kantonsrat zustehende Kompetenz ausüben, sollte die Regierung bei der Bezeichnung der entsprechenden Vertreterinnen und Vertreter den Kantonsrat konsultieren und informieren.

Die Regierung hat aufgrund von *lit. c* die Pflicht, den Kantonsrat über die Ausenbeziehungen zu informieren. Damit kann der Kantonsrat seine Kompetenzen gemäss Art. 64 lit. e und j wahrnehmen, also die Ziele für die Ausgestaltung der Ausenbeziehungen festlegen sowie die Regierung und Verwaltung beaufsichtigen.

Absatz 2

Soweit nicht der Kantonsrat kraft Art. 64 lit. 1 Standesinitiativen an die Bundesversammlung einreicht³, ist dazu gemäss Abs. 2 *Ziff. 1* auch die Regierung zuständig.

Gemäss Art. 141 BV können nicht nur 50 000 Stimmberechtigte, sondern auch acht Kantone ein Referendum ergreifen gegen Bundesgesetze, gegen dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, gegen Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen, sowie gegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Die Bundesversammlung kann weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen. Will der Kanton St. Gallen ein solches Standesreferendum einreichen, hat er sich dabei mit sieben anderen Kantonen zusammenzuschliessen. Für diese Mitwirkung beim Standesreferendum ist die Regierung gemäss Abs. 2 *Ziff. 2* zuständig, nicht zuletzt, weil es darum geht, rasch mit anderen Kantonen über das Ergreifen des Referendums zu entscheiden.

Absatz 3

Nach bisheriger Praxis und nach Art. 147 BV werden u. a. die Kantone in jedem Fall bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen. Auch im Fall wichtiger Verordnungen des Bundesrates wird den Kantonen gemäss Praxis die Gelegenheit gegeben, sich vorgängig zu äussern.

Zur Erstellung von Vernehmlassungen zuhanden der Bundesbehörden ist die Regierung zuständig, wobei sie ohne gesetzliche Grundlage nachgeordnete Stellen damit beauftragen kann.

1 Vgl. Interkantonale Vereinbarung über das Interkantonale Technikum Rapperswil (Ingenieurschule) (sGS 234.211), Art. 13.

2 Vgl. die entsprechenden Ausführungen bei den Bemerkungen zu Art. 22.

3 Vgl. dazu Bemerkungen zu Art. 64 lit. 1.

Artikel 73**e) Dringlichkeitsrecht**

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

1. Neu: Verankerung auf Verfassungsstufe

Um auch in Notsituationen und anderen dringlichen Fällen rechtlich handeln zu können, bedarf es auch im demokratischen Rechtsstaat eines Notverordnungsrechts der Exekutive. Mittels dringlicher Vorschriften im Sinn von Art. 73 greift die Regierung in die Gesetzgebungskompetenzen von Kantonsrat und Stimmberechtigten ein. Aus diesem Grund bedarf das Dringlichkeitsrecht, das heute in Art. 16 Abs. 2 StVG¹ normiert ist, einer verfassungsmässigen Grundlage.

2. Inhalt von Art. 73

Dringlichkeitsrecht im Sinn von Art. 73 sind Verordnungen der Regierung, die Gesetzesrang, nicht aber Verfassungsrang haben.

Art. 73 stellt zum Erlass von Dringlichkeitsrecht durch die Regierung zwei Voraussetzungen auf: Es muss erstens ein unaufschiebbarer Regelungsbedarf bestehen. Zweitens kann das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden. Unter ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist nicht nur jenes von Art. 65 (Erlass von Gesetzen unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten), sondern auch jenes von Art. 66 (sofortige Invollzugsetzung von Gesetzen durch den Kantonsrat ohne Zustimmung der Stimmberechtigten) gemeint. Das bedeutet, dass die Regierung in ihre Beurteilung der zeitlichen Dringlichkeit die Verzögerung aufgrund des fakultativen Referendumsrechts nicht einbeziehen darf; sie wird aber den Zeitbedarf für den Antrag und die Beratung im Kantonsrat in Rechnung stellen.

Die Regierung hat nach Erlass einer Notverordnung dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen zu stellen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet. Die Verlängerung um ein Jahr gegenüber bisherigem Recht (vgl. Art. 16 Abs. 2 StVG) hängt damit zusammen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren manchmal länger als ein Jahr dauert. Mit der zweijährigen Frist will man garantieren, dass keine Regelungslücken entstehen.

¹ Art. 16 Abs. 2 lautet:

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

Artikel 74 f) Übertragung

Zuständigkeiten der Regierung können nach Massgabe des Gesetzes übertragen werden auf:

- a) der Regierung nachgeordnete Dienststellen;*
- b) Kommissionen mit ausführenden Befugnissen;*
- c) öffentlich-rechtliche Anstalten;*
- d) Private.*

1. Inhalt von Art. 74

Die Verfassung ermächtigt in Art. 74 den Gesetzgeber, die in den Art. 69 bis 73 der Regierung zugewiesenen Kompetenzen an örtlich oder sachlich dezentrale Einheiten sowie an Private zu übertragen. Dabei wird nicht die Zuständigkeit als solche übertragen, sondern deren Ausübung im Einzelfall, etwa ein bestimmtes Wahlrecht gemäss Art. 70 oder eine Rechtsprechungsaufgabe nach Art. 71 lit. g.

Die Ermächtigung zur Übertragung von Regierungsbefugnissen gemäss Art. 74 überschneidet sich teilweise mit den Übertragungsermächtigungen im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nach Art. 76. Ein Teil der Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist damit auch über Art. 74 realisierbar.

Der Gesetzgeber hat die zu übertragende Zuständigkeit genau zu umschreiben sowie zu bezeichnen, an wen die Zuständigkeit übertragen wird. Werden Regierungsbefugnisse an Private delegiert, hat der Gesetzgeber zudem Art. 24 Abs. 3 zu beachten, wonach das Gesetz die Voraussetzungen für die Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben an Private sowie den Rechtsschutz und die Aufsicht zu bestimmen hat.

2. Beispiele

Beispiel für die Übertragung von Regierungskompetenzen an der Regierung nachgeordnete Dienststellen (lit. a) ist Art. 23 StVG, der die Befugnisse des zuständigen Departementes regelt. Eine Kommission mit ausführender Befugnis im Sinn von lit. b ist etwa der Erziehungsrat, der kraft Art. 100 VSG die Volksschule leitet und beaufsichtigt und dabei die ihm gemäss Gesetz und Verordnung übertragenen Aufgaben erfüllt. Hauptbeispiele für öffentlich-rechtliche Anstalten nach lit. c sind die Universität St.Gallen¹, die Gebäudeversicherungsanstalt² und die Sozialversicherungsanstalt³. Beispiel einer Ermächtigung des Gesetzgebers an die Regierung, eigene Zuständigkeiten an Private zu übertragen (lit. d), ist Art. 10 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1; abgekürzt FSG). Danach kann die Regierung durch Verordnung Aufgaben des kantonalen Amtes für Feuerschutz u. a. auf Fachorgane übertragen, wenn die Natur der Aufgabe oder wesentliche organisatorische oder verfahrensmässige Vorteile dies rechtfertigen.

1 Vgl. Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11).

2 Siehe Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG).

3 Vgl. Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1).

Artikel 75 Ombudsstelle

Das Gesetz kann eine kantonale Ombudsstelle schaffen.

Die Ombudsstelle ist eine unabhängige Stelle, die in Konfliktfällen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern von diesen um Rat, Hilfe und Vermittlung angegangen werden kann.

1. Entstehungsgeschichte

Bereits der Bericht vVK 90 machte den Vorschlag, eine Ombudsstelle zu schaffen, wie sie sich in einzelnen Kantonen bewährt hat. Dabei sei klar, dass der Ombudsperson lediglich beratende Funktion und keinerlei Entscheidungskompetenzen zukommen solle. Über ihre Tätigkeit hätte die Ombudsperson dem Grossen Rat Bericht zu erstatten; Wahlorgan wäre ebenfalls der Grosse Rat.

Der Bericht R 93 lehnt die Institution der Ombudsperson aus folgenden Gründen ab:

«Einerseits sind die st.gallischen Verwaltungsstrukturen übersichtlich, wobei sich der Bürger formlos und ohne grossen Aufwand an die Verwaltungsstellen und an die ihnen übergeordneten Aufsichtsorgane wenden kann. Andererseits verfügt der Kanton St.Gallen über einen sorgfältig geregelten und vergleichsweise einfachen und verständlich geordneten Instanzenzug.»

Die Thesen VK 98 nahmen den Vorschlag der vorbereitenden Kommission zur Schaffung einer Ombudsperson wieder auf. Die Ombudsperson habe den Bürgerinnen und Bürgern im Verkehr mit den Behörden und öffentlichen Verwaltungen durch Vermittlung zu helfen. Die Kantonsverfassung solle festhalten, dass die Ombudsperson keine Entscheidungsbefugnis, jedoch ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht hat.

Die Thesen AG 98 verlangten mit der Schaffung einer kantonalen zentralen Anlaufstelle eine ähnliche Einrichtung.

2. Regelung des VernE 98

Der VernE 98 führte auf Vorschlag der Thesen VK 98 in den drei Art. 102 bis 104 die Institution der Ombudsperson ein.

Gemäss Art. 102 VernE 98 steht die Ombudsperson den Einwohnerinnen und Einwohnern im Verkehr mit Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinde bei und wirkt in geeigneten Fällen auf eine gütliche Einigung von Streitigkeiten hin.

Aufgrund von Art. 103 VernE 98 hätte die Ombudsperson über keine Entscheidungsbefugnisse verfügt. Über ihre Aufgabenerfüllung hätte sie dem Kantonsrat jährlich Bericht abstatten müssen. Der Ombudsperson wären folgende Kompetenzen zugekommen:

- die uneingeschränkte Einsichtnahme in Akten;
- das Anbringen von Beanstandungen;
- das Recht, auf Mängel im geltenden Recht hinzuweisen;
- die Abgabe von Empfehlungen.

Art. 104 VernE 98 schrieb zur Wahrung der Unabhängigkeit der Ombudsperson vor, dass diese keine öffentlichen Ämter wahrnehmen darf.

3. Vernehmlassungsergebnisse und Art. 75 VE 99

In der Vernehmlassung stiess die Einführung einer Ombudsperson bei vielen auf Ablehnung¹. Die Gegner der Ombudsperson machten vor allem geltend, dass eine solche Institution nur koste und nicht viel bringe oder dass diese Aufgabe weiterhin von den Bezirksammännern ausgeübt werden solle. Aber es fanden sich auch einige Eingaben, welche die Einführung einer Ombudsperson ausdrücklich begrüsst², gerade auch deshalb, weil die Bezirksammänner ihre Funktion verlieren. Die Gemeindammänner-Vereinigung wollte den Wirkungsbereich der Ombudsperson auf die kantonale Ebene beschränken.

Die Verfassungskommission beschloss aufgrund der Reaktionen aus der Vernehmlassung, die Ombudsstelle in der Verfassung zu erwähnen, die Ausgestaltung von deren Aufgaben und Kompetenzen jedoch dem Gesetzgeber zu überlassen. Damit ist zur Zeit offen, ob eine Ombudsstelle eingeführt wird; der Gesetzgeber könnte sich dabei an der Regelung des VerNE 98 orientieren.

4. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Artikel 76 Rahmenbedingungen

Durch Gesetz können in Abweichung von Art. 64 lit. f bis i sowie Art. 71 lit. d und e dieser Verfassung die Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festgelegt werden. Es bestimmt insbesondere die Zuständigkeiten für die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten sowie für die Sicherstellung des Controlling.

1. Art. 76 als verfassungsmässige Grundlage für Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Im Bereich der Finanzierung der staatlichen Tätigkeit haben sich seit einigen Jahren in Anlehnung an Formen von Finanzmanagement in der Privatwirtschaft Instrumente herangebildet, die einen effizienteren Einsatz der Ressourcen zur Erfüllung von Staatsaufgaben ermöglichen. Diese Instrumente des New Public Management (NPM) oder der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) sind noch stark in Entwicklung begriffen.

Angesichts noch mangelnder Erfahrungen mit den verschiedenen Steuerungsmodellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sieht der VE 99 davon ab, solche konkret aufzuführen. Der VE 99 will jedoch verfassungsmässige Grundlagen schaffen, damit der Gesetzgeber bei Bedarf Bestimmungen betreffend die wirkungsorientierte Verwaltungsführung einführen kann. Diese Grundlagen sind in Art. 76 festgehalten.

1 So die CVP des Bezirkes Sarganserland, die CVP des Bezirkes See, die FDP des Kantons St.Gallen, die Auto-Partei des Kantons St.Gallen, der Kantonal St.Gallische Gewerbeverband und viele Gemeinden.

2 Vgl. die Eingaben der SP Kantonalpartei, der Christlichen Gewerkschaftsvereinigung und diverser Gemeinden und Einzelpersonen.

Eine verfassungsmässige Grundlage ist deshalb erforderlich, weil der Gesetzgeber zur Einführung von Instrumenten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gegebenenfalls von der Verfassung abweichen muss, und zwar von den Bestimmungen über die Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierung im Finanzbereich.

Auch auf Gemeindeebene sollen mit dem Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz gemäss Botschaft und Entwurf vom 19. Oktober 1999 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die Gemeinden in der Gemeindeordnung die Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen können. Der entsprechende Art. 190bis lautet:

«Die Gemeinde kann in der Gemeindeordnung Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen.

Sie bestimmt insbesondere die Zuständigkeiten für die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten sowie für die Sicherstellung des Controlling.

Die Gemeindeordnung kann von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen, soweit dies für die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erforderlich ist.»

2. Abweichung von Verfassungsbestimmungen und deren Grenzen

Die Verfassungsbestimmungen, von denen der Gesetzgeber kraft Art. 76 zur Festlegung der Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung abweichen kann, sind Art. 64 lit. f bis i sowie Art. 71 lit. d und e. Es handelt sich um Bestimmungen, welche die Kompetenzen von Kantonsrat und Regierung in folgenden Bereichen zuweisen:

- Erstellung und Beschluss über den Voranschlag;
- Beschluss über den Steuereffuss;
- Erstellung und Genehmigung der Rechnung;
- Beschluss über neue Ausgaben;
- Erstellung und Kenntnisnahme des Finanzplans;
- Beratung von Berichten der Finanzkontrolle (vgl. Art. 39 StVG).

Der Kantonsrat ist in diesen Bereichen gemäss Verfassung für die Beschlussfassung, die Genehmigung, Kenntnisnahme, bzw. die Beratung zuständig, während die Regierung in der Regel die Erstellung besorgt.

Der Abweichung von den genannten Verfassungsbestimmungen mittels Rahmengesetz sind allerdings Grenzen gesetzt: Die Grundsätze der Gewaltenteilung¹ und die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten gemäss VE 99 dürfen nicht verletzt werden. Dies hat zur Folge, dass der Kantonsrat seine finanziellen Entscheidungen zwar weniger detailliert bzw. weniger dicht fällen kann, dass seine Beschlusskompetenzen im Finanzbereich, namentlich seine Gesamtzuständigkeit für das Budget und die Rechnungsabnahme, jedoch auf keinen Fall gänzlich der Exekutive übertragen werden dürfen; die politisch wichtigen Entscheidungen müssen beim Kantonsrat verbleiben. Was die Finanzaufsicht durch den Kantonsrat betrifft, soll das Rahmengesetz zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung mittels Einführung bzw. Ausbau von Controlling-Instrumenten eine Verstärkung bringen; eine Abschwächung der Finanzaufsicht wäre unzulässig (vgl. Art. 64 lit. j).

¹ Dazu Erläuterungen zu Art. 54 sowie vor Art. 62.

Hinsichtlich der Volksrechte ist zu betonen, dass das fakultative Finanzreferendum gemäss Art. 47 lit. c durch die Möglichkeit, mittels Gesetz Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung, insbesondere die Zuständigkeiten für die Erteilung von Globalkrediten zu bestimmen, unberührt bleibt. D. h. Beschlüsse über neue Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, unterstehen in jedem Fall dem fakultativen Finanzreferendum.

3. Leitgedanke: Klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Verbesserung der parlamentarischen Steuerung

Die Kompetenzaufteilung im Finanzbereich gemäss Art. 64 und 71 kann unter Gesichtspunkten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung unzweckmässig sein. Z. B. könnten unter Umständen bestimmte Staatsaufgaben wie der Strassenunterhalt oder der Naturschutz mit weniger Mitteleinsatz besser erfüllt werden, wenn der Regierung und der Verwaltung oder vom Staat beauftragten Privaten für bestimmte Perioden im Rahmen von parlamentarisch vorgegebenen Zielen die Verantwortung bezüglich Leistungserbringung und Finanzierung zukäme.

Ähnlich wie im Fall der Aufgabenzuteilung im Verhältnis Staat/Gemeinden (vgl. Art. 25 Abs. 2 und 3) folgt aus dem Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grundsätzlich, dass die Verantwortlichkeiten in der Aufgabenerfüllung und der Finanzierung vor allem im Verhältnis Kantonsrat/Regierung und Verwaltung klarer aufzuteilen sind: Der Kantonsrat soll in einzelnen Aufgabenbereichen nur noch die politischen Zielvorgaben machen und die gewünschten Wirkungen festlegen sowie die Finanzierung über Globalkredite steuern, welche von der Aufführung der einzelnen Kreditbestandteile absehen. Demgegenüber können Regierung und Verwaltung sowie gegebenenfalls Private die einzelnen Schritte der Aufgabenerfüllung selbständig planen und flexibel durchführen.

Im Gegenzug sollen die Kontrollmittel des Parlamentes verbessert und die Transparenz der Verwaltung erhöht werden. Das Parlament muss sich kontinuierlich über die Leistungen und deren Finanzierung von Regierung und Verwaltung informieren lassen. Erachtet es den Stand der Aufgabenerfüllung als ungenügend oder einzelne Leistungen als unerwünscht, kann es den Globalkredit kürzen oder auch erweitern und eventuell auf die Leistungserbringung mittels konkreten Leistungsaufträgen Einfluss nehmen. Das Parlament nimmt zudem seine Finanzaufsicht wie bisher über die Genehmigung der Finanzrechnung wahr, die den üblichen Grundsätzen der Rechnungslegung entsprechen muss¹. Damit das Parlament seine erweiterten Aufgaben aus der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung angemessen wahrnehmen kann, bedarf es gewisser Reformen der Parlamentsarbeit.

Durch Beschränkung der parlamentarischen Planung auf das Grundsätzliche und gleichzeitige Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle sollten sowohl Kantonsrat als auch Regierung und Verwaltung je entsprechend ihrer Stellung einen direkteren Einfluss auf das Staatsgeschehen nehmen können.

1 Vgl. Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zum harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden sowie Empfehlungen zur Kostenrechnung der öffentlichen Haushalte, vom 23. Februar 1999.

4. Festlegung der Rahmenbedingungen durch das Gesetz

Gemäss Art. 76 kann der Gesetzgeber Rahmenbedingungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung festlegen. Dazu gehört insbesondere die Bestimmung der Zuständigkeiten für die Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalkrediten sowie für die Sicherstellung des Controlling (Art. 76 Satz 2)¹.

Im folgenden werden die von der Verfassung genannten Instrumente wirkungsorientierter Verwaltungsführung kurz erläutert. Zu betonen ist, dass sich der VE 99 nicht für ein bestimmtes Steuerungsmodell wirkungsorientierter Verwaltungsführung entscheidet, sondern dies dem Gesetzgeber überlässt.

5. Leistungsaufträge

Leistungsaufträge bezeichnen einzelne Etappen der Erfüllung einer Staatsaufgabe. Sie werden vom Kantonsrat an Regierung und Verwaltung sowie innerhalb von Regierung und Verwaltung an jeweils untergeordnete Stellen oder aussenstehende Private erteilt. Leistungsaufträge werden namentlich mittels Gesetzen, parlamentarischen Instrumenten, Verordnungen und Vereinbarungen innerhalb der Verwaltung oder mit Aussenstehenden definiert.

Die vom Kantonsrat zu erlassene Rahmenordnung wird die Zuständigkeiten zur Erteilung solcher Leistungsaufträge festzulegen haben. Um dem Gedanken der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gerecht zu werden, ist es sinnvoll, wenn der Kantonsrat seine Leistungsaufträge lediglich als Zielvorgaben umschreibt und dabei die gewünschten Wirkungen (möglichst messbar) qualitativ und quantitativ festlegt. Dadurch können Regierung, Verwaltung und allenfalls nach Massgabe des Gesetzes beauftragte Private die Leistungen im einzelnen selber untereinander vereinbaren.

Um dem Kantonsrat die Einflussmöglichkeiten auf die einzelnen Leistungen zu sichern, kann die Rahmenordnung vorsehen, dass der Kantonsrat Regierung und Verwaltung verbindliche Weisungen oder unverbindliche Empfehlungen (Richtlinien) erteilen kann, falls er bestimmte Leistungen als ungenügend oder unerwünscht erachtet². Es handelte sich dabei um eine Weiterentwicklung der parlamentarischen Motion gemäss Art. 111 GRR, die sich nach geltendem Recht nur auf die Ausarbeitung von Verfassungsrevisionen, Gesetzen oder Grossratsbeschlüssen beziehen kann.

Bei der Definition der Leistungsaufträge ist in jedem Fall zu beachten, dass nach VE 99 die wichtigen Materien ins Gesetz gehören³. D. h. der Gesetzgeber muss vor allem jene Gegenstände, die bedeutende Auswirkungen auf die Privaten haben, selber festlegen.

1 Vgl. zum Ganzen das Modell von Philippe Mastronardi und dessen Besprechung aus betriebswirtschaftlicher Sicht von Kuno Schedler, in: *New Public Management in Staat und Recht: Ein Diskurs*, Bern 1998, S. 81 ff. und S. 125 ff.

2 Vgl. die Regelung in Art. 80 KV/BE:

«Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat, kommt einem Auftrag der Charakter einer Richtlinie zu.

Der Grosse Rat kann im Bereich seiner Zuständigkeiten Grundsatzbeschlüsse fassen.»

3 Siehe Bemerkungen zu Art. 65.

6. Globalkredite

Globalkredite sind Ermächtigungen des Parlamentes zur Verwendung öffentlicher Gelder für global umschriebene Leistungen. Globalkredite können einjährige Zahlungskredite sein, aber auch, um mittelfristig zu planen, als mehrjährige Verpflichtungskredite ausgestaltet sein.

Mit der Erteilung von Globalkrediten verzichtet der Kantonsrat in gewissem Mass darauf, bei der Budgetierung das Gebot der Spezifikation und der Bruttodarstellung einzuhalten. Namentlich um den Anforderungen der Transparenz und Öffentlichkeit für Voranschlag und Rechnung gemäss Art. 82 Abs. 3 gerecht zu werden, sind das Gebot, die einzelnen Rechnungsbestandteile darzustellen, und das Verbot der Verrechnung (Verbot der Nettodarstellung) in den Finanzbuchhaltungen der beauftragten administrativen und privaten Stellen einzuhalten. Der Grundsatz der Öffentlichkeit verlangt sodann, dass den Mitgliedern des Kantonsrates, der Regierung oder interessierten Privaten Einsichtsrechte gewährt werden.

Der Kantonsrat kann sich im Rahmengesetz zudem die Kompetenz erteilen, aufgrund der Informationen über die Art und den Stand der Leistungserfüllung Globalkredite nach oben oder nach unten anzupassen.

7. Controlling

Weiter hat das Rahmengesetz die Sicherstellung des Controlling zu bestimmen. Mittels den Instrumenten des Controlling sollen insbesondere das Aufsichtsrecht des Kantonsrates über Regierung und Staatsverwaltung gemäss Art. 64 lit. j sowie die Prinzipien der Öffentlichkeit und der Transparenz für Voranschlag und Rechnung gemäss Art. 82 Abs. 3 VE 99 gewährt werden.

Es geht darum, die Erteilung von Globalkrediten an Regierung und Verwaltung mit der Auflage zu verbinden, auf Anfrage oder in gewissen Zeitabständen, insbesondere im Zusammenhang mit Budgetberatungen über einzelne Leistungen und deren Finanzierung zu informieren. Aufgrund dieser Informationen soll das Parlament die Erfüllung der Leistungsaufträge gezielt kontrollieren und steuern. Als Instrument des Controlling wird das bestehende Postulat¹ zu einem Einsichtsrecht in die Rechnungsführung von Regierung, Verwaltung und beauftragten Privaten weiterzuentwickeln sein.

5. Justiz

Der VE 99 nimmt an den Grundzügen der Gerichtsbarkeit nach geltendem Recht² keine Änderungen vor. Die Bestimmungen des VernE 98 über die Justiz in Art. 105 ff. werden anders geordnet und verdeutlicht. Wie bereits in Art. 109 und 110 VernE 98 vorgesehen, sieht der VE 99 die Abschaffung des Kassationsgerichts vor. Die Vernemlassung zum Abschnitt über die Justiz war nicht ergiebig³.

1 Das Postulat enthält nach Art. 112 GRR 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. Gemäss Art. 116 Abs. 2 können auch Anträge auf Änderung gestellt werden.

2 Vgl. namentlich Art. 77 ff. KV sowie das Gerichtsgesetz, das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, das Zivilprozessgesetz, das Gesetz über die Strafrechtspflege sowie das gesamtrevidierte, am 1. Juli 2000 in Vollzug tretende Strafprozessgesetz.

3 Vgl. aber die Eingabe der FDP Kantonalpartei, die sich zugunsten der Weiterführung des Kassationsgerichtes aussprach.

1. Nennung der Grundelemente der Gerichtsorganisation

Auf Verfassungsebene wird die Gerichtsorganisation in Form einer institutionellen Aufzählung erwähnt. Die bisherige Kantonsverfassung hat in Art. 77 bis 79¹ eine für die Zeit ihres Erlasses stimmige Regelung getroffen, sich aber gleichzeitig einer zweckmässigen Entwicklung geöffnet, indem sie abweichende Regelungen vorbehält. Im Gerichtsgesetz und in den Prozessgesetzen wurden mit der Zeit zahlreiche abweichende Regelungen getroffen. Die geltende Kantonsverfassung bildet daher die Realität nur mehr zum Teil ab.

Angesichts dieser Erfahrungen enthält die Justizverfassung des VE 99 nur die gerichtlichen Hauptorgane und die elementaren und organisatorischen Anweisungen, so dass die Entwicklung und die Anpassung an veränderte Verhältnisse nicht unnötig eingeschränkt wird.

2. Verfahrensgrundsätze in Art. 4; Gewaltenteilungsgrundsatz in Art. 54 Abs. 2 VE 99

Die einzelnen Verfahrensgrundsätze, welche die Art und Weise der Rechtsprechung selber regeln, wie der Grundsatz des rechtlichen Gehörs, des fairen Strafverfahrens oder der Unabhängigkeit der Gerichte sind in Art. 4, der auf die Verfahrensgrundrechte der Bundesverfassung verweist, geregelt.

Als Aspekt der Gewaltenteilung ist der Grundsatz, dass die richterlichen Behörden in der Rechtsprechung unabhängig und ausschliesslich dem Recht verpflichtet sind, in Art. 54 Abs. 2 enthalten.

3. Keine Bestimmung über die Justizverwaltung

Schliesslich verzichtet der VE 99 auf eine Bestimmung, welche die Selbstverwaltung der Justiz festlegen würde. Die Thesen AG 98 forderten noch eine solche Bestimmung², während die Verfassungskommission, ähnlich wie im Fall der Parlamentsdienste³, der Meinung ist, dass die Frage der Justizverwaltung flexibel durch den Gesetzgeber geregelt werden soll.

Die Justizverwaltung betrifft Fragen des Budgets, des Einsatzes personeller Mittel, der innergerichtlichen Organisation, der Führung von Kanzlei, Archiven usw. Es gibt in der Schweiz unterschiedliche Lösungen zur Zuständigkeit in Angelegenheiten der Justizverwaltung⁴. Soweit die Justizverwaltung in direktem Zusammenhang

1 Art. 77 KV besagt, dass jede politische Gemeinde einen Vermittler und dessen Stellvertreter wählt. Art. 78 KV lautet:

«In jedem Bezirk wird ein Bezirksgericht gewählt; dasselbe besteht aus sieben Mitgliedern und vier Ersatzrichtern.

Für den Gesamtkanton wird ein Kantonsgericht aus neun Mitgliedern und sechs Ersatzrichtern und eine Kassationsbehörde aus fünf Mitgliedern und vier Ersatzrichtern bestellt.

Die Verhandlungen vor den Gerichten sind in der Regel öffentlich.

Die Gerichte dürfen nur in vollzähliger Sitzung Urteile fällen.

Alle Urteile und Bescheide müssen mit Erwägungsgründen versehen sein.»

Art. 79 KV bestimmt:

«Der Gesetzgebung bleibt vorbehalten, für die gesamte Organisation der bürgerlichen und Strafrechtspflege abweichende oder ergänzende Bestimmungen zu treffen.»

2 Ebenso in der Vernehmlassung die LdU Kantonalpartei St.Gallen.

3 Vgl. Erläuterungen vor Art. 62.

4 Art. 82 Abs. 2 KV/BL und Art. 96 Abs. 1 KV/AG etwa bestimmen ausdrücklich, dass die Justizverwaltung Sache der Gerichte ist. Das Obergericht in AG bzw. das Obergericht und das Verwaltungsgericht in BL vertreten dabei die Gerichte im Verkehr mit andern Behörden.

mit der Unabhängigkeit der Gerichte steht, was etwa bei der innergerichtlichen Zuteilung von Rechtsprechungsaufgaben, bei der Beauftragung gerichtlicher Hilfspersonen, bei der Organisation der Gerichtskanzlei, der Anschaffung von Literatur oder der Information der Öffentlichkeit über Verfahren und Entscheide der Fall sein kann, haben die Gerichte kraft Art. 54 Abs. 2 selber über die entsprechenden administrativen Fragen zu entscheiden. Zudem kann eine Besorgung von Angelegenheiten der Justizverwaltung durch die Gerichte aus Gründen der Effizienz geboten sein. Die Abgrenzungen der Justizverwaltungskompetenzen zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten können und sollen im Kanton St.Gallen zugunsten einer weitergehenden Selbständigkeit der Gerichte in ihren administrativen Angelegenheiten optimiert werden.

Die Gerichte werden u. a. bei Gesetzgebungsverfahren, welche die Justizverwaltung betreffen, mittels Vernehmlassungen einbezogen. Es soll gemäss Meinung der Verfassungskommission Sache des Gesetzgebers sein, wie er die Vertretung der Gerichte vor dem Grossen Rat regeln will. Denkbar wäre allenfalls ein Antragsrecht der Gerichte in Gesetzgebungsverfahren betreffend die Justizverwaltung, die Gerichtsorganisation und das Verfahrensrecht.

4. Abschaffung der Volkswahl von Richterinnen und Richtern?

Die vorbereitende Kommission befasst sich eingehend mit der Frage, ob im Rahmen einer Verfassungsrevision die Volkswahl von erstinstanzlichen Richterinnen und Richtern¹ abgeschafft werden sollte, weil sie auf die Qualität und Unabhängigkeit der Rechtsprechung Einfluss haben kann.

Der Bericht vVK 90 kam zum Ergebnis, dass sich eine diesbezügliche Änderung nicht aufdränge. Insbesondere wäre nicht klar, welches Wahlorgan an die Stelle der Stimmberechtigten treten sollte. Eine Wahl durch die Regierung entfallt von vornherein, während gegen die Wahl durch den Kantonsrat an sich die gleichen Argumente angeführt werden können, die gegen eine Volkswahl sprechen. Letztlich sollte demzufolge das demokratische Element im Vordergrund stehen und die Volkswahl beibehalten werden. In der Folge wurde die Auffassung der vorbereitenden Kommission nicht mehr in Frage gestellt.

5. Einführung eines kantonalen Verfassungsgerichtes?

Ein weiteres Diskussionsthema war die Einführung eines eigenständigen kantonalen Verfassungsgerichtes. Dieses würde die kantonalen und kommunalen Erlasse und andere Akte auf ihre Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung (und dem Bundesrecht) prüfen. Eigenständige Verfassungsgerichte kennen z. B. Nidwalden und Jura. Ein kantonales Verfassungsgericht kann die Kantonsverfassung mehr zur Entfaltung bringen als es bloss im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (vgl. Art. 81 VE 99) geschieht.

Die Schaffung eines eigenen kantonalen Verfassungsgerichtes wurde allerdings von Beginn weg abgelehnt. Gemäss Bericht vVK 90 erschiene die Einrichtung eines kantonalen Verfassungsgerichtes nur dann als angezeigt, wenn originäre kantonale Grundrechte geschaffen werden. Der VE 99 führt in Art. 3 lediglich vier originäre

1 D. h. gemäss Art. 20 und 21 GerG die Mitglieder des Bezirksgerichtes und den Bezirksgerichtspräsidenten.

kantonale Grundrechtsgarantien ein. Weiter würde nach Ansicht der Verfassungskommission eine kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit Doppelspurigkeiten im Zusammenhang mit der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes bewirken, was den Instanzenweg verlängern und verteuern würde. Schliesslich verankert der VE 99 in Art. 81 allgemein die heute bereits für alle rechtsanwendenden Behörden vorgeschriebene¹ konkrete Normenkontrolle, die den bestehenden richterlichen Behörden die Kompetenz gibt, im Rahmen von konkreten Fällen das anzuwendende Recht auf Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung und übergeordnetem Recht zu prüfen; damit besteht eine eingebaute und beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit.

Anstelle der Schaffung eines Verfassungsgerichtes wurde indessen in Betracht gezogen, den bestehenden Gerichten zusätzliche verfassungsrichterliche Befugnisse zu übertragen. Die Diskussion drehte sich dabei namentlich um die Frage, ob dem Verwaltungsgericht die Kompetenz zur abstrakten Normenkontrolle, also zur Überprüfung von direkt angefochtenen Gesetzen und Verordnungen auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht zu erteilen sei. Auch diese Frage wurde jedoch einhellig verneint².

6. «Erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte» anstatt «Bezirksgerichte»

Die geltende Kantonsverfassung sieht in Art. 78 Abs. 1 noch für jeden Bezirk ein Bezirksgericht vor. Durch den VE 99 sollen statt dessen nur erstinstanzliche Zivil- und Strafgerichte eingesetzt werden, die weiterhin kantonale Gerichte sind und nicht etwa Organe irgendwelcher regionaler Gebietskörperschaften.

Auch die Institution des Vermittlers wird im VE 99 im Gegensatz zu Art. 77 KV nicht mehr beibehalten; es ist Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob und in welchen Fällen der Vermittler eingesetzt werden soll.

Artikel 77

Grundsätze

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Das Gesetz kann in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten die richterliche Beurteilung in besonderen Fällen ausschliessen.

Das Gesetz regelt unter Vorbehalt des Bundesrechts die Verfahren der Zivil-, Straf- sowie der Staats- und Verwaltungsrechtspflege sowie die Gerichtsorganisation.

Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation gewährleisten, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.

Absatz 1

Neu wird auf Verfassungsstufe der Anspruch auf Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten durch eine richterliche Behörde, die Rechtsweggarantie, verankert. Mit richterliche Behörde sind selbstverständlich Gerichte gemeint, die im Sinn von Art. 54 Abs. 2 in ihrer Rechtsprechung von Legislative und Exekutive unabhängig und nur dem Recht verpflichtet sind. Es sind dies nach heutigem Recht folgende Instanzen:

1 Siehe GVP 1969 Nr. 28.

2 Zu der Argumentation im einzelnen Bemerkungen zu Art. 81 (Konkrete Normenkontrolle).

Im Zivilprozess (Art. 5 ff. ZPG) die Schlichtungsstelle, der Bezirksgerichtspräsident, das Arbeitsgericht, die Gerichtskommission, das Bezirksgericht, das Handelsgericht, der Einzelrichter des Kantonsgerichtes, das Kantonsgericht und das abzuschaffende Kassationsgericht; im neuen Strafprozess (Art. 15 ff.) der Haftrichter, die Anklagekammer und deren Präsident oder Präsidentin, das Bezirksgericht sowie das Kantonsgericht; in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten (Art. 32 ff. VRP) das Verwaltungsgericht, die Verwaltungsrekurskommission, das Versicherungsgericht und in Staatshaftungsfällen das Bezirksgericht und das Kantonsgericht.

Gemäss Satz 2 kann das Gesetz in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten die richterliche Beurteilung in besonderen Fällen ausschliessen. Besondere Fälle sind namentlich Rechtssachen, bei denen ein sehr grosser Ermessensspielraum besteht und die deshalb rechtlich schwer überprüfbar sind, etwa Streitigkeiten über Staatsbeiträge, auf die kein Rechtsanspruch besteht, Begnadigungen, Steuererlasse oder Schulprüfungen¹.

Art. 77 Abs. 1 steht im Einklang mit dem übergeordneten Verfassungsrecht, insbesondere mit Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 101; abgekürzt EMRK). Danach hat jeder Anspruch darauf, dass «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» oder «strafrechtliche Anklagen» von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt werden. Zu den zivilrechtlichen Streitigkeiten im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zählt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (abgekürzt EGMR) teilweise auch Streitigkeiten über Rechtsansprüche öffentlich-rechtlicher Natur. Der Gesetzgeber kann gestützt auf Art. 77 Abs. 1 *Satz 2* die richterliche Beurteilung nur für jene öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ausschliessen, bei denen kein Rechtsanspruch im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht.

Absatz 2

Gemäss Abs. 2 werden Verfahren und Organisation im Rahmen des Bundesrechts und den Grundsätzen dieser Verfassung in allen Bereichen der Rechtspflege vom Gesetzgeber bestimmt. Falls die laufenden Bemühungen des Bundes um die Vereinheitlichung der kantonalen Straf- und Zivilprozesse zum Erfolg führen, verbleibt den Kantonen in diesen Bereichen nur noch die Befugnis zur Bestimmung der Gerichtsorganisation. Die Verwaltungsrechtsfrage ist gänzlich Sache der Kantone.

Absatz 3

Abs. 3 enthält einen besonderen Auftrag an den Gesetzgeber: Dieser hat bei der Regelung von Verfahren und Organisation der Gerichte gemäss Abs. 2 zu gewährleisten, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird. Der bisherige Art. 20 KV schreibt im ersten Abschnitt über die Staatsaufgaben vor, dass die Gesetzgebung «ein möglichst rasches, das materielle Recht schützendes und nur mit den notwendigen Formen umgebenes Zivilprozessverfahren beförderlich einzuführen» hat. Neu soll dieser auch heute noch gültige Grundsatz für alle Verfahren gelten.

Der Grundsatz einer raschen und zuverlässigen Rechtsprechung ist ein Gebot der Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit. Eine effiziente Rechtsprechung ist darüber

1 Vgl. vor allem die Aufzählung in Art. 59bis Abs. 2 VRP.

hinaus ein wichtiger Faktor eines günstigen Wirtschaftsstandortes, den sich der Staat gemäss Art. 19 lit. d zum Ziel zu setzen hat. Verlässliche Rechtsprechung umfasst namentlich das Gebot einheitlicher Rechtsprechung durch Gerichte, die für den gesamten Kanton zuständig sind, namentlich Kantons- und Verwaltungsgericht.

Abs. 3 ergänzt im übrigen das Grundrecht auf Beurteilung innert angemessener Frist gemäss Art. 4 lit. b bzw. Art. 29 Abs. 1 BV. Die Verwirklichung dieses Verfahrensgrundrechts bedarf institutioneller und organisatorischer Voraussetzungen, die vom Gesetzgeber zu schaffen sind.

Artikel 78 Rechtspflege

a) in Zivilsachen

Die Zivilgerichtsbarkeit wird durch erstinstanzliche Zivilgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt.

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

- a) die oberste Gerichtsinstanz im Kanton als einzige zuständig ist;*
- b) Bagatellsachen zu entscheiden sind.*

Absatz 1

Der VE 99 schreibt in Art. 78 Abs. 1 Satz 1 lediglich vor, dass für die Zivilgerichtsbarkeit erstinstanzliche Zivilgerichte und das Kantonsgericht existiert. Zu den erstinstanzlichen Zivilgerichten gehören auch das Arbeitsgericht und die Schlichtungsstelle, welche heute vom Bezirksgericht ernannt werden. Das Handelsgericht hingegen ist Bestandteil des hier im weiten Sinn verstandenen Kantonsgerichtes.

Von Abs. 1 nicht erfasst ist das Kassationsgericht, das bereits der VernE 98 in Art. 109 und 110 nicht mehr vorsah. Es ist Sache des Gesetzgebers, innerhalb von drei Jahren gemäss Art. 116 Abs. 1 das Kassationsgericht abzuschaffen. Dabei muss er sich überlegen, wie die heute gegebene Weiterzugsmöglichkeit an das Kassationsgericht gegen erstinstanzliche Entscheide des Kantonsgerichtes und des Handelsgerichtes (vgl. Art. 21 Abs. 1 lit. a ZPG) neu zu regeln ist.

Absatz 2

Neu wird in der Verfassung verankert, dass zwei ordentliche Instanzen Recht sprechen. Zwei Instanzen dienen im Sinn von Art. 77 Abs. 1 und 3 einerseits dem Bedürfnis nach hinreichendem Rechtsschutz und einheitlicher Rechtsprechung, andererseits dem Anliegen von kurzen Verfahrensdauern. Ordentliche Instanzen sind solche, die sowohl Rechts- als auch Sachfragen in vollem Umfang überprüfen können. Namentlich das bisherige Kassationsgericht ist keine ordentliche Instanz, da es auf Nichtigkeitsbeschwerde hin u. a. nur die willkürliche Anwendung von Bundesrecht und willkürliche Sachverhaltsfeststellungen korrigieren kann (vgl. Art. 239 ZPG).

Der Gesetzgeber kann jedoch in zwei Fällen vom Grundsatz der zwei ordentlichen Instanzen abweichen. Eine Abweichung ist gemäss *lit. a* zulässig, wenn die oberste Gerichtsinstanz im Kanton als einzige zuständig ist. Es handelt sich um jene Fälle, in denen das Handelsgericht und das Kantonsgericht als erste Instanzen entscheiden (siehe Art. 14, 15 und 19 ZPG).

Eine weitere Ausnahme sind aufgrund von *lit. b* Bagatellsachen von geringem Streitwert. Gemäss Art. 225 ZPG ist die Berufung an das Kantonsgericht ausgeschlossen bis zu einem Streitwert von Fr. 8000.–.

Artikel 79

b) in Strafsachen

Die Strafgerichtsbarkeit wird durch erstinstanzliche Strafgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt.

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

Das Gesetz sieht vor, dass zwei ordentliche Gerichtsstanzen Recht sprechen. Es weicht von diesem Grundsatz ab, wenn Bagatellsachen zu entscheiden sind.

Absatz 1

Art. 79 Abs. 1 sagt parallel zu Art. 78 Abs. 1, dass die Strafgerichtsbarkeit durch erstinstanzliche Strafgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt wird. Erstinstanzliche Strafgerichte sind gemäss Art. 15 ff. und Art. 322 ff. des neuen Strafprozessgesetzes der Einzelrichter, das Bezirksgericht und – in beschränktem Mass – der Jugendanwalt¹. Der Haftrichter gemäss Art. 15 fällt nicht darunter, da er lediglich die Untersuchungshaft verfügen kann, von der gerichtlichen Beurteilung der strafbaren Handlung aber ausgeschlossen ist. Auch die Anklagekammer bzw. deren Präsidentin oder Präsident üben gemäss Art. 16 f. keine Strafgerichtsbarkeit aus; die Anklagekammer ist Aufsichtsbehörde für das Untersuchungsverfahren.

Das Kassationsgericht ist von Art. 79 Abs. 1 nicht erfasst. Es hat in Strafsachen bereits gemäss neuem Strafprozessgesetz keine Funktion mehr.

Absatz 2

Gemäss Abs. 2 kann der Gesetzgeber Verwaltungsstrafbefugnisse den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden übertragen. Dabei muss die Möglichkeit richterlicher Überprüfung gewährleistet sein.

Das Verfahren vor den Gemeindebehörden gemäss Art. 244 ff. StP, wonach dem Gemeinderat und anderen Verwaltungsbehörden der Gemeinden eine Reihe von Verwaltungsstrafbefugnissen zukamen, wird mit dem neuen Strafprozessgesetz aufgehoben. Nach neuer Ordnung werden nach diesem Verfahren damit nur noch dann Verwaltungsstrafsachen von Verwaltungsbehörden beurteilt, wenn dies in Spezialgesetzen vorgesehen ist. Dies ist namentlich der Fall im Steuerstrafrecht. Nach Art. 255 StG ahndet das kantonale Steueramt Verletzungen von Verfahrenspflichten und Steuerhinterziehungen. Die vom Gemeinderat der politischen Gemeinde bezeichnete Stelle beurteilt Strafsachen, welche die Gemeindesteuern betreffen. Auf-

¹ Im Jugendstrafrecht geht es im Gegensatz zum akkusatorischen Strafprozess nicht in erster Linie um Streiterledigung, sondern um eine fürsorgliche Diagnose und die Festlegung der geeigneten Therapie. Ein Verstoss gegen formelle Verfahrensgarantien und den Grundsatz der Gewaltenteilung wird dort in Kauf genommen, wo es die Zielverwirklichung des materiellen Jugendstrafrechts erfordert (vgl. Botschaft zum IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Strafrechtspflege, ABI 1988, 2127).

grund von Art. 264 kann der Angeschuldigte gegen den Strafbescheid innert 30 Tagen seit der Eröffnung Einsprache erheben, worauf die Überweisung an die Verwaltungsrekurskommission erfolgt. Deren Entscheid kann wiederum mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 270).

Absatz 3

Abs. 3 schreibt auch in Strafsachen vor, dass zwei ordentliche Gerichtsinstanzen Recht sprechen, und konkretisiert damit Art. 77 Abs. 1 und 3 («Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde», «rasche und verlässliche Rechtsprechung»). Ausnahmen vom Grundsatz zweier ordentlicher Gerichtsinstanzen kann der Gesetzgeber für Bagatellsachen machen. Im revidierten Strafprozessgesetz ist in Art. 237 Abs. 2 vorgesehen, dass die Berufung an das Kantonsgericht nicht zulässig ist, wenn die Anklage ausschliesslich wegen Übertretungen erhoben worden ist, lediglich eine Busse bis Fr. 1000.– verhängt worden ist und der Vertreter der Staatsanwaltschaft keine schwerere Strafe beantragt. Im Unterschied zur Rechtspflege in Zivilsachen (vgl. Art. 78 Abs. 2 lit. a) gibt es im neuen Strafprozessgesetz keine Fälle mehr, in denen die oberste Gerichtsinstanz im Kanton als einzige Instanz zuständig ist. Die Ordnung in Art. 79 Abs. 3 entspricht Art. 2 Abs. 2 des Zusatzprotokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101.07; abgekürzt Prot. Nr. 7 zur EMRK).

Artikel 80

c) in Staats- und Verwaltungssachen

Die Rechtspflege in Staats- und Verwaltungssachen wird ausgeübt:

- a) erstinstanzlich in der Regel durch Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden;*
- b) durch das Verwaltungsgericht als oberstes Gericht;*
- c) durch weitere gerichtliche Instanzen der Verwaltungspflege.*

Art. 80 schreibt in *lit. b* vor, dass für die Rechtspflege in Staats- und Verwaltungssachen ein Verwaltungsgericht als oberstes Gericht besteht. Das Verwaltungsgericht ist bereits im 1965 eingefügten Art. 80bis KV von der Verfassung vorgesehen. Im übrigen ist es Sache des Gesetzgebers, die Instanzen der Staats- und Verwaltungspflege zu bezeichnen.

Gemäss *lit. a* wird die Staats- und Verwaltungsrechtspflege «in der Regel» in erster Instanz durch Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden ausgeübt. Es gibt Fälle, in denen dies Gerichte tun, wie etwa im Fall öffentlich-rechtlicher Entschädigungsansprüche, die gemäss Art. 72 ff. VRP mittels Klage vor dem Bezirksgericht oder dem Kantonsgericht anhängig gemacht werden.

Lit. c lässt neben dem Verwaltungsgericht die Existenz von weiteren gerichtlichen Instanzen der Verwaltungsrechtspflege offen. Es sind dies gemäss Art. 32 ff. VRP die für verschiedenste Streitsachen zuständige Verwaltungsrekurskommission und das Sozialversicherungsstreitigkeiten beurteilende Versicherungsgericht. Steht die Anwendung kantonalen Verwaltungsrechts zur Diskussion, geht der Rechtsweg von der Verwaltungsrekurskommission dann in der Regel ans Verwaltungsgericht.

Damit hat der Kanton St.Gallen in Verwaltungssachen des kantonalen Rechts eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Vom Versicherungsgericht aber führt der Beschwerdeweg grundsätzlich an das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG), die Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichtes.

Artikel 81 Konkrete Normenkontrolle

Rechtsprechende Instanzen überprüfen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht.

1. Ablehnung der abstrakten Normenkontrolle

Im Rahmen der Debatte über die Revision der Kantonsverfassung wurde eingehend über die Einführung der abstrakten Normenkontrolle durch Gerichte diskutiert, diese aber durchgehend abgelehnt.

Die abstrakte Normenkontrolle würde den dafür vorgesehenen Gerichtsstanzen, namentlich dem Verwaltungsgericht, die Befugnis erteilen, auf Beschwerde von Einzelnen einen kantonalen Erlass (Gesetz oder Verordnung) insgesamt oder bezüglich einzelner Artikel abstrakt, d. h. ausserhalb eines streitigen Anwendungsfalls, auf Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht zu kontrollieren und gegebenenfalls aufzuheben¹.

Stellvertretend für die gesamte Diskussion wird im folgenden die Argumentation der Thesen R 97 betreffend die Ablehnung der abstrakten Normenkontrolle wiedergegeben²:

«Die Überprüfung kantonalen Erlasses auf ihre Verfassungsmässigkeit erfolgt im Rahmen der konkreten Normenkontrolle (im Einzelfall) durch die kantonalen Gerichte. Sodann gewährt das Bundesgericht eine abstrakte Normenkontrolle gegenüber kantonalen Erlassen im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde³. Es ist auch aus demokratischen Überlegungen nicht angezeigt, dass ein kantonaler Verfassungsrichter Erlasse, die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren unter ausdrücklicher oder stillschweigender Mitwirkung der Stimmberechtigten zustande gekommen sind, überprüfen und allenfalls aufheben könnte.»

2. Konkrete Normenkontrolle durch rechtsprechende Instanzen

Zu den «rechtsprechenden Instanzen» gehören nicht nur richterliche Behörden, sondern auch verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen wie Departemente. Es entspricht bisheriger Praxis im Kanton St.Gallen, dass die rechtsprechenden Instanzen, vor allem das Verwaltungsgericht, im konkreten Fall die anwendbare Bestimmung eines kantonalen Erlasses auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht sowohl des Kantons als auch des Bundes überprüfen. Rechtsmittelinstanzen

1 Kommunale Erlasse können nach Art. 243 ff. GG mittels Kassationsbeschwerde wegen Rechtswidrigkeit und Verfahrensmängeln oder mittels Minderheitsbeschwerde wegen Unvereinbarkeit mit wesentlichen Interessen der Gemeinden unmittelbar angefochten werden.

2 Kommentar zu These 34, S. 26.

3 Vgl. Art. 84 Organisationsgesetz (OG; SR 173.110).

zen innerhalb der Verwaltung können zwar Verordnungen der Regierung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüfen, ihnen jedoch nur nach Rücksprache mit der Regierung die Anwendung versagen. Namentlich zur Überprüfung kantonalen Gesetzesrechts auf dessen Bundesverfassungsmässigkeit sind gemäss Verwaltungsgericht die rechtsanwendenden Behörden nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet¹.

Die konkrete Normenkontrolle dient der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung innerhalb des Kantons und im Bundesstaat sowie der Durchsetzung von verfassungsrechtlichen Garantien, insbesondere der Grundrechte. Stellt das Gericht fest, dass die anwendbare Bestimmung übergeordnetem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widerspricht, hebt das Gericht die Bestimmung nicht auf, sondern wendet sie im konkreten Fall nicht an. Allerdings wird die verfassungs- oder gesetzeswidrige Bestimmung in der Regel auch in zukünftigen Fällen nicht mehr angewendet werden, da die Rechtsprechung alle Fälle gleich behandeln muss.

1 GVP 1969 Nr. 28.

VII. Finanzordnung

1. Neuerungen gegenüber geltendem Recht

Die geltende Kantonsverfassung kennt keine eigentliche Finanzordnung. Einzig bei den Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates finden sich Bestimmungen, die den Finanzbereich betreffen.

Der VE 99 schreibt in Abschnitt VII die St.Galler Finanzordnung, die vor allem in Art. 43 ff. StVG und Art. 169 GG verankert ist, in ihren Grundzügen in der Verfassung fest. Darüber hinaus führt der VE 99 in Art. 86 neu u. a. das Prinzip der Vorteilsabgeltung ein, wonach der Gesetzgeber namentlich Gemeindebeiträge an andere Gemeinden, die Staatsaufgaben mit überörtlichem Nutzen erfüllen (Agglomerationsaufgaben), vorsehen kann.

2. Verfassungsrang der Grundsätze der Finanzordnung

Die Frage, ob den Grundzügen der Finanzordnung Verfassungsrang zukäme, wurde in der Verfassungsdiskussion bejaht. Der VernE 98 regelte die Finanzordnung in Abschnitt VIII. Nur der Bericht R 93 und in der Vernehmlassung die Gemeindamänner-Vereinigung sprachen den Finanzprinzipien den Verfassungsrang ab.

Die Grundzüge der Finanzordnung haben nicht nur deshalb die Qualität von Verfassungsnormen, weil sie im Kanton bewährtes Recht darstellen. Der Abschnitt VII über die Finanzordnung enthält klare Vorgaben an die Behörden vor Kanton und Gemeinden und folglich verbindliches Recht. Darüber hinaus stellt die Finanzordnung, wie bereits der Bericht vVK 90 ausführte, eine notwendige Ergänzung zur Regelung der Staatsaufgaben dar. Eine Verfassung, welche wie der VE 99 Vorgaben über die Inhalte der Staatsziele und die Zuteilung der Staatsaufgaben macht, sollte auch bestimmen, wie die Erfüllung der Staatsziele bzw. der Staatsaufgaben finanziert werden.

3. Gültigkeit für Kanton und Gemeinden

Abschnitt VII über die Finanzordnung hat Geltung für alle Organe von Kanton und Gemeinden. Was die Gemeinden betrifft, sagt im übrigen Art. 94 Abs. 1 ausdrücklich, dass der kantonale Gesetzgeber lediglich die Grundzüge des Finanzhaushaltes der Gemeinden regelt, so dass die Bestimmung der Einzelheiten der Gemeindeordnung überlassen ist. Nicht unter diesen Abschnitt fallen die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften. Für diese bestimmt Art. 108 Abs. 2 lit. b nur, dass der Finanzhaushalt den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht. Nach Art. 107 Abs. 2 kann das Gesetz den Religionsgemeinschaften Steuerhoheit gewähren und dabei den Steuerbezug durch den Staat vorsehen. Im übrigen sind die anerkannten Religionsgemeinschaften autonom.

Artikel 82

Haushaltsgrundsätze

Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind.

Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.

Sie berücksichtigen für Voranschlag und Rechnung die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.

Absatz 1

Die Sicherstellung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts in Kanton und Gemeinden wird in der geltenden Kantonsverfassung nicht angesprochen, entspricht aber finanzpolitischer und finanzrechtlicher st.gallischer Praxis. Der Staat soll für laufende Verpflichtungen keine Schulden zulasten künftiger Generationen machen.

Der VE 99 hält nur das Ziel des ausgeglichenen Finanzhaushalts fest. Auf welche Art und Weise der Gesetzgeber dieses Ziel erreichen will, lässt die Verfassung grundsätzlich offen, so dass für Anpassungen an neue Entwicklungen in Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungswesen keine Verfassungsänderungen nötig werden. Einzig Art. 83 Abs. 2 enthält eine Bestimmung, welche die Verschuldung einschränkt.

Art. 112 VerNE 98 sah in Abs. 2 und 3 noch solche Mittel vor, indem er bestimmte, dass die laufenden Einnahmen wenigstens die Konsumausgaben decken und ein Bilanzfehlbetrag unmittelbar abzutragen sei. Der Bericht vVK wollte darüber hinaus in der Verfassung festhalten, dass Kanton und Gemeinden zur mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung verpflichtet seien. Diese und andere Instrumente zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts werden von den Behörden praktiziert und sind teilweise im Gesetz weiter konkretisiert¹.

In der Vernehmlassung wurde gefordert, dass in der Verfassung ein Zusatz aufgenommen werden müsse, wonach der Kanton bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage z. B. bei hoher Arbeitslosigkeit berücksichtigt². Einen solchen auch Kantone und Gemeinden bindenden Konjunkturartikel enthält jedoch bereits die Bundesverfassung in Art. 100 Abs. 4, wonach Bund, Kantone und Gemeinden in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage berücksichtigen. Allerdings hat diese Bestimmung bzw. deren Vorgängerin in Art. 31quinquies aBV bisher wenig Verpflichtungswirkung gehabt.

Absatz 2

Art. 82 Abs. 2 schreibt den Grundsatz der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der öffentlichen Mittel fest. Mit möglichst wenig Aufwand soll möglichst viel Ertrag erreicht werden; der Aufwand soll ohne Einbusse an Ertrag möglichst gering gehalten werden (Wirtschaftlichkeit). Der Ertrag bestimmt sich dabei danach, wie gut öffentliche Interessen erfüllt werden; die öffentlichen Mittel sind dort einzusetzen, wo sie am meisten Wirkung haben (Wirksamkeit).

1 Vgl. namentlich die im schweizerischen Vergleich besonderen Grundsätze gemäss Art. 61 und 64 StVG:

Art. 61 bindet den Voranschlag an den Steuerfuss, indem er bestimmt:

«Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt.

Er kann gesenkt werden, wenn das Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt.»

Art. 64 regelt die Verwendung der Überschüsse:

«Der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung wird zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden.»

«Der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.»

2 Einen Konjunkturartikel begrüsst die SP Kantonalpartei und der Kantonale Gewerkschaftsbund.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist von demjenigen der Sparsamkeit abzugrenzen. Der VE 99 verwendet den Begriff der Sparsamkeit in Art. 20 lit. a, wonach der Verbrauch von Wasser und Energie sparsam zu erfolgen hat. Sparsamkeit heisst Einschränkung in der Befriedigung von Bedürfnissen und Interessen; der Grundsatz der Sparsamkeit steht damit in gewissem Gegensatz zu demjenigen der Wirksamkeit. Demgegenüber meint Wirtschaftlichkeit die Reduktion des Mitteleinsatzes bei gleichbleibender oder verbesserter Wirksamkeit. Das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts gemäss Art. 82 Abs. 1 soll in erster Linie präventiv durch wirtschaftliche Mittelverwendung erreicht werden. Einsparungen sollen dann Platz greifen, wenn die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Mittelverwendung ausgeschöpft sind.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bezieht sich im vorliegenden Abschnitt auf den Einsatz von finanziellen Mitteln. Darüber hinaus spielt der Grundsatz im Bereich der Erfüllung der Staatsaufgaben (Abschnitt IV) sowie im Bereich der Zusammenarbeit und Vereinigung von Gemeinden (Abschnitt VIII) eine Rolle. In diesen Bereichen geht es nicht nur um den Einsatz finanzieller Mittel im engen Sinn, sondern auch anderer Ressourcen, namentlich Personal, technisches Material, Infrastruktur, Energie, Boden usw. Die entsprechenden Bestimmungen haben folgenden Inhalt:

- Der Staat erfüllt gemäss Art. 24 Abs. 1 (nur dann) Aufgaben, die im öffentlichen Interesse erfüllt werden müssen, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen. Das Kriterium der Angemessenheit bestimmt sich namentlich nach der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung¹.
- Art. 25 besagt, dass das Gesetz Staatsaufgaben dem Kanton (nur dann) zuteilt, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, sie allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.
- Aufgrund von Art. 26 erfüllt der Kanton Staatsaufgaben dezentral, wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.
- Gemäss Art. 97 Abs. 2 kann eine Gemeinde nach Massgabe des Gesetzes zur Mitgliedschaft bei einem Gemeindeverband verpflichtet werden, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.
- Nach Art. 99 fördert das Gesetz die Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung.

Absatz 3

Das Finanzgebahren des Staates soll für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar und kontrollierbar sein. Dies nicht zuletzt zum Zweck einer kompetenten Ausübung des Finanzreferendumsrechts gemäss Art. 47 lit. c. Abs. 3 stellt eine Konkretisierung des Grundsatzes der Information über die staatliche Tätigkeit in Art. 59 dar.

Der Grundsatz der Transparenz ist bereits auf Gesetzesstufe in Art. 43 StVG festgehalten. Danach geben die Rechnungen des Staates über die wesentlichen Rechnungsbestandteile und -vorgänge klar, vollständig und wahrheitsgetreu Aufschluss. Die Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben ist unzulässig. Sodann sollen die Rechnungen des Staates und anderer Gemeinwesen miteinander vergleich-

1 Vgl. Bemerkungen zu Art. 24.

bar sein. Die Grundsätze der Rechnungsführung gemäss Art. 43 StVG sind von den Organen, denen die Finanzverantwortung zukommt, einzuhalten. Gegenwärtig ist dies hauptsächlich der Kantonsrat, wobei im Sinn der wirkungsorientierten Verwaltungsführung die finanzielle Verantwortung mittels Rahmengesetz gestützt auf Art. 76 stärker vom Kantonsrat zur Regierung und Verwaltung verschoben werden kann¹.

Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit folgt, dass jeder Person ein Einsichtsrecht in Voranschlag sowie Rechnung und deren Bestandteile zukommt. Ein solches Einsichtsrecht ist auf Gesetzesstufe noch nicht festgehalten.

Artikel 83

Einnahmen

a) Kanton

Der Kanton beschafft sich die Mittel insbesondere:

- a) durch Steuern und andere Abgaben;*
- b) aus den Erträgen seines Vermögens;*
- c) aus Leistungen Dritter.*

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

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

Absatz 1

In Abs. 1 werden die Einnahmequellen des Kantons in summarischer Weise festgehalten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Lit. a behält die Festlegung der einzelnen Arten von Steuern und Abgaben dem Gesetzgeber vor. Die Steuern sind namentlich im Steuergesetz und der Steuerverordnung (sGS 811.11; abgekürzt StV) geregelt. Der Staat erhebt danach Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, Gewinn- und Kapitalsteuern oder an deren Stelle Minimalsteuern auf Grundstücken von juristischen Personen, Quellensteuern von bestimmten natürlichen und juristischen Personen, Grundstückgewinnsteuern von natürlichen und bestimmten juristischen Personen sowie Erbschafts- und Schenkungssteuern von natürlichen und bestimmten juristischen Personen. Zu den Abgaben gehören namentlich Verwaltungsgebühren, Spitaltaxen und andere Benutzungsgebühren, Konzessionsgebühren, Grundeigentümerbeiträge oder Ersatzabgaben etwa im Bereich der Feuerwehr.

Die Erträge gemäss *lit. b* gewinnt der Staat vor allem aus Zinsen und Dividenden seines Finanzvermögens, das nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (vgl. Art. 46 StVG).

Leistungen Dritter gemäss *lit. c* können solche anderer Gemeinwesen sein, insbesondere Beiträge des Bundes und Abgeltungen anderer Kantone im Rahmen des interkantonalen Lastenausgleichs, sowie solche Privater etwa in Form von Schenkungen, Legaten oder Erbanfall. Es handelt sich – im Unterschied zu den «Fremdmitteln» nach *Abs. 2* – um nicht rückzahlbare Leistungen.

¹ Vgl. Bemerkungen zu Art. 76.

Absatz 2

Abs. 2 betrifft die Frage der Fremdfinanzierung. Dieser Begriff ist nicht identisch mit dem Begriff Verschuldung. «Fremdfinanzierung» heisst Aufnahme von rückzahlbaren Fremdmitteln bei Privaten oder anderen Gemeinwesen. Sie ist ein rein bilanzmässiger Vorgang und bewirkt eine Erhöhung des Finanzvermögens auf der Aktivseite und der fremden Mittel auf der Passivseite in der Bilanz des Staates. «Verschuldung» heisst dagegen, dass der Staat seine Ausgaben nicht aus laufenden Einnahmen decken kann, dass also Ausgaben aktiviert werden, um sie in späteren Rechnungsperioden abzuschreiben. Verschuldung kann daher grundsätzlich nur aus erfolgswirksamen Vorgängen der Verwaltungsrechnung entstehen.

Die Aufnahme von Fremdmitteln dient immer der Sicherstellung der Liquidität. Soweit die vorhandenen liquiden Mittel nicht zur Erfüllung der laufenden Zahlungsverpflichtungen ausreichen, muss der Staat die fehlenden Mittel bei Dritten beschaffen. Es ist dabei nicht von Belang, ob die Zahlungsverpflichtungen aus laufenden Ausgaben, Investitionsausgaben oder bilanzmässigen Vorgängen wie z.B. dem Aufbau von Anlagen des Finanzvermögens entstanden sind.

Die Aufnahme von Fremdmitteln ist gemäss Abs. 2 einmal zulässig zur Finanzierung von Investitionen, d. h. für die Bildung von Verwaltungsvermögen, das nach Art. 45 StVG unmittelbar der Erfüllung von Staatsaufgaben dient, wie Strassen, Schulhäuser, Spitäler und andere Infrastruktur. Investitionen müssen also nicht zwingend aus laufenden Einnahmen des Staates finanziert werden. Die Investitionsausgaben dürfen in der Bilanz des Staates aktiviert werden, womit Verwaltungsvermögen geschaffen wird. Daraus entsteht eine entsprechende Verschuldung, welche in späteren Rechnungsperioden aus laufenden Einnahmen abgeschrieben werden muss. Im Unterschied dazu darf für laufende Ausgaben, die nicht Investitionen im Sinn des Gesetzes sind, wie Aufwendungen für Löhne und Lohnnebenkosten von Staatsangestellten, für Konsumausgaben oder für Staatsbeiträge keine Verschuldung erfolgen. Der Grundsatz, dass sich der Kanton nur zur Finanzierung von Investitionen verschulden darf, ist nicht neu im kantonalen Recht, hingegen dessen Verankerung in der Verfassung. Diese wurde schon vom Bericht vVK 90 und in der Folge von den Thesen R 97 und VK 98 gefordert.

Die Aufnahme von Fremdmitteln ist weiter zulässig zur Sicherstellung der Liquidität, d. h. zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft des Staates. Bei diesem rein bilanzmässigen Vorgang steht der Zunahme der Fremdmittel eine entsprechende Erhöhung des Finanzvermögens gegenüber. Es entsteht daraus keine Verschuldung.

Absatz 3

Abs. 3 enthält die neu auch von der Bundesverfassung in Art. 127 Abs. 2 anerkannten Grundsätze der Besteuerung, nämlich der Gleichheit, der Allgemeinheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Aus dem Grundsatz der Steuererhebung nach Massgabe der Gleichheit folgt, dass sich eine bestimmte Art von Steuer (Steuerobjekt) auf gleiche Sachverhalte beziehen soll und Sachverhalte, die sich unterscheiden, von ihr auszunehmen sind. Ob und wieweit Ehepaare und Konkubinatspaare bei der Besteuerung gleich zu behandeln sind, wird von der Verfassung nicht entschieden, sondern ist vom Gesetzgeber nach Bewertung der sachlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu entscheiden.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt die Geltung einer bestimmten Steuer für alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons. Privilegien für einzelne Personen oder Gruppen sind unzulässig. Steuerabkommen mit bestimmten Unternehmungen oder Einzelnen, die im Bereich der Besteuerung Ausnahmen oder Erleichterungen statuieren, bedeuten eine solche Privilegierung und müssen folglich durch ein genügendes öffentliches Interesse, namentlich durch das Interesse der Wirtschaftsförderung im Sinn von Art. 19 lit. a gedeckt sein. Steuererleichterungen sind zudem nur im Rahmen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) zulässig. Dessen Art. 5 lautet:

«Die Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neugründung gleichgestellt werden.»

Die Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist ein Grundsatz der Bemessung bei den direkten Steuern. Er hat u. a. zur Folge, dass für berufs- und geschäftsbedingte Aufwendungen Abzüge zulässig sein müssen. Besteuert werden soll nur das, was dem Steuersubjekt für persönliche Bedürfnisse und das Sparen tatsächlich zur Verfügung steht. Die Verfassungskommission hatte zu Beginn ihrer Beratungen in Betracht gezogen, eine sparbereinigte Einkommenssteuer, wie sie in der Steuerwissenschaft zur Zeit diskutiert wird, zu ermöglichen. Danach könnte das Steuersubjekt auch das Gesparte abziehen, so dass nur noch der Konsum besteuert würde. Eine solche sparbereinigte Einkommensteuer kann jedoch der kantonale Gesetzgeber nicht selbständig einführen, weil das Steuerharmonisierungsgesetz in Art. 9 die zulässigen Abzüge abschliessend bestimmt und dabei das Gesparte nicht als abzugsfähig anerkennt.

Artikel 84

b) Gemeinden

Das Gesetz bestimmt die Gemeindesteuern.

Die Gemeinden bestimmen ihre weiteren Einnahmen, soweit das Gesetz diese nicht festlegt.

Gemäss Art. 84 Abs. 1 ist die Bestimmung der Gemeindesteuern ausschliesslich Sache des Gesetzgebers. Die Gemeinden brauchen mit anderen Worten zur Erhebung einer Steuer eine Grundlage in einem kantonalen Gesetz. Dieses hat das Steuerobjekt, den Kreis der Abgabepflichtigen (Steuersubjekt) und die Bemessungsgrundlagen festzulegen. Den Steuersatz können die Gemeinden selber bestimmen.

Der Bericht vVK 90 forderte, dass die Verfassung die Art und Weise der Besteuerung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden festzuschreiben haben, wobei das geltende Verbund- und Zuschlagsystem beizubehalten sei. Verbundsystem bedeutet, dass Kanton und Gemeinden für die Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen dieselben Steuerobjekte zustehen. Das Zuschlagssystem ermächtigt die Gemeinden, auf der vom Kanton erhobenen Steuer einen prozentualen Zuschlag zu erheben. Der Vorschlag des Berichts vVK 90 wurde in der Folge zwar nicht berücksichtigt; indem Art. 84 Abs. 1 aber festlegt, dass die Gemeinde-

steuern durch den kantonalen Gesetzgeber zu bestimmen sind, kann dieser das Verbund- und Zuschlagsystem weiterführen.

Der Gesetzgeber hat in Art. 2 StG¹ bestimmt, welche Steuern die politischen Gemeinden erheben. Es sind dies:

- «a) Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen;
- b) Grundsteuern von natürlichen und juristischen Personen;
- c) Handänderungssteuern von natürlichen und juristischen Personen.

Sie können Vergnügungssteuern erheben.»

In Art. 228 ff. StG werden Steuerobjekt, Steuersubjekt und Bemessungsgrundlagen dieser Steuern näher bestimmt.

Gemäss *Abs. 2* können die Gemeinden abgesehen von den Steuern ihre weiteren Einnahmen im Rahmen des Gesetzes selber bestimmen.

Artikel 85 Finanzausgleich

Das Gesetz regelt den Finanzausgleich. Dieser hat zum Ziel, den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zu gewährleisten, finanzielle Unterschiede unter den Gemeinden zu verringern und übermässige Belastungen der Gemeinden auszugleichen.

1. Bedeutung des innerkantonalen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist Ausdruck der Solidarität innerhalb des Kantons. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und geographischen Bedingungen der Gemeinden sowie der freie Wirtschaftsverkehr können übermässige Unterschiede bezüglich Finanzkraft und Belastungen der Gemeinden mit sich bringen. Solche übermässigen Unterschiede sind zu verhindern, um die Angebote kommunaler Leistungen im Kanton auf vergleichbarem Niveau zu halten. Ein zu grosses Gefälle zwischen den Gemeinden ist unter staatspolitischen Gesichtspunkten problematisch und hätte auch unerwünschte wirtschaftliche Wirkungen (steuerbedingte Wanderungen) zur Folge.

2. Ermöglichung von Wettbewerb zwischen den Gemeinden

Die Thesen VK und AG 98 forderten einen Finanzausgleich unter den Gemeinden, der Wettbewerb noch ermöglicht. Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden soll mit anderen Worten nicht völlige finanzielle Gleichheit zwischen den Gemeinden herstellen, weil sonst wenig Anreiz zum Sparen bestünde. Art. 85 lässt Wettbewerb zwischen den Gemeinden zu und verbietet einen vollkommenen Ausgleich, indem er lediglich die «Verringerung» der finanziellen Unterschiede und den Ausgleich «übermässiger» Belastungen der Gemeinden verlangt.

1 In den weiteren Art. 3 und 4 sind die Kompetenzen zur Erhebung von Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen durch die Kirchgemeinden, Konfessionsteile, Ortsgemeinden und öffentlich-rechtlichen Korporationen verankert.

3. *Nennung der grundlegenden Ziele des Finanzausgleichs*

Der Bericht vVK 90 machte den Vorschlag, die höchstzulässigen interkommunalen Steuerbelastungsunterschiede zu nennen und den Finanzausgleich so auszugestalten, dass er die Gemeindeautonomie möglichst wenig beeinträchtigt. Ein Instrument dazu seien nicht-zweckgebundene Geldleistungen an die Gemeinden, über welche die Gemeinden frei verfügen können.

Die Vorschläge der vorbereitenden Kommission fanden keine Berücksichtigung. Wie im Fall des Finanzreferendums gemäss Art. 47 lit. c und der Kompetenz des Kantonsrates gemäss Art. 64 lit. g, über neue Aufgaben zu beschliessen, soll nach Ansicht der Verfassungskommission auch Art. 85 keine konkreten Zahlen festsetzen, da solche starkem Wandel unterworfen sind. Der VE 99 soll sich auf das Grundlegende beschränken¹.

Im weiteren wollte man in Art. 85 nur die Ziele des Finanzausgleichs umschreiben, nicht aber die Instrumente zu deren Erfüllung. Der Gesetzgeber hat den gegebenen Umständen entsprechend zu entscheiden, wie die Ausgleichsziele am besten erreicht werden. Aus diesem Grund wird keine Verpflichtung zu nicht-zweckgebundenen Leistungen an die Gemeinden statuiert. Das gegenwärtige Finanzausgleichsgesetz sieht im Bereich des direkten Finanzausgleichs für die politischen Gemeinden in Art. 20 ff. im übrigen keine zweckgebundenen Leistungen vor.

4. *Die Ziele des Finanzausgleichs im einzelnen*

Art. 85 ist eine Neufassung von Art. 117 VernE 98 und lehnt sich an die materiellen Kriterien des Neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA)² an. Art. 85 nennt drei Ziele des Finanzausgleichs:

- Gewährleistung der notwendigen Mittel für die politischen Gemeinden;
- Verringerung der finanziellen Unterschiede unter den Gemeinden;
- Ausgleich übermässiger Belastungen der Gemeinden.

Das Ziel, den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zu gewährleisten, bedeutet, dass den politischen Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere für Investitionen grösseren Ausmasses hinreichend Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Als Beispiel für die Gewährleistung der notwendigen Mittel können die werkgebundenen Staatsbeiträge an die Erstellung von Gemeindestrassen und -wege gemäss Art. 94 ff. StrG dienen. Mit der Nennung der «politischen Gemeinden» wird klargestellt, dass diese und nicht auch die Schulgemeinde massgebender Faktor des Finanzausgleichs sein sollen. Das bedingt einen gemeindeinternen Steuerausgleich zwischen politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Dieser schafft für die Steuerpflichtigen einer politischen Gemeinde einen einheitlichen Steuerfuss, der auch den Steuerbedarf der auf dem Gebiet der politischen Gemeinde bestehenden Schulgemeinden abdeckt (vgl. Art. 2 FAG).

Die Verringerung der finanziellen Unterschiede unter den Gemeinden wird mittels direktem und indirektem Finanzausgleich erreicht. Diese verringern Unter-

1 Gemäss Art. 3 FAG soll der Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde nicht unter sieben Zehnteln des Maximalsteuerfusses liegen.

2 Siehe dazu Bemerkungen zu Art. 22 (Aussenbeziehungen).

schiede in der Steuerbelastung für Steuerpflichtige verschiedener politischer Gemeinden (vgl. Art. 3 FAG). Die finanziellen Unterschiede dürfen dabei nicht soweit verringert werden, dass der Standortwettbewerb unter den Gemeinden praktisch verunmöglicht wird. Der direkte Finanzausgleich sorgt dafür, dass der Steuerfuss der politischen Gemeinden nicht über eine bestimmte Obergrenze steigt (vgl. Art. 20 FAG). Der indirekte Finanzausgleich besteht in Staatsbeiträgen, die u. a. nach dem Steuerbedarf der Gemeinden bemessen und zugunsten bestimmter Aufgabenbereiche geleistet werden. Zu erwähnen sind etwa die Beiträge zugunsten der Schulgemeinden an die Lehrerbesoldung und die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen (vgl. Art. 12 ff. FAG) sowie die nicht werkgebundenen Beiträge an die Strassenlasten der politischen Gemeinden (vgl. Art. 87 ff. StrG).

Der Ausgleich übermässiger Belastungen zwischen den Gemeinden zielt auf die finanzielle Unterstützung von Gemeinden, die aufgrund äusserer Umstände wie ungünstiger geographischer Lage oder ungünstiger Bevölkerungsstrukturen besondere Nachteile in Kauf nehmen müssen. Diese finanzielle Unterstützung ist unabhängig von der Wirtschaftskraft der betroffenen Gemeinde. Beispiel für den Ausgleich übermässiger Belastungen ist das Rheinunternehmen, das unter Kostenbeteiligung des Staates zu 75 Prozent der Ausgabenüberschüsse namentlich für den Hochwasserschutz am Rhein sorgt¹. Erfüllen die Gemeinden eine Staatsaufgabe, die anderen Gemeinden oder dem Kanton besondere Vorteile bringt, gelangt Art. 86 Abs. 2 zur Anwendung.

5. Längerfristige Verwirklichung der Ziele des Finanzausgleichs durch Zusammenarbeit und Vereinigung von Gemeinden

Abschnitt VIII des VE 99 hält in Art. 96 ff. die Gemeinden zur Zusammenarbeit und zur Vereinigung an, um eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel und eine wirksame Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Falls eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt, kann der kantonale Gesetzgeber als Druckmittel gestützt auf Art. 96 Abs. 3 vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden. Ebenso kann dies der Gesetzgeber vorsehen, wenn eine gebotene Vereinigung von Gemeinden unterbleibt oder wenn andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert werden (Art. 99 Abs. 2).

Mit diesen Bestimmungen setzt der VE 99 den Finanzausgleich in Bezug zur Zusammenarbeit und Vereinigung von Gemeinden: Die Ziele des Finanzausgleichs – Gewährleistung der notwendigen Mittel, Verringerung der finanziellen Unterschiede und Ausgleich übermässiger Belastungen – sind längerfristig mittels interkommunaler Zusammenarbeit und Änderungen im Bestand der Gemeinden in Form von Vereinigungen anzustreben. Die eigentlichen Instrumente des kantonalen Finanzausgleichs, d. h. Ausgleichszahlungen und Beiträge, sollen auf kurzfristige Sicht eingesetzt werden.

¹ Siehe Rheingesetz (sGS 734.21).

Artikel 86**Vorteilsabgeltung**

Das Gesetz kann die Abgeltung von Vorteilen an den Kanton vorsehen, wenn der politischen Gemeinde aus der Erfüllung von Aufgaben durch den Kanton besondere Vorteile erwachsen.

Es kann die Abgeltung von Vorteilen an politische Gemeinden vorsehen, wenn anderen Gemeinden oder dem Kanton aus der Erfüllung von Aufgaben besondere Vorteile erwachsen.

Die Mitwirkung aller Beteiligten wird gewahrt.

1. Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung und der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Vorteilsabgeltung gemäss Art. 86 ist einerseits im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidung und finanzieller Verantwortung gemäss Art. 25 Abs. 2 zu sehen. Danach sollen die Gemeinden, die eine Staatsaufgabe ausführen, diese auch finanzieren sowie über die Art und Weise der Ausführung und der Finanzierung entscheiden können. Dieser Grundsatz der Kongruenz dient der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden und damit der wirtschaftlicheren und wirksameren Aufgabenerfüllung.

Das Ziel der Aufgabenentflechtung kann nur dann erreicht werden, wenn von der Erfüllung und Finanzierung einer Aufgabe durch eine Gemeinde oder durch den Kanton nicht andere Gemeinden bzw. der Kanton besonders profitieren. Die verschiedenen Gemeinwesen sollen sich nicht faktisch subventionieren. Um eine Unterwanderung der angestrebten klaren Aufteilung der Verantwortungen bei der Aufgabenerfüllung zu vermeiden, sieht Art. 86 die Abgeltung besonderer Vorteile vor.

Andererseits verschafft der VE 99 in Art. 96 f. der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden Geltung. Entsprechend soll auch zum Ausgleich bzw. zur Vermeidung besonderer Vorteile als Instrument primär die Zusammenarbeit unter den Gemeinden zum Zug kommen. Eine von kantonalen Behörden durchgesetzte Vorteilsabgeltung nach Art. 86 kann sich erübrigen, wenn Gemeindeaufgaben auf freiwilliger Basis gemeinsam erfüllt und finanziert werden.

2. Inhalt von Art. 86 Abs. 1 und 2

Art. 86 sieht zum Ausgleich besonderer Vorteile sowohl Gemeindebeiträge als auch Kantonsbeiträge vor. Dies im Unterschied zum entsprechenden, noch bei den Staatsaufgaben eingeordneten Art. 54 VernE 98, der nur Gemeindebeiträge an den Kanton und an andere Gemeinden statuierte und deswegen in der Vernehmlassung von diversen Gemeinden, der Gemeindammänner-Vereinigung und zwei Parteien¹ als zu einseitig erachtet wurde.

Zu beachten ist, dass die politischen Gemeinden Empfänger und Verpflichtete der Vorteilsabgeltung sind. Dies entspricht Art. 85, der ebenfalls die politischen Gemeinden als Massstab des innerkantonalen Finanzausgleichs vorsieht.

1 So LdU Kantonalpartei St.Gallen und FDP des Kantons St.Gallen.

Voraussetzung der Vorteilsabgeltung sind «besondere Vorteile» aufgrund der Erfüllung von Staatsaufgaben anderer Gemeinwesen. Die Vorteile müssen klar erkennbar sein und ein gewisses Ausmass erreichen. Zu denken ist namentlich an Vorteile aus der Benutzung von Infrastrukturen anderer Gemeinden oder des Kantons wie Spitäler, Theater, Sportanlagen, Nahverkehrsbetriebe, Abwasserreinigungsanlagen usw. Weil die Vorteilsabgeltung gemäss Art. 86 vor allem städtischen Gemeinden, die zentralörtliche Funktionen erfüllen, zugute kommen wird, ist die Bestimmung auch als «Agglomerationsartikel» bezeichnet worden.

Die Vorteilsabgeltung bedarf einer Regelung durch das Gesetz. Der Gesetzgeber hat die Staatsaufgabe, für deren Erfüllung eine Vorteilsabgeltung in Frage kommt, sowie die Bemessung der Beiträge zu bestimmen, nicht aber die verpflichteten politischen Gemeinden. Die Frage, welchen politischen Gemeinden besondere Vorteile erwachsen, ist im Einzelfall durch die Rechtsanwendungsbehörden festzulegen. Zur Vorteilsabgeltung zwischen den Gemeinden gemäss Abs. 2 können interkommunale Vereinbarungen ein taugliches Instrument sein.

3. Besondere Vorteile für bestimmte politische Gemeinden gemäss Abs. 1

Die Vorteilsabgeltung zugunsten des Kantons gemäss *Abs. 1* spielt nur dann, wenn ganz bestimmten politischen Gemeinden aus der Aufgabenerfüllung durch den Kanton besondere Vorteile erwachsen. Erfüllt der Kanton Staatsaufgaben im gesamt-kantonalen Interesse, kommt eine Vorteilsabgeltung nicht in Frage, weil in diesem Fall die gesamte Bevölkerung des Kantons und nicht einzelne Gemeinden profitieren.

4. Mitwirkung der Beteiligten gemäss Abs. 3

Für die Feststellung, ob im Sinn von *Abs. 1 und 2* aufgrund der Aufgabenerfüllung durch den Kanton bzw. durch bestimmte Gemeinden besondere Vorteile anfallen, müssen u. a. Gewohnheiten und Praxis der Betroffenen untersucht werden. Dabei ist ein faires Verfahren, insbesondere das rechtliche Gehör der betroffenen Gemeinden, sicherzustellen. Aus diesem Grund schreibt Abs. 3 vor, dass die Mitwirkung aller Beteiligten gewahrt wird.

5. Bestehende gesetzliche Regelungen

Im geltenden kantonalen Recht ist die Vorteilsabgeltung durch den Kanton zugunsten bestimmter Gemeinden mittels Staatsbeiträgen stark ausgebaut. Als Beispiele können die Staatsbeiträge an Gemeindespitäler¹ oder an Errichtung und Betrieb regionaler Fachstellen für Suchthilfe² genannt werden.

Ein grosser Regelungsbedarf besteht hingegen im Bereich der Gemeindebeiträge. Namentlich für den Ausgleich von Zentrumslasten städtischer Gemeinden zugunsten von Agglomerationsgemeinden bestehen noch keine genügenden gesetzlichen Grundlagen. Einzig Art. 25 FAG sieht vor, dass der politischen Gemeinde St. Gallen für die Erfüllung zentralörtlicher, im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben im Rahmen des Staatsvoranschlages Beiträge ausgerichtet werden können. Der VE 99 verlangt, dass der kantonale Gesetzgeber in diesem Bereich weiter tätig wird.

1 Vgl. Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeindespitäler (sGS 323.11).

2 Vgl. Art. 8 Abs. 2 des Suchtgesetzes (sGS 311.2).

Artikel 87**Kontrolle der Finanzhaushalte**

Die Finanzhaushalte werden nach Massgabe des Gesetzes durch unabhängige und fachkundige Organe kontrolliert.

Art. 87 verlangt die Kontrolle der Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden durch unabhängige und fachkundige Organe. Unabhängig sind die Organe der Finanzkontrolle, wenn sie nicht an Weisungen der kontrollierten Organe, also von Parlament, Regierung (Rat) und Verwaltung gebunden sind. Eine fachkundige Kontrolle besteht nicht nur in einer buchhalterischen Überprüfung, sondern beurteilt auch die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung.

Die Organe der Finanzkontrolle werden im einzelnen durch das Gesetz bestimmt. Auf Kantonsebene ist die Finanzkontrolle in Art. 36 ff. StVG geordnet, auf Gemeindeebene ist die Finanzkontrolle Sache der Geschäftsprüfungskommission gemäss Art. 95 Abs. 1 lit. d VE 99 sowie Art. 71 ff. und Art. 105 GG.

VIII. Gemeinden

1. *Gestaltungsraum des kantonalen Verfassungsgebers*

Die Kantone haben in Fragen der territorialen Gliederung ihrer Gebiete volle Gestaltungsfreiheit. Sie können namentlich über Bestand, Arten, Zahl, Umfang und Organisation der Gemeinden sowie darüber bestimmen, welche Aufgaben Gemeinden erfüllen sollen.

Die Bundesverfassung bestimmt in Art. 50, der einen eigenen Abschnitt über die Gemeinden bildet, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist (Abs. 1). Daraus folgt, dass der Umfang der Gemeindeautonomie vom kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht festgelegt wird. In diesem Rahmen können die Gemeinden mittels Beschwerde gegen kantonale Behörden an das Bundesgericht gelangen, wenn sie sich in ihrer Autonomie als verletzt erachten.

Gemäss Art. 50 Abs. 2 BV beachtet der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden. Abs. 3 verlangt vom Bund Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

2. *Übersicht über Arten und Aufgaben von Gemeinden nach geltendem Recht*

Die geltende Kantonsverfassung enthält in Art. 72 ff. einen eigenen Abschnitt über die Gemeindebehörden. In diesem Abschnitt wird der Gemeindepluralismus festgeschrieben: Erwähnt sind die politische Gemeinde, die Ortsgemeinde, die Schulgemeinde und die Kirchengemeinde. Die Aufgaben der Gemeinden sind auf Gesetzesebene, namentlich im Gemeindegesetz vom 23. August 1979, geregelt.

Art. 14 GG erklärt die politische Gemeinde zur Universalgemeinde. Diese ist in allen öffentlichen Angelegenheiten zuständig, die nicht einem anderen Gemeinwesen obliegen. Die anderen Gemeinden werden entsprechend Spezialgemeinden genannt.

Die Ortsgemeinde erbringt nach Art. 19 GG mit ihren Mitteln angemessene Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Zwecke. Diese Leistungen sollen der Allgemeinheit und nicht nur den Ortsbürgern zukommen.

Als «öffentliche Genossenschaften» im Sinn von Art. 74 KV hat das Gemeindegesetz die ortsbürgerlichen Korporationen und die örtlichen Korporationen anerkannt. Ortsbürgerliche Korporationen sind gemäss Art. 22 GG (a) Vermögensgemeinschaften mehrerer Ortsgemeinden, (b) Rhoden und andere Teile einer Ortsgemeinde, (c) Bürgerkorporationen und andere Zusammenschlüsse bestimmter Geschlechter einer Ortsgemeinde sowie (d) Zusammenschlüsse von Bürgern gleicher Konfession in einer Ortsgemeinde. Neue ortsbürgerliche Korporationen dürfen gemäss Art. 23 GG nicht gegründet werden. – Die örtlichen Korporationen erfüllen nach Art. 26 GG einzelne Aufgaben, die nicht von der politischen Gemeinde übernommen worden sind, wie Versorgung mit Wasser und Elektrizität, öffentliche Beleuchtung oder Abwasserreinigung. Örtliche Korporationen können nach Bedarf neu gegründet werden. Es können auch interkantonale Korporationen bestehen (Art. 30).

Die Schulgemeinden sind kraft Art. 4 VSG Träger der öffentlichen Volksschule. Führt eine Schulgemeinde nur einen Teil der Volksschule, so konstituiert sie sich als Primarschulgemeinde oder als Oberstufenschulgemeinde.

Die Kirchgemeinden sind Bestandteile des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils¹. Darüber hinaus sind als Kirchgemeinden die christkatholische Genossenschaft in St.Gallen² und die Israelitische Gemeinde St.Gallen³ anerkannt. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften werden im übrigen bei den Bemerkungen zu Abschnitt X behandelt.

3. *Übernahme von Gesetzesrecht auf Verfassungsstufe*

Der VE 99 wertet die Gemeinden auf, indem er eine Reihe von bisher gesetzlich verankerten Grundsätzen auf Verfassungsstufe hebt. Neben Art. 82 und Art. 84 ff. im Abschnitt über die Finanzordnung werden im vorliegenden Abschnitt VIII folgende Regelungen über die Gemeinden neu in die Verfassung aufgenommen:

- Grundsatz der Aufgabenerfüllung (Art. 89, bisher Art. 3 GG);
- Grundsatz der Gemeindeautonomie (Art. 90, bisher Art. 4 GG);
- Definition der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde (Art. 91 und 93, bisher Art. 14 und 19 GG);
- Grundzüge der Gemeindeorganisation (Art. 95, bisher Art. 33 und 94 GG);
- Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Art. 96 und 97, bisher Art. 202 ff. GG);
- Grundzüge der Staatsaufsicht (Art. 100, bisher Art. 228 ff. GG).

4. *Wichtigste Neuerungen gegenüber geltendem Recht*

Der VE 99 bringt gegenüber geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht einige substantielle Änderungen im Gemeinderecht.

Neu soll aufgrund von Art. 93 Abs. 2 ein Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft bei den Ortsgemeinden gegeben sein, wobei der Gesetzgeber die Voraussetzungen und das Verfahren regelt. Damit in Zusammenhang steht die Neuerung, dass die Zuständigkeit für die Einbürgerung von den Ortsgemeinden an die politischen Gemeinden übergeht (vgl. Abschnitt IX).

Im Bereich der Organisation wird die Gemeindeautonomie gestärkt, indem Art. 94 vorschreibt, dass der Gesetzgeber nur die Grundzüge von Organisation und Finanzhaushalt der Gemeinden festlegen soll.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit der Gemeinden führt der VE 99 eine wesentliche Neuerung ein: Anstelle der Zweckverbände und der Gemeindeverbände nach geltendem Gemeindegesetz (vgl. Art. 210 ff.) wird in einer Art Synthese eine neue Form von Gemeindeverband aufgenommen (Art. 97). Dieser neue Gemeindeverband kennt verstärkte direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten. Er kann eine oder auch mehrere Aufgaben wahrnehmen. Eine Gemeinde kann mehreren Gemeindeverbänden angehören. Das Gesetz kann Gemeinden zur Mitgliedschaft verpflichten, wenn die zweckmässige Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe es verlangt.

1 Vgl. Gesetz über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles (sGS 171.1).

2 Siehe Grossratsbeschluss betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation (sGS 171.1).

3 Siehe Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen (sGS 171.2).

Neu sind schliesslich die Regeln über die Änderungen im Bestand der Gemeinden in Art. 98 und 99 VE 99. Die Verfassung weist den Gesetzgeber an, Verfahrensbestimmungen für die Vereinigung von Gemeinden und für die Abtrennung von Gemeindeteilen zu erlassen. Gemäss Art. 98 lit. c sind Gemeinden, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen, gestützt auf das Gesetz aufzuheben. Die Übergangsbestimmung in Art. 120 sieht vor, dass die Regierung die Aufhebung jener Ortsgemeinden feststellt, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen und nicht über Vermögen verfügen. Davon werden vermutlich etwa 25 der heute 128 Ortsgemeinden betroffen sein. Weiter hat der Gesetzgeber von Verfassungen wegen die Vereinigung von Gemeinden im Interesse einer besseren Aufgabenerfüllung zu fördern, was bis zur zwangsweisen Fusion gehen kann (vgl. Art. 99).

5. Neuerungen gegenüber dem VernE 98

Nachdem die Regelungen in Abschnitt IX VernE 98 über die Gemeinden dem Inhalt nach in der Vernehmlassung grundsätzlich auf Zustimmung stiessen, nimmt der VE 99 nur wenige Änderungen vor.

Geändert werden die Bezeichnung der Gemeindearten, indem auf die bestehenden Ausdrücke zurückgegriffen wird, sowie die Systematik des Abschnitts über die Gemeinden. Neu werden die Grundsätze über die Änderung im Bestand der Gemeinden für alle Gemeindearten einheitlich geregelt und nicht mehr separat für die Schulgemeinden.

Sodann führt der VE 99 die Bestimmung in Art. 130 VernE 98 nicht mehr weiter, wonach die politischen Gemeinden innerhalb ihres Gebietes bestehende Schulgemeinden hätten vereinigen oder inkorporieren können. Damit wäre ein Schritt zur Bildung von Einheitsgemeinden genommen worden. Art. 130 VernE 98 stiess jedoch in der Vernehmlassung auf heftigen Widerstand namentlich seitens der Schulgemeinden, die ein Mitspracherecht der Schulgemeinden oder die ersatzlose Streichung der Bestimmung forderten.

Schliesslich erfolgen verschiedene Umstellungen in der Reihenfolge der Regelungen, namentlich werden die Aufgaben der Gemeinden (vgl. Art. 91 bis 93) vor deren Organisation normiert (vgl. Art. 94 und 95).

6. Fazit: Stärkung der Gemeinden

Die Erweiterung des Verfassungsrechts im Bereich der Gemeinden und die gezeigten Neuerungen führen insgesamt zu einer Stärkung der Gemeinden im Kanton St.Gallen. Insbesondere mit den neuen Instrumenten im Bereich der Zusammenarbeit und der Bestandesänderung wirkt der VE 99 darauf hin, dass die Gemeinden ihre Aufgaben bestmöglich und gleichzeitig demokratisch abgestützt erfüllen können. Der VE 99 will autonome und leistungsfähige Gemeinden mit einer bestimmten Grösse, gesunden Finanzen und genügend Mitteln für die Erfüllung kommunaler Aufgaben. Auf leistungsfähige Gemeinden angewiesen ist im übrigen die von Art. 25 Abs. 2 und 3 angestrebte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die damit verbundene Stärkung kommunaler Eigenverantwortlichkeit. Im übrigen macht der VE 99 dadurch die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden notwendig, dass er auf eine Ebene zwischen Kanton und Gemeinden in Form von Bezirken oder Regionen verzichtet.

Artikel 88**Gemeindearten**

Gemeinden sind:

- a) die politische Gemeinde;
- b) die Schulgemeinde;
- c) die Ortsgemeinde.

*Schulgemeinde und Ortsgemeinde sind Spezialgemeinden.
Das Gesetz kann weitere Spezialgemeinden vorsehen.*

1. Verankerung des Gemeindepluralismus – keine Bestandes- und Gebietsgarantie

Über die Weiterführung des Gemeindepluralismus auf Verfassungsstufe bestand seit dem Bericht vVK 90 grundsätzlich Einigkeit. Gemäss Bericht R 93 sei es richtig, die Gemeindearten in der Verfassung ausdrücklich zu bezeichnen, nachdem die Kantonsverfassung Grundsätze über die Aufgabenteilung sowie über die finanziellen Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden enthalte. Nur einzelne Personen wünschten sich in der Vernehmlassung in Zukunft nur noch eine Art von Gemeinde, eine Einheitsgemeinde.

Ebenfalls Übereinstimmung herrschte in der Auffassung, die einzelnen Gemeinden und allenfalls deren Gebiet nicht in der Verfassung zu nennen, sondern wie bis anhin im Gesetz zu verankern¹. Bestand und Gebiet der einzelnen Gemeinden sind damit vom VE 99 wie bisher gemäss Art. 111 Abs. 2 KV² nicht gewährleistet³. Eine solche Gewährleistung kann auch nicht aus Art. 118, der bis zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen die einzelnen Gemeinden den Wahlkreisen zuordnet, abgeleitet werden. Eine Bestandes- und Gebietsgarantie für die einzelnen Gemeinden machte im übrigen um so weniger Sinn, als sie die neue verfassungsrechtliche Ordnung betreffend Änderung im Bestand der Gemeinden nach Art. 98 und 99 unterlaufen würde: Der Gesetzgeber soll in letzter Konsequenz Bestandes- und Gebietsänderungen unter bestimmten Voraussetzungen notfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden und ohne Verfassungsänderung durchsetzen können.

2. Keine Umbenennung

Der VernE 98 bezeichnete in Art. 119 die politische Gemeinde als «Einwohnergemeinde» und die Ortsgemeinde als «Bürgergemeinde».

Der Ausdruck «Einwohnergemeinde» war damit begründet, dass jede Person, die im Gebiet des Kantons St.Gallen «wohnt», unabhängig von Nationalität und Stimmberechtigung einer politischen Gemeinde angehört. Die Bezeichnung «Bürgergemeinde» wurde deshalb verwendet, weil sich die Zugehörigkeit zu einer Ortsgemeinde und die diesbezügliche Stimmberechtigung vom entsprechenden Bürgerrecht ableitet und die Ortsgemeinde keinen territorialen Bezug aufweist⁴.

1 So der Anhang zum Gemeindegesetz über die Einteilung des Kantons St.Gallen in politische Gemeinden und in Ortsgemeinden.

2 Gemäss Art. 111 Abs. 2 KV bleiben der Gesetzgebung «Änderungen am Gebietsumfange der politischen Gemeinden sowie Änderungen mit Bezug auf die Anzahl der politischen Gemeinden eines Bezirks vorbehalten».

3 Dies etwa im Unterschied zur KV/BE, die in Art. 108 Abs. 1 Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden gewährleistet.

4 So die Thesen R 97 S. 37 und 40.

In der Vernehmlassung plädierten viele für die Beibehaltung der bisherigen Bezeichnungen, insbesondere der Bezeichnung «politische Gemeinde». Es wurde vorgebracht, dass deren Aufgaben viel umfassender seien als nur bezüglich Einwohneranliegen. Neben den Vernehmlassungsergebnissen war für die Verfassungskommission ausschlaggebend, dass die bisherigen im Unterschied zu den vorgeschlagenen neuen Bezeichnungen geschlechtsneutral sind.

Die Verfassungskommission prüfte zudem die Möglichkeit, die politische Gemeinde neu nur noch als Gemeinde zu bezeichnen, erachtete dies aber für nicht sinnvoll, weil dann die «Gemeinde» sowohl als Oberbegriff für alle Gemeindearten wie auch als bestimmte Gemeindeart gegolten hätte. Den politischen Gemeinden ist es dadurch aber nicht verwehrt, sich in ihren Publikationen als «Gemeinde» zu bezeichnen, wie dies heute teilweise gemacht wird.

3. *Universalgemeinde – Spezialgemeinden*

Gemäss *Abs. 2* sind Schulgemeinde und Ortsgemeinde Spezialgemeinden. Die politische Gemeinde ist demgegenüber Universalgemeinde, was auch aus Art. 91 Abs. 3 hervorgeht, wonach die politische Gemeinde die Gemeindeaufgabe erfüllt, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden. Vom VE 99 nicht als Spezialgemeinde, sondern in Art. 96 Abs. 1 lit. b eigens als Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit anerkannt, ist der Gemeindeverband gemäss Art. 97. Insofern als der Gemeindeverband des VE 99 eine eigene Verbandsbürgerschaft kennt (vgl. Art. 97 Abs. 3), trägt er Züge einer Spezialgemeinde; der Gesetzgeber wird deshalb zu entscheiden haben, ob die allgemeinen Regelungen über die Spezialgemeinden für Gemeindeverbände sachgemäss zur Anwendung kommen sollen.

Abs. 3 besagt, dass das Gesetz auch in Zukunft neben Schulgemeinde und Ortsgemeinde weitere Spezialgemeinden vorsehen kann. Nach geltendem Gemeindegesetz sind dies die ortsbürgerlichen Korporationen sowie die örtlichen Korporationen¹. Nicht zu den Gemeinden im Sinn von Abschnitt XIII sind die Kirchengemeinden zu zählen. Selbstverständlich gelten die Bestimmungen des VE 99 über die Gemeinden auch für die vom Gesetz vorgesehenen Spezialgemeinden, falls sich aufgrund ausdrücklicher Bestimmung oder aus der Sache nichts anderes ergibt.

Für die Beibehaltung der örtlichen Korporationen, die einzelne, nicht von der politischen Gemeinde übernommene Aufgaben erfüllen, sprach sich ausdrücklich der Bericht vVK 90 mit folgender Begründung aus:

«Die dadurch erzielte gebietsmässige und organisatorische Gliederung von grösseren politischen Gemeinden führt in der Regel zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Auch bieten örtliche Korporationen Bürgern die Möglichkeit, sich in einem überschaubaren Rahmen aktiv politisch zu betätigen. Die Gliederung einer politischen Gemeinde in örtliche Korporationen sollte, soweit sich diese in bezug auf die Aufgabenerfüllung als zweckmässig erweist, weiterhin möglich sein.»

1 Vgl. zur Umschreibung dieser Spezialgemeinden Bemerkungen vor Art. 88.

4. Beibehaltung der Ortsgemeinden

Der Bericht vVK 90 erachtete eine Aufhebung der Ortsgemeinde als weder sachlich richtig noch im Rahmen einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung politisch vertretbar. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1976¹, deren Ergebnisse nach wie vor Gültigkeit haben, zeigt, dass rund die Hälfte der 128 bestehenden Ortsgemeinden von grosser oder grösserer Bedeutung sind, weil sie neben der bisherigen verfassungsrechtlichen Aufgabe der Einbürgerung noch zahlreiche weitere Leistungen erbringen. Die Verfassungskommission diskutierte eingehend über die Beibehaltung der Ortsgemeinden, kam aber, wie auch die Regierung, letztlich zum klaren Schluss, diese nicht abzuschaffen. In der Vernehmlassung wurde die Abschaffung der Ortsgemeinden nur vereinzelt gefordert²; die grosse Mehrheit begrüsst ihre Beibehaltung.

Der Fortbestand der Ortsgemeinden im VE 99 ist u. a. auf die bereits vom Bericht vVK 90 vorgebrachte Idee zurückzuführen, in der Verfassung die Auflösung jener Ortsgemeinden vorzusehen, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen. Eine ausschliesslich auf die Erteilung des Bürgerrechts bezogene Tätigkeit der Ortsgemeinde soll für deren Weiterbestand nicht mehr genügen. Dieser Vorschlag wurde in der Folge vom Bericht R 93, von den Thesen R 97 sowie den Thesen VK und AG 98 begrüsst und gelangte in Art. 133 Abs. 1 VernE 98. In der Vernehmlassung befürworteten selbst mehrere Ortsgemeinden die Bestimmung.

Demzufolge lässt der VE 99 in Art. 120 jene Ortsgemeinden aufheben, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen und über kein Vermögen verfügen; in Art. 98 Abs. 1 lit. c statuiert der VE 99 zusätzlich, dass das Gesetz die Aufhebung von Gemeinden, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen, regelt. Die Zuständigkeit der Ortsgemeinden zur Erteilung des Bürgerrechts aufgrund von Art. 36 Abs. 1 KV wird in Abschnitt IX VE 99 neu den politischen Gemeinden zugeteilt. Damit anerkennt der VE 99 nur noch jene Ortsgemeinden, die mit ihren Mitteln angemessene Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Aufgaben erbringen (vgl. Art. 93 Abs. 1 und Art. 120). Von der Aufhebung werden schätzungsweise um die 25 Ortsgemeinden betroffen sein. Im übrigen können gegebenenfalls auch ortsbürgerliche Korporationen gemäss Art. 98 Abs. 1 lit. c aufgehoben werden.

Artikel 89 Aufgaben

Die Gemeinde erfüllt die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt.

Art. 89 verankert den Grundsatz von Art. 3 GG auf Verfassungsstufe. Den Gemeinden fällt bei der Verwirklichung der Staatsziele des dritten Abschnitts durch die Erfüllung zugewiesener oder selbstgewählter Aufgaben eine massgebende Rolle zu. Art. 89 steht im Zusammenhang mit den Subsidiaritätsprinzipien gemäss Art. 24 und 25 VE 99:

1 Vgl. Gemeinden im Wandel. Schriftenreihe der Staatskanzlei: Der Kanton St.Gallen heute und morgen, Nr. 5, St.Gallen 1976.

2 So die FDP des Bezirkes Sargans und diverse Einzelpersonen.

Im Fall der Aufgaben, die der Kanton der Gemeinde durch Gesetz zuweist, hat der Kanton erstens im Sinn von Art. 24 Abs. 1 entschieden, dass Private die Aufgabe nicht angemessen erfüllen können, und zweitens im Sinn von Art. 25 Abs. 1, dass die Gemeinden selber in der Lage sind, diese Aufgabe wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen.

Im Fall der Aufgaben, welche die Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie gemäss Art. 90 im öffentlichen Interesse selbst wählen, wenden die Gemeinden selbst das Subsidiaritätsprinzip an, indem sie im Sinn von Art. 24 Abs. 1 entscheiden, dass Private eine Aufgabe nicht angemessen erfüllen können.

Artikel 90 **Gemeindeautonomie**

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

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

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

Der Kanton beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

1. Verankerung der Gemeindeautonomie auf Verfassungsebene

Art. 90 hält den Grundsatz der Gemeindeautonomie fest, wie er bisher auf Gesetzesstufe in Art. 4 GG statuiert ist. Zusätzlich schreibt der VE 99 in Art. 90 Abs. 3 dem Kanton vor, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten, eine Pflicht, die gemäss Art. 50 Abs. 2 BV auch dem Bund obliegt. Art. 90 gilt für alle Gemeindearten.

Die Umschreibung der Gemeindeautonomie in der Verfassung hat u. a. Bedeutung für den Rechtsschutz der Gemeinden. Diese können sich vor Regierung und Verwaltungsgericht sowie vor Bundesgericht gestützt auf die Kantonsverfassung gegen Eingriffe in ihre Entscheidungsfreiheit rechtlich wehren.

2. Inhalt von Art. 90

Grundsätzlich sind die Gemeinden in ihrer Entscheidungsfreiheit nur durch übergeordnetes Recht eingeschränkt. *Abs. 1* bestimmt sowohl für Rechtsetzung als auch für Rechtsanwendung und Vollzug, dass die Gemeinde soweit autonom ist, als das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Damit geht das st.gallische Recht weiter als das Bundesgericht, das eine «relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit» verlangt¹.

1 BGE 104 Ia 43 E. 1 S. 44 umschreibt die Gemeindeautonomie folgendermassen:

«Die Zuerkennung eines geschützten Autonomiebereiches setzt voraus, dass das massgebende kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht der Gemeinde im betreffenden Sachgebiet eine «relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit» belässt, sei es durch Einräumung der Befugnis zum Erlass und Vollzug eigener kommunaler Vorschriften oder sei es durch Offenhaltung eines entsprechenden Spielraumes der freien Gestaltung bei der Anwendung kantonalen Rechtes.»

Abs. 2 präzisiert die Gemeindeautonomie in der Rechtsetzung. Eine Gemeinde ist nicht nur dann autonom, wenn sie vom kantonalen Gesetzgeber ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt ist (*lit. b*), sondern auch dann, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft (*lit. a*). Ob der Gesetzgeber eine abschliessende Regelung getroffen hat, ist von Fall zu Fall mittels Auslegung zu bestimmen. Unter *lit. a* fallen auch jene Fälle, in denen der Gesetzgeber überhaupt keine Regelung getroffen hat, sondern es den Gemeinden überlässt, zur Verwirklichung der Staatsziele anstelle der Privaten Aufgaben an die Hand zu nehmen.

Abs. 3 verpflichtet nicht nur alle kantonalen Behörden, sondern auch die Stimmberechtigten im Kanton. Es geht darum, dass bei der kantonalen Gesetzgebung und Rechtsanwendung die Wahrung der Gemeindeautonomie als Gesichtspunkt in die Interessenabwägungen einbezogen wird.

3. Verstärkung der Gemeindeautonomie durch Spezialbestimmungen des VE 99

Neben dem allgemeinen Grundsatz der Gemeindeautonomie in Art. 90 verstärkt der VE 99 die Autonomie der Gemeinden in verschiedenen Spezialbestimmungen:

Einmal mittels Art. 25 Abs. 2, der den Grundsatz der Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Entscheidung und Finanzierung festhält. Gemeinden, die allein oder in Zusammenarbeit eine Staatsaufgabe erfüllen und finanzieren, sollen vollumfänglich über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung und der Finanzierung entscheiden können. Art. 25 Abs. 2 will verhindern, dass Gemeinden zu reinen Vollzugshelfen ohne eigene Entscheidungskompetenz herabgestuft werden¹.

Gestützt auf Art. 57 kann die Gemeindeordnung Unvereinbarkeitsbestimmungen festlegen, indem sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung bezeichnet, die nicht dem Gemeindeparlament angehören dürfen.

Art. 94 gewährt den Gemeinden im Rahmen von Grundsatzregeln des Gesetzgebers Autonomie in Fragen der Behördenorganisation und des Finanzhaushaltes.

Weiter können die Gemeinden gestützt auf Art. 97 die Organisation von Gemeindeverbänden im einzelnen festlegen und namentlich die Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft von Gemeindeverbänden mittels Verbandsvereinbarung selbständig festlegen.

Eine wichtige Funktion bei der Gewährleistung der Gemeindeautonomie nimmt schliesslich Art. 100 Abs. 2 ein, der bestimmt, dass sich die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit des kommunalen Handelns beschränkt, also die Angemessenheit nicht umfasst.

1 Näheres dazu bei den Bemerkungen zu Art. 25 Abs. 2.

Artikel 91 Politische Gemeinde

Das Gebiet des Kantons St.Gallen ist in politische Gemeinden gegliedert.

Das Gesetz bestimmt Zahl und Namen.

Die politische Gemeinde erfüllt die Gemeindeaufgaben, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden.

Das geltende Verfassungsrecht überlässt es in Art. 111 Abs. 2 KV dem Gesetzgeber, Änderungen in Bestand und Gebiet der Gemeinden vorzunehmen. Immerhin zählt die Übergangsbestimmung Art. 113 die heute bestehenden Gemeinden einzeln auf, woraus zwar keine verfassungsrechtliche Bestandes- und Gebietsgarantie folgt, wovon jedoch durchaus gewisse politische Wirkungen ausgehen können. Der VE 99 sagt in Art. 91 einzig, dass politische Gemeinden bestehen. Wie nach Art. 111 Abs. 2 KV wird die territoriale Einteilung sowie die Festlegung von Zahl und Namen der politischen Gemeinden dem Gesetzgeber vorbehalten. Damit können im Sinn von Art. 98 und 99 ohne Verfassungsänderung Bestand und Gebiet der politischen Gemeinden geändert werden¹.

Neu definiert der VE 99 auf Verfassungsstufe (bisher Art. 14 GG), was eine politische Gemeinde ist: Gemäss Art. 91 Abs. 3 erfüllen politische Gemeinden die Gemeindeaufgaben, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden. Die politische Gemeinde ist damit Universalgemeinde².

Artikel 92 Schulgemeinde

Die Schulgemeinde erfüllt die ihr durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich.

Die Schulgemeinde ist gemäss Art. 88 Abs. 2 eine Spezialgemeinde, die aufgrund von Art. 92 die ihr vom Gesetzgeber zugewiesenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich erfüllt. Die Aufgaben der Schulgemeinde werden näher durch das Volksschulgesetz und andere Erlasse über die Bildung festgelegt. Gemäss Art. 4 Abs. 1 VSG sind die Schulgemeinden Träger der Volksschule. Die Schulgemeinden nehmen in der Realisierung der Bildungs- und Kulturziele gemäss Art. 10 und 11 VE 99 eine zentrale Stellung ein.

In der Vernehmlassung wurde bemängelt, dass die Schule zu sehr nach wirtschaftlichen und zu wenig nach qualitativen und soziologischen Kriterien gemessen werde. Diese Kritik hängt mit der Regelung zusammen, dass Zusammenschlüsse mit und Inkorporationen durch politische Gemeinden zwangsweise durchgesetzt werden können, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Die Kritik in der Vernehmlassung beruht jedoch auf einem Missverständnis: Die Aufgabenerfüllung ist nur dann wirksam, wenn sie die qualitativen Bildungsziele, wie sie in Art. 10 VE 99 verankert sind, erreichen kann. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit fragt ergänzend danach, ob die Bildungsziele ebensogut mit weniger Aufwand erreicht werden können. Auf keinen Fall darf eine Vereinigung oder eine Inkorporation zu Einbussen an der Bildungsqualität führen.

1 Näheres dazu bei den Bemerkungen vor Art. 88 sowie zu Art. 98 und 99.

2 Siehe Bemerkungen zu Art. 88.

Artikel 93 Ortsgemeinde

Die Ortsgemeinden erbringen mit ihren Mitteln angemessene Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Aufgaben.

Das Gesetz sieht einen Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft vor und regelt Voraussetzungen und Verfahren.

Absatz 1

Die Ortsgemeinden sind, wie bei Art. 88 gesagt, Spezialgemeinden mit besonderen lokalen Aufgaben. Abs. 1 hält die gesetzliche Umschreibung der Ortsgemeinden von Art. 19 Abs. 1 GG auf Verfassungsstufe fest. Die Ortsgemeinden erbringen Leistungen, die der Allgemeinheit und nicht nur den Ortsbürgern zugute kommen (vgl. Art. 19 Abs. 2 GG).

Im Unterschied zur bisherigen Verfassung (Art. 36 Abs. 1 KV) soll die Erteilung des Bürgerrechts nicht mehr Aufgabe der Ortsgemeinden sein, sondern neu gemäss Abschnitt IX VE 99 Aufgabe der politischen Gemeinden. In Abs. 1 wird gesagt, dass die Ortsgemeinden mit ihren Mitteln «angemessene» Leistungen erbringen. Danach sollen Ortsgemeinden wie bis anhin solche öffentliche Aufgaben an die Hand nehmen, zu deren wirtschaftlicher und wirksamer Erfüllung sie aufgrund ihrer personellen und organisatorischen Mittel geeignet sind.

Ortsgemeinden, die nicht im Sinn von Art. 93 Abs. 1 Leistungen für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Aufgaben erbringen, werden gemäss Art. 120 Abs. 2 nach Vollzugsbeginn der Verfassung und später nach Massgabe des Gesetzes kraft Art. 98 Abs. 1 lit. c aufgehoben.

Absatz 2

Die Ortsgemeinden werden nicht wie die politischen Gemeinden oder die Schulgemeinden durch ihr Gebiet, sondern durch den Kreis ihrer Angehörigen, die Ortsbürgerinnen und Ortsbürger bestimmt; sie sind somit nicht Gebietskörperschaften, sondern Personalkörperschaften. Da nach Abschnitt IX das Gemeindebürgerrecht neu mit der Zugehörigkeit zur politischen Gemeinde verbunden ist bzw. nach Gesetz oder Beschluss der politischen Gemeinde erworben wird, umfassen die Ortsgemeinden künftig nicht mehr alle Gemeindebürgerinnen und -bürger. Zur Ortsgemeinde gehören nur die Personen, die vor Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung das Gemeindebürgerrecht besaßen, deren Nachkommen sowie die von den Ortsgemeinden allenfalls neu aufgenommenen Personen. Im Gegensatz zur Lösung in anderen Kantonen (z. B. Kanton Bern) ist die Mitgliedschaft in der Ortsgemeinde, der bisherigen st.gallischen Bürgergemeinde, also zukünftig nicht mehr mit dem Gemeindebürgerrecht verknüpft. Gesetz und Gemeindeordnung müssen damit festlegen, wer inskünftig Ortsbürgerin oder Ortsbürger ist. Dabei ist wohl darauf zu achten, dass die Ortsgemeinden auch in Zukunft lebendige Gemeinden bleiben.

Die Verfassungskommission hielt dafür, dass die Mitgliedschaft in den Ortsgemeinden nicht willkürlich verweigert werden kann. Wie bei der Einbürgerung gemäss Art. 102 soll deshalb auch bei den Ortsgemeinden ein Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft bestehen, indem im Gesetz klare Voraussetzungen für deren Erteilung festgelegt werden. Das Gesetz hat zudem das Verfahren zu regeln. Es ist vorstellbar, dass z. B. nach einer Wohnsitzdauer von fünf Jahren in der Ortsgemeinde Schweizerinnen und Schweizern auf Gesuch hin die Mitgliedschaft in der Ortsge-

meinde erteilt wird. Die Mitgliedschaft in den Ortsgemeinden verleiht namentlich – falls der Gesetzgeber gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. b Satz 2 nichts anderes vorsieht – die Möglichkeit, bei der Erfüllung der von diesen wahrgenommenen Staatsaufgaben mitzubestimmen.

Artikel 94 Organisation

a) Grundlagen

Das Gesetz regelt die politischen Rechte sowie die Grundzüge von Organisation und Finanzhaushalt der Gemeinden.

Die Gemeinde erlässt eine Gemeindeordnung, die insbesondere Organisation und Zuständigkeit der Behörden regelt.

1. Erhebliche Gemeindeautonomie in Fragen der Behördenorganisation und des Finanzhaushalts gemäss VE 99

Wie die Thesen von Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen forderten, garantiert der VE 99 im Unterschied zur geltenden Verfassung den Gemeinden erhebliche Autonomie zur Regelung ihrer Organisation und ihres Finanzhaushaltes.

Bei der Organisation geht es um Fragen der Entscheidungsstrukturen in Gemeindeangelegenheiten, namentlich um Fragen betreffend Bestand, Gliederung und Zuständigkeiten der Behörden. Die Zuständigkeiten der Bürgerschaft sind nicht im Abschnitt über die Gemeinden, sondern in Abschnitt V über die politischen Rechte geregelt.

Was die Organisation der Behörden betrifft, sagt der VE 99 in Art. 94 Abs. 2 und 95 einzig, dass die Gemeinden eine Gemeindeordnung erlassen und welche Organe in den Gemeinden bestehen. Damit wird eine elementare Übereinstimmung mit dem politischen System des Kantons sichergestellt. Allerdings kann aufgrund von Art. 95 Abs. 2 nur der Gesetzgeber, nicht aber die Gemeinde weitere, von der Verfassung nicht genannte Behörden einsetzen. Hinsichtlich des Finanzhaushaltes stellt der VE 99 für die Gemeinden in Art. 82 ebenfalls lediglich Grundsätze auf.

Darüber hinaus schreibt der VE 99 in einem gewissen Rahmen dem Gesetzgeber die Wahrung der Organisations- und Finanzhoheit der Gemeinden vor: Gemäss Art. 94 Abs. 1 soll sich der kantonale Gesetzgeber in diesen Bereichen auf die Festlegung der Grundzüge beschränken und die Regelung der Einzelheiten den Gemeinden überlassen. Es handelt sich um eine qualifizierte Garantie der Gemeindeautonomie. Das Gemeindegesetz regelt im dritten Teil in Art. 31 ff. die Organisation und im sechsten Teil in Art. 169 ff. den Finanzhaushalt der Gemeinden ziemlich dicht. Hier hat der kantonale Gesetzgeber aufgrund von Art. 94 Abs. 1 VE 99 in Zukunft darauf zu achten, dass er sich vermehrt auf die Bestimmung der Grundzüge und die Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens beschränkt.

2. Beschränkte Autonomie in der Bestimmung der Zuständigkeiten der Bürgerschaft

Beschränkter ist die Gemeindeautonomie bezüglich der Festlegung der politischen Rechte der Bürger in den Gemeinden, also der Zuständigkeiten der Bürgerschaft. Die Gemeindedemokratie soll auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht präzise vom

kantonalen Gesetzgeber geregelt werden, während bei der Bestimmung der übrigen Organisation, namentlich jener von Rat und Verwaltung, der Gesetzgeber Zurückhaltung üben soll.

Der VE 99 regelt in Art. 29 ff. das Stimmrecht auch für die Gemeinden. Bei der Volkswahl der Gemeindebehörden (Gemeindeparlamente, Präsidentin oder Präsident sowie Mitglieder der Räte) gemäss Art. 34 lit. e und f sowie Art. 38 belässt der VE 99 den Gemeinden einzig bezüglich der Festlegung der Wahlkreise für die Wahl der Gemeindeparlamente volle Autonomie.

Relativ gering ist die Gemeindeautonomie auch in Sachen Initiative und Abstimmungen in den Gemeinden gemäss Art. 45 und 50 sowie den entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz. Die Gemeinden können im Rahmen des Gesetzes Fristen, Verfahren und Unterschriftenzahlen sowie, zusätzlich zum Gesetz, die der obligatorischen Abstimmung oder dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstände bestimmen. Der Gegenstand der Initiative in den Gemeinden ist vom Gemeindegesetz abschliessend geregelt¹.

Volle Autonomie gewährt der VE 99 indessen den Gemeinden bei der Festlegung der Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft in Gemeindeverbänden: Gemäss Art. 97 Abs. 3 Satz 2 bestimmt die Verbandsvereinbarung den Umfang der politischen Mitwirkung der Verbandsbürgerschaft.

Artikel 95

b) Gemeindeorgane

Organe der Gemeinde sind:

- a) *die Bürgerschaft, die in der Bürgerversammlung oder an der Urne entscheidet;*
- b) *der Rat;*
- c) *das Parlament in Gemeinden ohne Bürgerversammlung;*
- d) *die Geschäftsprüfungskommission in Gemeinden mit Bürgerversammlung.*

Das Gesetz kann weitere Gemeindebehörden einsetzen.

Absatz 1

Im Unterschied zur veralteten Regelung der geltenden Verfassung, die in Art. 72 ff. nur die Exekutivorgane der Gemeinden festhält, zählt der VE 99 in Art. 95 die zentralen Organe der Gemeinden auf. Nicht aufgenommen wird die Bürgerschaftskommission, welche das Gemeindegesetz von 1979 in Art. 86 ff. vorsah, die aber toter Buchstabe geblieben ist und gemäss Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 eliminiert werden soll.

Die Bürgerschaft gemäss *lit. a* besteht aus der Gesamtheit der Stimmberechtigten in einer Gemeinde. Deren Befugnisse sind hauptsächlich im Gemeindegesetz, teilweise im VE 99 und in den Gemeindeordnungen geregelt. Gemäss Art. 34 VE 99 wählt die Bürgerschaft die Präsidentinnen oder Präsidenten und die Mitglieder der Räte sowie, falls ein Gemeindeparlament existiert, dessen Mitglieder. Darüber hinaus wählt die Bürgerschaft gemäss Art. 35 Abs. 1 GG die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und in den politischen Gemeinden den Vermittler und seinen

¹ Siehe Erläuterungen zu Art. 45 und 50.

Stellvertreter. In Gemeinden mit Bürgerversammlung und ohne Parlament werden die wesentlichen Sachgeschäfte von der Bürgerschaft an die Hand genommen und mittels obligatorischer Abstimmung entschieden. In der Bürgerversammlung gelangt die ursprüngliche Form der Demokratie, die Versammlungsdemokratie, zum Ausdruck. Als Bürgerversammlung entscheidet die Bürgerschaft bis 15. April über Jahresrechnung, Voranschlag und Steuerfuss, wobei von der Bürgerschaft oder dem Rat weitere Versammlungen angeordnet werden können (Art. 44 GG). In den Gemeinden mit Parlament ist der Umfang der obligatorischen Abstimmungen bedeutend geringer, weil in erster Linie das Parlament über die wichtigen Geschäfte bestimmt¹.

Der Rat nach *lit. b* ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde. Gemäss Gemeindegesetz zählt er mindestens drei, in der politischen Gemeinde mindestens fünf Mitglieder. Er heisst in der politischen Gemeinde «Gemeinderat» oder «Stadtrat», in der Schulgemeinde «Schulrat» und in den übrigen Spezialgemeinden «Verwaltungsrat» oder «Bürgerrat» (Art. 135 GG). Vom VE 99 nicht mehr erwähnt wird der Gemeindammann (vgl. Art. 72 KV).

Gemeindeparlamente gibt es nur in den grossen St.Galler Gemeinden. Das Parlament in Gemeinden ohne Bürgerversammlung im Sinn von *lit. c* vertritt die Bürgerschaft, die an der Urne die ihr vorbehaltenen Befugnisse ausübt. Nach Art. 96 Abs. 1 GG besteht das Parlament aus mindestens 23 Mitgliedern. Art. 34 *lit. f* VE 99 bestimmt, dass die Mitglieder der Gemeindeparlamente wie bisher von den Stimmberechtigten zu wählen sind.

Die Geschäftsprüfungskommission in Gemeinden mit Bürgerversammlung besteht aus wenigstens fünf, in kleinen Spezialgemeinden aus wenigstens drei Mitgliedern (Art. 71 GG). Die Geschäftsprüfungskommission hat gemäss Art. 74 bis 76 GG folgende Aufgaben: Sie prüft die Führung des Gemeindehaushaltes und die Amtsführung des Rates und der Verwaltung. Nachdem sie dem Rat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, berichtet sie der Bürgerversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung. Die Bürgerschaft kann die Geschäftsprüfungskommission beauftragen, die Rechnungskontrolle einer aussenstehenden fachkundigen Revisionsstelle zu übertragen. In Gemeinden mit Parlament werden die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission durch eine aus der Mitte des Parlaments gewählten Kommission wahrgenommen (Art. 105 GG).

Absatz 2

Gestützt auf Abs. 2 kann das Gesetz weitere Gemeindebehörden einsetzen. Zu erwähnen ist das in der geltenden Verfassung in Art. 77 noch ausdrücklich festgehaltene Vermittleramt. Denkbar sind sodann Gemeindekommissionen mit eigenen Entscheidkompetenzen wie Baukommissionen oder, nach einer Vereinigung von politischer Gemeinde und Schulgemeinde zu einer Einheitsgemeinde, ein besonderer Schulrat («Schulkommission») gemäss Art. 167 GG).

1 In Gemeinden mit Parlament unterstehen gemäss Art. 110 GG nur die Gemeindeordnung, die Mitgliedschaft in Gemeindeverbänden sowie die von der Gemeindeordnung zu bestimmenden Finanzbeschlüsse der obligatorischen Abstimmung.

Artikel 96**Zusammenarbeit****a) Grundsatz**

Die Gemeinden arbeiten durch Vereinbarung mit anderen Gemeinden zusammen, insbesondere durch:

- a) Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben;*
- b) Schaffung von Gemeindeverbänden.*

Das Gesetz regelt das Verfahren und fördert die Zusammenarbeit.

Es kann vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden, wenn eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt.

1. Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, die Art. 96 im Grundsatz verankert und Art. 97 in Form des Gemeindeverbandes konkretisiert, ist angesichts der Mobilität der Bevölkerung, des zunehmenden Standortwettbewerbs auch zwischen den Gemeinden und vor allem der Notwendigkeit zu effizientem Einsatz der vorhandenen Ressourcen mehr denn je von grosser Bedeutung. Viele Aufgaben, besonders im Vollzug von Bundesrecht, sind so komplex, dass die Gemeinden nur gemeinsam befriedigende Lösungen finden können, wie sie es z. B. mittels Schaffung von Raumplanungs- oder Abwasserverbänden schon getan haben.

Das Bedürfnis nach interkommunaler Zusammenarbeit wird zudem verstärkt durch die Tatsache, dass der VE 99 auf die Schaffung von Regionen als gemeindeübergreifende Verwaltungseinheiten verzichtet¹. Die regionale Zusammenarbeit ist namentlich in städtischen Agglomerationen zu intensivieren, um eine einseitige Aufgabenerfüllung durch die Kerngemeinden zu verhindern. Die von den Gemeinden mit Zentrumsfunktionen erbrachten zahlreichen öffentlichen Leistungen, vorab in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit, Infrastruktur, Bildung und Sicherheit, sollten vermehrt in koordinierter Planung und Finanzierung zusammen mit den umliegenden Gemeinden erbracht werden. Die interkommunale Zusammenarbeit soll der Vorteilsabgeltung nach Art. 86 vorgehen². Auch in den ländlichen Regionen sind die vielfältigen Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit seit langem erkannt.

2. Entstehungsgeschichte

Das Anliegen, die Zusammenarbeit als solche und einzelne Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in die Verfassung aufzunehmen, wurde bei der Ausarbeitung der Thesen im Vorfeld des VernE 98 erstmals eingehend diskutiert. Die Thesepapiere der Verfassungskommission, der Regierung und der Arbeitsgruppen gelangten alle zum Schluss, Bestimmungen über die Förderung der Zusammenarbeit sowie über die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in die neue Verfassung aufzunehmen. Dabei wurde ausdrücklich gefordert, die demokratischen

¹ Vgl. Vorbemerkungen zu Art. 26.

² Siehe dazu die Bemerkungen zu Art. 86.

Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger bei der gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben zu erwähnen. Die Thesen R 97 sahen darüber hinaus vor, anstelle der bestehenden Zweck- und Gemeindeverbände eine neue Form von Gemeindeverband zu verwirklichen¹.

Der VernE 98 enthielt den Thesen entsprechend in Art. 124 und 125 zwei Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. In Art. 124 VernE wurde der Grundsatz der Förderung der Zusammenarbeit festgehalten, in Art. 125 der von den Thesen R 97 postulierte neue Gemeindeverband normiert. Noch nicht im VernE 98 verankert war die Regelung, die Gemeinden mittels finanzieller Anreize zur Zusammenarbeit anzuhalten (vgl. Art. 96 Abs. 3 VE 99).

In der Vernehmlassung wollte eine Partei einen zusätzlichen Artikel einfügen, wonach das Gesetz die Zusammenarbeit zwischen Zentrumsgemeinden und ihren Agglomerationen fördern solle². Die Gemeindammänner-Vereinigung wie auch der Verband St.Gallischer Schulgemeinden empfanden die Bestimmungen über die Zusammenarbeit unter den Gemeinden allerdings zu sehr am Zwang orientiert.

3. Interkommunale Zusammenarbeit nach geltendem Recht

Die geltende Verfassung kennt keine Bestimmung über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Das Gemeindegesetz enthält in Art. 202 ff. einen eigenen Teil über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen. Darin wird vorgesehen, dass die Gemeinden durch Vereinbarung Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen, gemeinsam Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen sowie Zweckverbände und Gemeindeverbände bilden können. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben soll mit dem Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 erleichtert werden³. Sodann erwähnt Art. 204 GG die Zusammenarbeit mittels privatrechtlicher Verträge.

Zu beachten sind ferner die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Unternehmen in Art. 192 ff. An diesen Unternehmen können sich auch mehrere Gemeinden beteiligen. Damit lassen sich die rechtlichen Formen der Unternehmen ebenfalls zugunsten der Kooperation zwischen Gemeinden nutzen.

Für die interkommunale Zusammenarbeit kommen folgende Unternehmensformen in Frage: Die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen führen einzelne Verwaltungszweige organisatorisch selbständig als Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit. Die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die eigenständig Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen. Schliesslich kann sich eine Gemeinde gemäss Art. 200 GG zur Erfüllung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aufgaben⁴ mit anderen st.gallischen oder ausserkantonalen Gemeinwesen oder mit Privaten an einer privatrechtlichen Körperschaft, z. B. an einer

1 Mehr dazu bei den Bemerkungen zu Art. 97.

2 Vgl. Eingabe der LdU Kantonalpartei St.Gallen.

3 D. h. es sollen Einschränkungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind, aufgehoben werden, nämlich Art. 205, 206, 208 sowie Art. 209 GG.

4 Der Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 sieht die Beteiligung zur Erfüllung aller «öffentlichen Aufgaben» vor.

Aktiengesellschaft oder an einer Stiftung beteiligen, wobei die Gemeinde nicht von der Wahrung der öffentlichen Interessen entbunden ist.

4. Das 3-Stufen-Konzept nach neuem VE 99

Art. 96 Abs. 1 lit. a sieht weiterhin die Übertragung oder gemeinsame Erfüllung von Aufgaben und damit alle Formen interkommunaler Kooperation des geltenden Rechts, abgesehen von den Zweckverbänden und den Gemeindeverbänden, vor. Das Verfahren der Zusammenarbeit wird gemäss Abs. 2 wie bisher durch den Gesetzgeber geregelt.

In Abänderung geltenden Rechts schafft der VE 99 in Art. 96 Abs. 1 lit. b i. V. m. Art. 97 eine neue Form des Gemeindeverbandes, eine Art Synthese des bisherigen Zweckverbandes und des Gemeindeverbandes¹. Insgesamt führt der VE 99, wie es etwa das bernische Gemeindegesetz getan hat², ein neues Konzept interkommunaler Zusammenarbeit ein, das aus drei Stufen besteht:

1. Freiwillige Zusammenarbeit:

Die Gemeinden sollen in erster Linie freiwillig und nach ihren eigenen Bedürfnissen eine Zusammenarbeit suchen. Dabei soll der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen schaffen, die einer Zusammenarbeit zwischen Gemeinden förderlich sind (Art. 96 Abs. 1 und 2). Der Gesetzgeber kann auch vorsehen, dass die kantonale Verwaltung die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden etwa mittels Beratung aktiv unterstützt.

2. Finanzieller Anreiz:

Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, kann der Kanton im Sinn von Art. 96 Abs. 3 gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage und nach Anhörung der betroffenen Gemeinde vorsehen, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beträge herabgesetzt werden. Damit kann der Kanton mittels indirektem Druck darauf hinwirken, dass nicht bereitwillige Gemeinden insbesondere mittels Übertragung oder gemeinsamer Erfüllung von Aufgaben im Sinn von Art. 96 Abs. 1 lit. a zusammenarbeiten. Eine Zusammenarbeit ist namentlich dann geboten, wenn einer Gemeinde aus der selbständigen Erfüllung einer Aufgabe ein unverhältnismässiger Aufwand entstehen würde oder wenn eine Aufgabe mit weniger Mitteleinsatz ebensogut oder besser erfüllt werden könnte (Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit).

Abs. 3 stellt die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in Bezug mit dem Finanzausgleich nach Art. 85: Längerfristig sind die Ziele des Finanzausgleichs – Verfügung über die notwendigen Mittel, Verringerung finanzieller Unterschiede und Ausgleich übermässiger Belastungen – mittels Zusammenarbeit (und Vereinigung gemäss Art. 98 f.) von Gemeinden zu erreichen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Die Massnahmen des kantonalen Finanzausgleichs, d. h. Ausgleichszahlungen und Beiträge, sollen aus dieser Sicht Übergangslösungen sein³.

1 Dazu Bemerkungen zu Art. 97.

2 Vgl. Art. 5 bis 8 Gemeindegesetz/BE vom 16. März 1998 (BSG 170.11). Vgl. dazu und zum folgenden Markus Müller, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Vorbemerkungen zu Art. 5 bis 8.

3 Vgl. Bemerkungen zu Art. 85.

3. Zwang:

Grundsätzlich entscheidet die Gemeinde über Beitritt und Austritt bei einem Gemeindeverband. Gemäss Art. 97 Abs. 2 kann sie aber nach Massgabe des Gesetzes zur Mitgliedschaft verpflichtet werden, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen¹.

Artikel 97**b) Gemeindeverband**

Gemeinden können sich zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen. Das Gesetz regelt das Verfahren.

Die Gemeinde entscheidet über Beitritt und Austritt. Eine Gemeinde kann nach Massgabe des Gesetzes zur Mitgliedschaft verpflichtet werden, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

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

1. Entstehungsgeschichte

Die Idee, die nach geltendem Recht gegebenen Zweckverbände und Gemeindeverbände zu einer neuen Form von Gemeindeverband auf demokratischer Grundlage zusammenzuführen, wurde von den Thesen R 97 in These 57 vorgebracht. Die Thesen VK und AG 98 bekräftigten die Forderung nach Verankerung der demokratischen Mitwirkungsrechte bei der interkommunalen Zusammenarbeit in der Verfassung.

Der VernE 98 schuf in Art. 125 den Gemeindeverband in neuer Gestalt. In der Vernehmlassung gingen viele Eingaben zum Demokratiegebot in Abs. 3 ein, der vorsah, dass die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden die Verbandsbürgerschaft bilden und diese nach Massgabe der Verbandsvereinbarung entscheide. Die meisten fanden den Schritt zur Demokratisierung richtig und begrüssten, dass die Verbandsvereinbarung das Mass der Demokratie bestimmen könne². Vereinzelt wurde vorgebracht, dass die Verpflichtung zur Demokratie noch weiter gehen müsse³ oder dass die demokratische Kontrolle auf andere Verbände als nur die Gemeindeverbände auszuweiten sei⁴.

Der VE 99 übernimmt in Art. 97 die Bestimmung in Art. 125 VernE 98.

1 Der VE 99 geht damit weniger weit als das Berner Gemeindegesetz, wonach der Grosse Rat Gemeinden durch Gesetz oder Beschluss zu jeglicher Form von Zusammenarbeit, nicht nur zur Mitgliedschaft bei einem Gemeindeverband verpflichten kann (Art. 8 Gemeindegesetz/BE).

2 Eingaben von SP Kantonalpartei, CVP Kantonalpartei, LdU Kantonalpartei und diverser Gemeinden.

3 Eingabe der Primarschulgemeinde.

4 Eingabe der CVP Kantonalpartei.

2. *Der Zweckverband und der Gemeindeverband nach geltendem Recht*

Art. 210 ff. GG regelt die Institution des Zweckverbandes. Heute bestehen im Kanton St.Gallen rund 110 Zweckverbände. Er ist dadurch gekennzeichnet, dass er als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Erfüllung einer oder mehrerer sachlich zusammenhängender Gemeindeaufgaben gebildet wird. Das Verbandsgebiet leitet sich aus dem Gebiet der Mitgliedgemeinden ab, hat indessen keine rechtlich selbständige Bedeutung. Das bedeutet namentlich, dass der Zweckverband keine Verbandsbürgerschaft kennt.

Die Gemeindeverbände gemäss Art. 224 ff. GG, die ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit sind, kennen demgegenüber die Bürgerschaft. Der Gemeindeverband nach geltendem Recht dient der Erfüllung mehrerer Gemeindeaufgaben. Im Gegensatz zum Zweckverband kann eine Gemeinde lediglich einem einzigen Gemeindeverband angehören. Sie kann zum Beitritt nicht verpflichtet werden. Gemeindeverbände sind bislang keine gegründet worden.

Wie bereits die Thesen R 97 ausführte, hat sich das Instrument des Zweckverbandes grundsätzlich bewährt. Nachteilig wirken sich indessen die geringen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten aus. Selbst wenn die Verbandsvereinbarung vorsieht, dass eine vergleichsweise grosse Zahl von Beschlüssen der Zustimmung aller oder einer Mehrheit der Mitgliedgemeinden bedarf, sichert diese Regelung noch keine Mitwirkung der Bürgerschaften, weil sich deren Zuständigkeit aus den jeweiligen Gemeindeordnungen ergibt. Hinzu kommt, dass rechtsetzende Reglemente des Zweckverbandes nur dadurch zustande kommen, dass sie in jeder einzelnen Mitgliedgemeinde erlassen werden.

3. *Der Gemeindeverband nach Art. 97*

Nach Art. 97 *Abs. 1* können sich die Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen. Der Gesetzgeber hat das Verfahren zu regeln, insbesondere die Frage der Genehmigung der konstituierenden Vereinbarung zwischen den Gemeinden. Die Pflicht, zur Gründung eines Gemeindeverbandes bei der Regierung eine Ermächtigung einzuholen, wie es der geltende Art. 225 Abs. 1 GG vorsieht, steht mit dem Sinn von Art. 96 f., welche die Zusammenarbeit der Gemeinden nach Möglichkeit fördern wollen, nicht im Einklang.

Mit dem Gemeindeverband gemäss Art. 97 führt der VE 99 den Zweckverband und den Gemeindeverband des geltenden Rechts zusammen und behebt damit deren jeweilige Nachteile.

In Weiterentwicklung des Zweckverbandes kennt der neue Gemeindeverband eine Verbandsbürgerschaft, die sich aus den Stimmberechtigten der im Gemeindeverband zusammengeschlossenen Gemeinden bildet (*Abs. 3*). Diese Demokratisierung bringt eine zentrale Neuerung im st.gallischen Gemeindeverbandsrecht und rückt den Gemeindeverband in die Nähe einer Spezialgemeinde im Sinn von Art. 88 Abs. 2¹. Der VE 99 verzichtet darauf, die Mitwirkungsrechte der Verbandsbürgerschaft im einzelnen festzulegen, sondern überlässt dies der Verbandsvereinbarung. Damit wird die Gemeindeautonomie in diesem Bereich gewahrt.

1 Siehe Bemerkungen zu Art. 88 Abs. 2.

Im weiteren zeigt sich die Beweglichkeit des neuen Gemeindeverbandes darin, dass er im Unterschied zum Gemeindeverband nach geltendem Gemeindegesetz auch bloss eine einzige Aufgabe wahrnehmen kann. Zudem ist es möglich, ebenfalls im Gegensatz zum heutigen Recht, dass eine Gemeinde mehreren Gemeindeverbänden gleichzeitig angehört.

4. Beitrittsverpflichtung gemäss Abs. 2

Zwangsmittel zur Durchsetzung gebotener kommunaler Zusammenarbeit sind nicht völlig neu im st.gallischen Recht¹: Das Gemeindegesetz sieht in Art. 28 vor, dass die Regierung eine Minderheit zum Beitritt zu einer örtlichen Korporation zwingen kann. Sodann kann die Regierung gestützt auf Art. 208 Abs. 3 GG² im öffentlichen Interesse Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer Gemeinde einer anderen zur Verfügung stellen, wenn über die gebotene Übertragung von Verwaltungsaufgaben keine Vereinbarung zustande gekommen ist.

Die Beitrittsverpflichtung ist das letzte mögliche Mittel. Sie darf nur dann angewendet werden, wenn feststeht, dass damit im Sinn von Abs. 2 Satz 2 die Aufgaben des betreffenden Gemeindeverbandes insgesamt wirtschaftlicher und wirksamer³ erfüllt werden können. Damit dient die Beitrittsverpflichtung dem Interesse aller betroffenen Gemeinden und letztlich dem Gesamtinteresse des Kantons. Besteht kein gewichtiges öffentliches Interesse der Verbandsgemeinden bzw. des Kantons am Beitritt einer Gemeinde, kann diese nicht gegen ihren Willen dazu verpflichtet werden.

In verfahrensmässiger Hinsicht ist zu betonen, dass eine betroffene Gemeinde vor Verpflichtung zum Beitritt in geeigneter Weise anzuhören ist.

Im weiteren ist zu beachten, dass die Gemeinden primär freiwillig zusammenarbeiten sollen⁴. Einer Gemeinde, die einem Gemeindeverband nicht beitreten will, ist zuerst Gelegenheit zu geben, nach anderen Lösungen der Zusammenarbeit zu suchen. Dabei kommt insbesondere die Aushandlung einer individuellen Vereinbarung mit dem bestehenden Gemeindeverband in Frage. Freiwillige Lösungen fördern als solche stets auch eine wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung.

1 Im Rahmen des neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA) soll auf Verfassungsebene des Bundes vorgesehen werden, dass der Bund interkantonale Zusammenarbeitsverträge auf Antrag einer gesetzlich festzulegenden Minderheit der beteiligten Kantone allgemeinverbindlich erklären kann.

2 Im Entwurf des Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 19. Oktober 1999 ist diese Zwangsbefugnis in Art. 238 lit. e geregelt.

3 Vgl. zu den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit Bemerkungen zu Art. 82 Abs. 2.

4 Siehe Bemerkungen zu Art. 96 Ziff. 4.

Artikel 98**Änderung im Bestand der Gemeinden****a) Verfahren**

Art. 98. Das Gesetz regelt:

- a) die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde;*
- b) die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde;*
- c) die Aufhebung von Gemeinden, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen.*

Es regelt den Übergang von Rechten und Pflichten.

1. Notwendigkeit von Bestandesänderungen

Der VE 99 setzt sich zum Ziel, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, die den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben vollständig gewachsen sind.

Zur Stärkung der Gemeinden dienen in erster Linie die Instrumente der Zusammenarbeit, die der VE 99 in Art. 96 und 97 bereitstellt. Trotz Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Zusammenarbeit kann es geschehen, dass Kleinstgemeinden nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen oder dass Gemeinden existieren, die nur wenige oder gar keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen. In solchen Fällen liegt es im Interesse der betroffenen Gemeinden und im Gesamtinteresse des Kantons, wenn mittels Vereinigung, Abtrennung oder Aufhebung Gemeinden entstehen, die erstens genügend gross sind und damit über genügend Ressourcen verfügen sowie zweitens möglichst viele Aufgaben auf sich vereinigen, damit bei deren Erfüllung Synergieeffekte genutzt werden können.

2. Bestandesänderung nach geltendem Recht

Die geltende Kantonsverfassung sieht bezüglich Änderung im Bestand der Gemeinden einzig in Art. 5 Abs. 3 vor, dass der Grosse Rat berechtigt ist, «allzu kleine Schulgemeinden, die in ökonomischer und pädagogischer Beziehung unfähig sind, als Träger des Schulwesens zu funktionieren, unter angemessener Unterstützung durch den Staat mit benachbarten Schulgemeinden zu vereinigen».

Das Gemeindegesetz garantiert in Art. 13 und 18 Bestand und Gebiet der 90 politischen Gemeinden und der 128 Ortsgemeinden. Nicht garantiert sind Bestand und Gebiet der Schulgemeinden, der ortsbürgerlichen Korporationen und der örtlichen Korporationen. Zur Bestandesänderung aller dieser Gemeinden enthält das Gemeindegesetz nur folgende Einzelbestimmungen:

Gemäss Art. 16 GG kann die politische Gemeinde Schulgemeinden durch Vereinbarung aller betroffenen Gemeinden sowie örtliche Korporationen durch Vereinbarung oder, wenn wichtige öffentliche Interessen es rechtfertigen, durch Beschluss inkorporieren (vereinigen). Art. 24 GG besagt, dass ortsbürgerliche Korporationen durch Vereinbarung in die Ortsgemeinde, in eine andere ortsbürgerliche Korporation oder in die Kirchgemeinde bzw. in eine kirchliche Korporation eingegliedert werden können. Gestützt auf Art. 28 Abs. 2 kann die Regierung örtliche Korporationen aufheben, wenn sie keine wesentliche öffentliche Aufgabe mehr erfüllen; Vermögen und Archiv gehen dabei an die politische Gemeinde über. Schliesslich können örtliche Korporationen ihr Gebiet ändern, wenn die Betroffenen zustimmen.

3. Entstehungsgeschichte

Die Bestimmungen über die Änderung im Bestand der Gemeinden wurden aufgrund der Thesen von Verfassungskommission, Regierung und Arbeitsgruppen ausgearbeitet. In Abweichung von den anderen Thesen sahen die Arbeitsgruppen vor, dass die Fusion oder die Trennung der Zustimmung der betroffenen Gemeinden und des Grossen Rates bedarf.

Der VernE 98 verankerte eine Reihe von Regelungen über die Änderung im Bestand von Gemeinden. Diese Regelungen waren verstreut: Art. 126 normierte die Bestandesänderung für alle Gemeindearten, während Art. 129 bis 131 nur für die Schulgemeinden und Art. 133 nur für die Ortsgemeinden Geltung hatten.

Der VE 99 fasst die verschiedenen Bestimmungen des VernE 98 zu zwei Artikeln zusammen, die für alle Gemeindearten gelten. Weggelassen wird die Ermächtigung, dass politische Gemeinden die innerhalb ihres Gebietes bestehenden Schulgemeinden vereinigen können, nachdem in der Vernehmlassung vor allem von den Schulgemeinden heftiger Widerstand dagegen entbrannt ist¹.

4. Inhalt von Art. 98

Art. 98 beauftragt den kantonalen Gesetzgeber, die Änderung im Bestand der Gemeinden mittels Vereinigung, Abtrennung und Aufhebung vorzusehen. Die gesetzliche Regelung kann sich – was das geltende Gemeindegesetz nicht tut – insbesondere auch auf politische Gemeinden und Ortsgemeinden beziehen.

Der VE 99 sieht die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde gemäss *lit. a* nicht als Inkorporation wie nach geltendem Gemeindegesetz, sondern als Fusion an, bei der in jedem Fall eine neue Gemeinde entsteht. Inkorporationen finden nur noch mittels Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde im Sinn von *lit. b* statt. Es können auch verschiedene Gemeindearten miteinander vereinigt werden, etwa Schulgemeinden und politische Gemeinden.

Die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde kraft *lit. b* bedeutet lediglich eine Gebiets- nicht aber eine Bestandesänderung; eine Bestandesänderung liegt dann vor, wenn ein abgetrennter Gemeindeteil eine neue Gemeinde bildet.

Lit. c verlangt vom Gesetzgeber, die Aufhebung von Gemeinden vorzusehen, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen. Was die Ortsgemeinden betrifft, sieht die Übergangsbestimmung in Art. 120 die Aufhebung jener Ortsgemeinden vor, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen und über kein Vermögen verfügen; davon werden rund ein Fünftel der Ortsgemeinden betroffen sein, welche für die Erbringung gemeinnütziger, kultureller und anderer öffentlicher Aufgaben im Sinn von Art. 93 Abs. 1 keine Mittel haben. Im übrigen kann eine örtliche Korporation bereits nach geltendem Art. 28 Abs. 2 GG aufgehoben werden, «wenn sie keine wesentliche öffentliche Aufgabe mehr erfüllt».

Die Frage, wie die Rechte und Pflichten der bestehenden Gemeinden oder Gemeindeteile auf die neue bzw. die andere Gemeinde übergehen, ist komplex und erfordert eine Reihe von Einzelregelungen. Diese zu erlassen behält deshalb *Abs. 3* dem Gesetzgeber vor.

1 Dazu auch einleitende Bemerkungen vor Art. 88.

Artikel 99**b) Förderung der Vereinigung**

Das Gesetz fördert die Vereinigung von Gemeinden im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes oder einer wirksamen Aufgabenerfüllung.

Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es vorsehen, dass:

- a) Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;*
- b) eine Vereinigung von Gemeinden erfolgt.*

1. Änderungen gegenüber dem VernE 98

Der VernE 98 bestimmte in Art. 126 Abs. 2 namentlich auf Vorschlag der Thesen R 97 für alle Gemeinden, dass das Gesetz den Bestand der Gemeinden ändern kann, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Spezifisch für den Zusammenschluss von Schulgemeinden und politischen Gemeinden verankerten Art. 129 und 131 das dreistufige System: freiwilliger Zusammenschluss – finanzieller Anreiz – Zwang.

In der Vernehmlassung lehnten insbesondere die Schulgemeinden die Regelung ab, dass mittels Druck und Zwang ein Zusammenschluss mit politischen Gemeinden herbeigeführt werden könne¹. Andererseits begrüsst vor allem politische Gemeinden und die Gemeindammänner-Vereinigung grundsätzlich das System des VernE 98.

Der VE 99 führt in Art. 99 die Bestimmungen des VernE 98 zu einer einheitlichen, für alle Gemeindearten geltenden Ordnung zusammen und schliesst damit vorhandene Lücken.

2. Das 3-Stufen-Konzept des Art. 99

Gleich wie die Art. 96 und 97 betreffend die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden sieht Art. 99 für die Vereinigung von Gemeinden ein dreistufiges Konzept vor, das erstens die freiwillige Vereinigung von Gemeinden fördert (*Abs. 1*), zweitens finanzielle Anreize zur Vereinigung schafft (*Abs. 2 lit. a*) und drittens die Vereinigung erzwingt (*Abs. 2 lit. b*). Das 3-Stufen-Konzept ist vom Gesetzgeber festzulegen.

Art. 99 bezieht sich auf Art. 98 lit. a und b, also auf die Vereinigung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde und die Abtrennung von Gemeindeteilen zur Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder zur Bildung einer neuen Gemeinde.

Finanzieller Druck sowie Zwang zur Vereinigung gemäss *Abs. 2* dürfen erst vorgesehen werden, wenn entweder eine Vereinigung geboten ist, weil Staatsaufgaben nicht auf andere Weise wirtschaftlich und wirksam² erfüllt werden können, oder wenn andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert werden; eine Behinderung anderer Gemeinden ist namentlich dann denkbar, wenn die gebotene Zusammenarbeit mit einer Gemeinde, die zu klein ist und zu wenig Mittel hat,

1 Siehe auch die Eingaben von Schulgemeinden bei den Bemerkungen zu Art. 92.

2 Vgl. zu den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit Bemerkungen zu Art. 82 Abs. 2.

erschwert ist; dies könnte z. B. der Fall sein, wenn mehrere Gemeinden einen Verkehrsverbund schliessen, dessen Funktionieren erschwert ist, weil eine im Einzugsgebiet des Verkehrsverbundes liegende Gemeinde nicht mitmacht.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist zu bemerken, dass eine betroffene Gemeinde hinreichend anzuheben ist, bevor der Kanton eine Massnahme im Sinn von Abs. 2 ergreift.

Indem *Abs. 2 lit. a* vorsieht, dass Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt werden, falls eine gebotene Vereinigung unterbleibt, stellt er die Vereinigung von Gemeinden in Zusammenhang mit dem Finanzausgleich gemäss Art. 85: Längerfristig sind die Ziele des Finanzausgleichs – Verfügung über die notwendigen Mittel, Verringerung finanzieller Unterschiede und Ausgleich übermässiger Belastungen – durch Vereinigung (und Zusammenarbeit gemäss Art. 96 f.) von Gemeinden zu erreichen, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen. Die Massnahmen des kantonalen Finanzausgleichs, d. h. Ausgleichszahlungen und Beiträge, sind nach der Konzeption des VE 99 Instrumente auf kurze Sicht¹.

Die Anwendung von Zwang zur Vereinigung ist wie im Fall der Zusammenarbeit *ultima ratio*: Einer betroffenen Gemeinde ist in erster Linie Gelegenheit zu geben, die verschiedenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden im Sinn von Art. 96 und 97 auszuschöpfen. In zweiter Linie ist zu versuchen, eine gebotene Vereinigung mittels finanziellem Druck im Sinn von Art. 99 Abs. 2 lit. b zu bewirken. Damit der Kanton schliesslich eine Vereinigung erzwingen kann, müssen er bzw. andere Gemeinden an ihr ein eigenes gewichtiges öffentliches Interesse haben; es ist keineswegs im Sinn der Verfassung, dass eine Gemeinde gegen deren Willen vereinigt wird, wenn nicht das gesamtkantonale Interesse und das Interesse anderer Gemeinden dies erforderte.

Artikel 100

Aufsicht

Die Gemeinde steht unter der Aufsicht des Kantons.

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

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

Die Verankerung der Grundzüge der Staatsaufsicht über die Gemeinden wurden von den Thesen R 97 und VK 98 verlangt. Der VernE 98 enthielt in Art. 123 eine praktisch gleichlautende Bestimmung, die in der Vernehmlassung kaum Reaktionen auslöste.

Art. 100 *Abs. 2* schützt die Gemeindeautonomie. Soweit das Gesetz die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde nicht einschränkt (vgl. Art. 90 Abs. 1), können aufsichtsrechtliche Massnahmen nur dann greifen, wenn die Gemeinde geltendes Recht verletzt, nicht aber, wenn die kantonalen Aufsichtsbehörden nach ihrem Ermessen anders entscheiden würden.

¹ Siehe Bemerkungen zu Art. 85.

Art. 100 verankert geltendes Recht auf Verfassungsstufe. Die Staatsaufsicht ist im neunten Teil des Gemeindegesetzes, in Art. 228 ff., eingehend geregelt. Der VE 99 schränkt diese Bestimmungen des Gemeindegesetzes, d. h. Umfang und Mittel der Staatsaufsicht nicht ein. Somit erstreckt sich die Aufsicht namentlich auch auf die privatrechtliche Tätigkeit der Gemeinden und auf die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Gemeindeverbände, an denen die Gemeinden ja beteiligt sind. Der Aufsicht unterstehen im weiteren sowohl die Beschlüsse der Bürgerschaft als auch die Tätigkeit der Behörden. Als Aufsichtsmittel sind im Gemeindegesetz u. a. Kontrollen, Weisungen, die Genehmigung von Erlassen, Beschlüssen und Verfügungen, Untersuchungen und einzelne Zwangsmassnahmen wie Ersatzmassnahmen anstelle eines Gemeindeorgans und im Extremfall die Einsetzung einer Zwangsverwaltung vorgesehen. Die Bürgerinnen und Bürger können Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde den kantonalen Aufsichtsbehörden, namentlich der Regierung und dem zuständigen Departement, anzeigen. Gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen können sich die Gemeinden, die selbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen und die Gemeindeverbände mittels Beschwerde wehren (vgl. Art. 247 GG).

IX. Einbürgerung

1. Gestaltungsraum des kantonalen Verfassungs- und Gesetzgebers

Nach Art. 37 Abs. 1 BV ist Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt. Es gibt in der Schweiz somit drei Bürgerrechte. Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts und damit Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts können die Kantone innerhalb folgender Grenzen des Bundesrechts regeln:

Art. 38 BV verleiht wie bisher Art. 44 aBV dem Bund die Kompetenz, Erwerb und Verlust der Bürgerrechte durch Abstammung, Heirat und Adoption zu regeln. Sodann kann der Bund den Verlust des Schweizer Bürgerrechts aus anderen Gründen sowie die Wiedereinbürgerung normieren. Über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone erlässt der Bund Mindestvorschriften; zudem bedarf die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern einer Bewilligung des Bundes. Neu bestimmt Art. 38 Abs. 3 BV, dass der Bund die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert.

Der Bund hat seine Zuständigkeiten im Bereich der Einbürgerung weitgehend mit Erlass des Bürgerrechtsgesetzes (SR 141.0; abgekürzt BÜG) wahrgenommen. Der Erwerb des Schweizer- und folglich des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch Abstammung und Adoption erfolgt kraft Art. 1 ff. BÜG durch Gesetz. In den übrigen Fällen wird das Bürgerrecht durch behördlichen Beschluss in einem Kanton und gegebenenfalls in einer Gemeinde erworben. Art. 14 BÜG stellt für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie Staatenlosen durch behördlichen Beschluss folgende Mindestanforderungen auf: Die betreffende Person muss in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert sein, mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut sein, die schweizerische Rechtsordnung beachten, und sie darf die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährden. Art. 15 BÜG regelt die Wohnsitzerfordernisse. Danach wird grundsätzlich verlangt, dass die Ausländerin oder der Ausländer bzw. die staatenlose Person während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Einbürgerungsgesuchs; für die Frist von zwölf Jahren wird die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet. Namentlich für ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgerinnen oder Bürgern sowie für Kinder eines schweizerischen Vaters, der nicht mit der Mutter verheiratet ist, gelten gemäss Art. 26 ff. BÜG erleichterte Wohnsitzerfordernisse.

Zusammenfassend sind damit die Kantone zuständig, Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts durch Schweizerinnen und Schweizer anderer Kantone und anderer Gemeinden zu regeln. Für die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sowie von Staatenlosen können die Kantone eigene Voraussetzungen aufstellen¹; dabei haben sie sich an die Mindestvorschriften des BÜG zu halten. Die Kantone bestimmen im weiteren das Verfahren für Erwerb und Verlust des Bürgerrechts durch behördlichen Beschluss.

1 Diese können die Wohnsitzdauer, die Assimilierung, den Leumund, die finanzielle Lage sowie die Zahlung von Gebühren und Taxen betreffen; vgl. Etienne Grisel, in: BV-Kommentar, N 61 zu Art. 44.

Die Folgen der Erteilung des Bürgerrechts können die Kantone im Rahmen des Bundesrechts selber festlegen. Der VE 99 knüpft wie bis anhin das Stimmrecht und damit alle politischen Rechte an das Schweizer Bürgerrecht an (Art. 29 ff.). Mit der Einbürgerung entstehen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, namentlich die Militärdienstpflicht für Schweizer kraft Art. 59 Abs. 1 BV.

2. Einbürgerung nach geltendem Recht

Die Einbürgerung durch behördlichen Beschluss im Sinn von Art. 12 ff. BÜG ist bisher in den Art. 34 bis 37 KV und gestützt darauf im Bürgerrechtsgesetz (BRG) geordnet. Die Erteilung des Ortsbürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer bestimmt sich nach Art. 35 KV.

Art. 34 KV knüpft den Erwerb des Kantonsbürgerrechts durch Ausländerinnen und Ausländer sowie Staatenlose an das Ortsbürgerrecht an. Art. 36 KV, Art. 9 und 11 BRG sowie die dazugehörige Bürgerrechtsverordnung (sGS 121.11; abgekürzt BRV) regeln das Einbürgerungsverfahren: Das Ortsbürgerrecht wird durch freie, an keinerlei Beschränkungen gebundene Zustimmung der Bürgerschaft der Ortsgemeinde erteilt und bedarf der Bestätigung durch die Bürgerschaft der politischen Gemeinde. In politischen Gemeinden mit Parlament kann die Gemeindeordnung die Bestätigung durch das Parlament vorsehen (Art. 9 Abs. 3 BRG). Das Kantonsbürgerrecht wird durch Beschluss des Grossen Rates erteilt.

Für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Bewerber gelten gemäss Art. 8 BRG Mindestvoraussetzungen. Danach kann das Kantonsbürgerrecht erst dann Ausländerinnen und Ausländern erteilt werden, wenn diese die letzten zwei Jahre vor Einreichung des Gesuchs und insgesamt fünf Jahre im Kanton gewohnt haben, wobei die Jahre zwischen dem vollendeten zehnten und dem vollendeten zwanzigsten Altersjahr doppelt angerechnet werden. Die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Ehegatten von Schweizern und von ausländischen Bewerbern wird nach Art. 8bis BRG erleichtert: Für diese kann ein Wohnsitz im Kanton von drei Jahren genügen, wenn die eheliche Gemeinschaft seit drei Jahren besteht.

Gemäss Art. 36 Abs. 5 darf für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an Ausländerinnen und Ausländer sowie Staatenlose neben einer Kanzleitaxe eine billige Einkaufstaxe erhoben werden. Die Einbürgerungstaxen sind in Art. 10 f. und 12 ff. BRG sowie in der Bürgerrechtsverordnung geregelt.

Unter welchen Voraussetzungen Schweizer Bürgerinnen und Bürger das Ortsbürgerrecht erwerben, sagt Art. 35 KV: Es bedarf dazu ehelicher Abstammung von einem Bürger (lit. a) oder aussereheliche Abstammung von einer Bürgerin (lit. b). Die Ortsgemeinden können aber auch erleichterte Bedingungen für die Erteilung des Ortsbürgerrechts an Schweizer Bürger vorsehen (lit. c).

3. Übersicht über die Diskussion betreffend Neuordnung des Einbürgerungsverfahrens

Die Zuständigkeit der Ortsgemeinden für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts war umstritten, weil dadurch häufig eine Minderheit der Gemeindeeinschwohnerinnen und Gemeindeeinschwohner entschied, und dies nicht immer mit sachlichen Gründen. Ein weiterer Nachteil des geltenden Einbürgerungsverfahrens liegt in dessen langer Dauer und Umständlichkeit, da neben der Abstimmung in der Ortsgemeinde eine zweite Abstimmung in der politischen Gemeinde stattfinden muss. In den Debatten

über die Revision der Einbürgerungsordnung standen grundsätzlich zwei Varianten zur Diskussion:

Entweder würde die Zuständigkeit zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts den Räten übertragen. Damit würde zwar das direktdemokratische Verfahren abgeschafft; jedoch könnte die Gefahr willkürlicher Einbürgerungsentscheide mittels Einführung von Begründungspflicht und Rechtsmittel eingedämmt und die primäre Einbürgerungskompetenz ohne weiteres bei den Ortsgemeinden belassen werden. Auf dieser Linie argumentierten die Thesen R 97.

Eine andere Variante vertraten die Thesen VK 98. Danach sollte das Einbürgerungsgesuch von den Räten der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde vorberaten, dann aber nur der Bürgerversammlung oder dem Parlament der politischen Gemeinde zur Entscheidung vorgelegt werden. Damit könnte das Einbürgerungsverfahren demokratisch bleiben und gleichzeitig gestrafft werden.

Der VernE 98, der zwischen Verfahren mit und ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung differenzierte, verankerte für die Verfahren auf Erteilung des Gemeindebürgerrechts zwei Varianten, die mit einer Ausnahme grundsätzlich an den beiden verschiedenen Grundmodellen der Thesen R 97 und der Thesen VK 98 ausgerichtet waren. Die Ausnahme bestand darin, dass entgegen den Thesen VK 98 über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts im Fall eines Einbürgerungsanspruchs nicht die Bürgerversammlung oder das Parlament, sondern eine paritätisch aus den Räten von Ortsgemeinde und politischer Gemeinde zusammengesetzte Einbürgerungskommission entscheiden sollte. Die Einbürgerungskommission hätte die Willkürfreiheit der Entscheide über Gesuche mit Anspruch auf Bürgerrechtserteilung sicherstellen sollen. In Art. 138 und 141 sah der VernE 98 gegen Entscheide des Rates bzw. der Einbürgerungskommission die Einführung eines Rechtsmittels durch den Gesetzgeber vor.

In der Vernehmlassung verlangten zahlreiche Eingaben, dass für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts in allen Verfahren ausschliesslich die Bürgerschaft der politischen Gemeinde ohne Mitwirkung der Ortsgemeinde zuständig sei.

4. Übersicht über die neue Einbürgerungsordnung

Der VE 99 bringt bedeutende Neuerungen für die St.Galler Einbürgerungsordnung. Der Grundsatz in Art. 101 stellt klar, dass das Kantonsbürgerrecht nicht mehr an das Bürgerrecht der Ortsgemeinde, sondern an jenes der politischen Gemeinde anknüpft. Entsprechend sind die politischen Gemeinden allein zuständig für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts. Die Mitgliedschaft bei Ortsgemeinden wird im VE 99 nicht näher geregelt, ausser dass gemäss Art. 93 Abs. 2 der Gesetzgeber einen Rechtsanspruch vorzusehen sowie die Voraussetzungen und das Verfahren zu regeln hat. Die Ortsgemeinden sind damit am Verfahren der Einbürgerung nicht mehr beteiligt.

Neu gibt der VE 99 in den Art. 102 bis 104 einem bestimmten Personenkreis, nämlich den Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen und staatenlosen Jugendlichen bis zum 20. Altersjahr einen Anspruch auf Bürgerrechtserteilung durch Kanton und Gemeinden. Voraussetzung ist in jedem Fall ein Wohnsitz während wenigstens zehn Jahren in der Schweiz, wovon wenigstens zwei Jahre in der politischen Gemeinde. Zudem sind die bundesrechtlichen Anforderungen an die Integration bzw. die Eignung der Bewerberin oder des Bewerbers zu beachten. Soweit ein Anspruch auf Bürgerrechtserteilung besteht, wird das Einbürgerungsver-

fahren verrechtlicht: Zuständig sind nicht die Legislativen, sondern gemäss Art. 103 der Rat der politischen Gemeinde für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts, die Regierung für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts. Gegen die Entscheide von Rat und Regierung soll der Gesetzgeber ein Rechtsmittel vorsehen (Art. 104).

Über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts für Ausländerinnen und Ausländer sowie Staatenlose, die keinen Anspruch auf Bürgerrechtserteilung haben, fasst die Legislative der politischen Gemeinde, d. h. die Stimmberechtigten oder, falls vorhanden, das Gemeindeparlament Beschluss (Art. 105 Abs. 1). Neu erteilt nach Art. 105 Abs. 2 auch bei fehlendem Anspruch auf Bürgerrechtserteilung die Regierung das Kantonsbürgerrecht.

Artikel 101 Grundsatz

Das Gemeindebürgerrecht der politischen Gemeinde ist Grundlage des Kantonsbürgerrechts.

1. Entstehungsgeschichte

Die Konzentration der Einbürgerungskompetenz bei der politischen Gemeinde wurde erstmals von den Thesen VK 98 vorgeschlagen. Danach sollte nach Beratung durch die Räte der politischen Gemeinden und der Ortsgemeinde die Bürgerversammlung oder das Parlament der politischen Gemeinde über Einbürgerungsgesuche entscheiden.

Der VernE 98 verankerte in einer Variante 1 folgende Regelung: Bei Verfahren mit Anspruch auf Bürgerrechtserteilung sollte eine paritätisch aus den Räten von Orts- und politischer Gemeinde paritätisch zusammengesetzte Einbürgerungskommission zuständig sein, wobei der Präsidentin oder dem Präsidenten der politischen Gemeinde der Stichentscheid zugefallen wäre. Bei Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung sollte gemäss Variante 1 die Einbürgerungskommission die Einbürgerungsgesuche prüfen und an die Bürgerschaft oder das Gemeindeparlament der politischen Gemeinde Antrag stellen; der Entscheid über das Gesuch wäre von der Legislative der politischen Gemeinde gefällt worden. Gemäss Ansicht der Erläuterungen VernE 98 könnten bei diesem Verfahren die Mitglieder der Ortsgemeinden ihr Stimmrecht ebenfalls wahrnehmen, weil sie zugleich auch Mitglieder der politischen Gemeinden seien.

Variante 2 des VernE 98, die auf die Thesen R 97 zurückging, sah vor, dass der Rat der politischen Gemeinde und, falls vorhanden, der Rat der Ortsgemeinde beide über die Einbürgerung auf Gemeindeebene beschliessen. Die Erläuterungen VernE 98 argumentierten, dass bei Variante 2 zwar in politischen Gemeinden, in denen weiterhin Ortsgemeinden bestehen, nach wie vor ein zweistufiges Verfahren zum Tragen komme. Angesichts der Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf die Rats-ebene, die Verpflichtung zur Begründung und der Einführung eines Rechtsmittelverfahrens sei dieser Nachteil indessen von erheblich geringerer Tragweite, als es bei einem allfälligen Belassen der heutigen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe wäre.

In der Vernehmlassung wurde oft – auch vom Verband der Ortsgemeinden – gewünscht, nur die Bürgerschaft der politischen Gemeinde (ohne Mitwirkung der Ortsgemeinde) über die Einbürgerung entscheiden zu lassen (sog. Variante «Blöch-

linger»). Die Ortsgemeinden sollten separat über die Erteilung des Ortsgemeindebürgerrechts bestimmen¹. Es wurde vorgebracht, dass dieses Verfahren effizienter und zudem gerechter sei, weil die vorgesehenen Varianten 1 und 2 eine Ungleichheit schaffen zwischen politischen Gemeinden, die Ortsgemeinden auf ihrem Gebiet haben, und solchen, wo keine Ortsgemeinden bestehen. Der Verband der Ortsgemeinden votierte vor allem deshalb für die zwischen politischen Gemeinden und Ortsgemeinden getrennte Erteilung des Bürgerrechts, weil dadurch den Ortsgemeinden nicht zwangsweise Mitglieder zugewiesen werden könnten.

Einige Vernehmlasser, insbesondere Ortsgemeinden und auch politische Gemeinden aus dem Sarganserland, sprachen sich ausdrücklich dafür aus, die Einbürgerung so zu belassen wie heute². Ein Reihe von Eingaben schlug vor, über die Einbürgerungsordnung gesondert abstimmen zu lassen, um die Verfassungsrevision nicht zu gefährden.

2. Inhalt von Art. 101

In Änderung von Art. 34 KV ist nach der Einbürgerungsordnung des VE 99 nicht mehr das Ortsbürgerrecht, sondern das Bürgerrecht der politischen Gemeinde Grundlage des Kantonsbürgerrechts.

Diese neue Ordnung hat zur Folge, dass sowohl bei Verfahren mit als auch ohne Einbürgerungsanspruch die politischen Gemeinden ausschliesslich für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sind (vgl. Art. 103 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 1). Als weitere Folge spricht der VE 99 in Bezug auf die Ortsgemeinden nicht mehr von «Bürgerrecht», sondern nur mehr von «Mitgliedschaft».

Artikel 102 Anspruch auf Bürgerrechtserteilung

a) Grundsatz

Politische Gemeinde und Kanton erteilen Schweizerinnen und Schweizern sowie ausländischen und staatenlosen Jugendlichen bis zum vollendeten 20. Altersjahr auf Ersuchen das Bürgerrecht, wenn diese insgesamt während wenigstens zehn Jahren in der Schweiz, wovon wenigstens zwei Jahre in der politischen Gemeinde wohnen.

Das Gesetz legt die weiteren Voraussetzungen fest.

Mit der Erleichterung der Einbürgerung zugunsten von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen trägt der VE 99 selber zur Konkretisierung des in Art. 14 statuierten Staatsziels der sozialen Integration bei.

1 Eingaben von CVP Rapperswil, CVP Gaster, SP Kantonalpartei, FDP des Kantons St.Gallen, St.Gallischer Bauernverband, dem Verband St. Gallischer Ortsgemeinden, der Begleitgruppe Jugend und diversen Gemeinden und Einzelnen.

2 Von den Parteien: Eingabe der CVP Sarganserland und der CVP Bezirkspartei Oberrheintal.

1. Entstehungsgeschichte

Die Revisionsdiskussionen befassten sich im Bereich der Einbürgerung anfänglich mit der Frage, ob Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht ein Anspruch auf Erteilung des Ortsbürgerrechts zu gewähren sei. Bereits im Schlussbericht vom 16. Juli 1976¹ der vom Regierungsrat eingesetzten Studienkommission über die Stellung der Ortsgemeinden wurde empfohlen, denjenigen Schweizerinnen und Schweizern, die lange Zeit in einer st.gallischen Gemeinde wohnen, einen Anspruch auf Verleihung des Bürgerrechts ihrer Wohngemeinde einzuräumen. Als lange Zeit wurde von der Studienkommission eine Wohnsitzdauer von 20 bis 25 Jahren bezeichnet.

Der Bericht vVK 90 bekräftigte diese Forderung der Studienkommission und fügte bei, dass der Rat über Gesuche um Einbürgerung aufgrund des Rechtsanspruchs zu entscheiden habe, während in den anderen Fällen die Bürgerschaft bzw. das Gemeindeparlament zuständig sei.

Der Bericht R 93 war der Meinung, dass ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Einbürgerung gerechtfertigt sei, wobei angesichts der Mobilität der Bevölkerung durchaus auch eine kürzere Wohnsitzdauer von beispielsweise 15 Jahren denkbar wäre. Zudem könnte gegebenenfalls eine auf Gemeinde und Kanton aufgeteilte Wohnsitzdauer festgelegt werden, z. B. 15 Jahre im Kanton, wovon die letzten fünf Jahre in der Einbürgerungsgemeinde.

Bereits der Bericht R 93 zog die Prüfung der Frage in Betracht, ob allenfalls auch ausländischen Staatsangehörigen ein Anspruch auf Einbürgerung einzuräumen sei, wobei sie nicht verkannte, dass eine solche Regelung politisch sehr umstritten sei. Die Thesen R 97 vollzogen den Schritt hin zu einem Rechtsanspruch auf Einbürgerung nicht nur zugunsten von Schweizerinnen und Schweizern, sondern auch zugunsten von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Altersjahr. Als Wohnsitzerfordernis verlangten die Thesen R 97, dass die Anspruchsberechtigten ununterbrochen während wenigstens zehn Jahren im Kanton und davon wenigstens zwei Jahre in der Gemeinde leben.

Die Thesen R 97 begründeten die Erteilung eines Anspruchs auf Einbürgerung damit, dass es für Schweizerinnen und Schweizer sowie für ausländische und staatenlose Jugendliche, die den grössten Teil ihres bisherigen Lebens in der Schweiz bzw. im Kanton verbracht haben, unbefriedigend sei, dass nach geltendem Recht keinerlei Einschränkungen in der Beschlussfassung bezüglich Einbürgerung durch Orts- und politische Gemeinden bestehen. Das Vertrautsein mit den hiesigen Lebensverhältnissen sei bei all diesen Personenkategorien gegeben. U. a. angesichts der möglichen politischen Brisanz eines verfassungsmässigen Rechtsanspruchs auf Einbürgerungen sah die These 71 vor, dass die St.Galler Stimmberechtigten über die verfassungsrechtliche Neuordnung der Einbürgerung in einer separaten Abstimmung vor der Abstimmung über die gesamtrevidierte Verfassung entscheiden.

Die Thesen VK 98 hielten am Einbürgerungsanspruch, den die Thesen R 97 postulierten, ebenfalls fest, während die Arbeitsgruppen vorsehen wollten, dass Kanton und Gemeinden im Rahmen der Bundesgesetzgebung die erleichterte Einbürgerung der ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation mittels vereinfachter und beschleunigter Verfahren fördern.

1 Siehe Schlussbericht vom 16. Juli 1976; Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen» Nr. 5, St.Gallen 1976, S. 13 ff., 35 f. und 43.

Der VernE 98 verankerte getreu den Thesen R 97 und VK 98 in Art. 136 einen Anspruch auf Bürgerrechtserteilung für Schweizerinnen und Schweizer sowie ausländische und staatenlose Jugendliche bis zum vollendeten 18. Altersjahr.

In der Vernehmlassung wurde der Einbürgerungsanspruch von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen insbesondere von mehreren Parteien¹, Verbänden und Gemeinden begrüsst. Einige sprachen sich dafür aus, das Wohnsitzerfordernis auf die gesamte Schweiz und nicht nur auf den Kanton festzulegen. Gegen die erleichterte Einbürgerung von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen votierten eine Reihe von Gemeinden und viele Einzelpersonen. Darüber sei bereits gesamtschweizerisch ablehnend abgestimmt worden. Hinsichtlich des Anspruchs von Schweizerinnen und Schweizern auf Erlangung des Ortsbürgerrechts wurden von verschiedenen Gemeinden abweichende Wohnsitzdauern von nach unten bis zu 2 und nach oben bis zu 25 Jahren beantragt.

2. Änderungen gegenüber geltendem Recht und dem VernE 98

Das geltende Bürgerrechtsgesetz erleichtert die Mindestvoraussetzungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Jugendliche. Gemäss Art. 8 dieses Gesetzes kann das Kantonsbürgerrecht an ausländische Bewerber erteilt werden, wenn diese die letzten zwei Jahre vor Einreichung des Gesuchs und insgesamt fünf Jahre im Kanton gewohnt haben. Zugunsten der ausländischen Jugendlichen, die sich in der Regel schneller integrieren, werden die Jahre zwischen dem vollendeten zehnten und dem vollendeten zwanzigsten Altersjahr doppelt angerechnet. Allerdings besteht nach dieser Bestimmung kein Einbürgerungsanspruch.

Als einzige Änderung gegenüber Art. 136 VernE 98 erweitert Art. 102 Abs. 1 VE 99 leicht den Kreis der anspruchsberechtigten ausländischen und staatenlosen Jugendlichen, indem er die Altersgrenze von 18 auf 20 Jahren heraufsetzt. Dies u. a. in der Überlegung, dass Jugendliche in der Regel über das 18. Altersjahr hinaus in Ausbildung stehen und an den damit verbundenen besonderen Integrationsbedingungen teilhaben. Zudem können Jugendliche damit das Einbürgerungsgesuch nach Erreichen des Mündigkeitsalters von 18 Jahren auch selbst stellen, falls ihre Eltern dies bisher verweigerten. Im übrigen soll die Altersgrenze an die bestehende Regelung betreffend erleichterte Erteilung des Kantonsbürgerrechts in Art. 8 BRG sowie an die Regelung in Art. 15 Abs. 2 Bürgerrechtsgesetz des Bundes (SR 141.0; abgekürzt BüG) über die verkürzte minimale Wohnsitzdauer von ausländischen und staatenlosen Jugendlichen (Doppelzählung zwischen dem 10. und dem 20. Altersjahr) angepasst werden.

3. Die Voraussetzungen des Anspruchs auf Bürgerrechtserteilung

Beim Anspruch auf Bürgerrechtserteilung ist im Hinblick auf die bundesrechtlichen Anforderungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern einerseits sowie ausländischen und staatenlosen Jugendlichen andererseits zu unterscheiden. Der Anspruch von Schweizerinnen und Schweizern anderer Kantone bzw. anderer Gemeinden innerhalb des Kantons auf Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts wird

1 Eingaben der CVP Gaster, der SP Kantonalpartei, der CVP Kantonalpartei, der LdU Kantonalpartei und der FDP des Kantons St.Gallen.

vom VE 99 abschliessend geregelt; d. h. dieser Anspruch besteht unmittelbar nach Art. 102 Abs. 1 bei einer Wohnsitzdauer von wenigstens zehn Jahren in der Schweiz und wenigstens zwei Jahren in der politischen Gemeinde.

Für ausländische und staatenlose Jugendliche bis zum vollendeten 20. Altersjahr gelten über die Voraussetzung der Wohnsitzdauer nach Art. 102 Abs. 1 die in Art. 14 und 15 BÜG normierten bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen:

- Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse (Art. 14 lit. a BÜG);
- Vertrautheit mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen (lit. b);
- Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung (lit. c);
- keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (lit. d);
- Wohnsitzdauer von insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs; dabei werden die Jahre zwischen dem vollendeten 10. und 20. Altersjahr doppelt gezählt werden (Art. 15 Abs. 1 und 2 BÜG)¹.

Die letztgenannte bundesrechtliche Anforderung kann im Einzelfall dazu führen, dass zwar die Wohnsitzdauer nach Art. 102 Abs. 1 VE 99, nicht aber jene nach Art. 15 BÜG eingehalten ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn eine ausländische oder staatenlose Person in der Schweiz geboren wird: In diesem Fall kann sie gemäss Art. 15 Abs. 1 und 2 BÜG erst nach dem vollendeten elften Altersjahr ein Einbürgerungsgesuch stellen; d. h. die Wohnsitzdauer nach Art. 102 Abs. 1 VE 99 (zehn Jahre, wovon mindestens zwei Jahre in der politischen Gemeinde) ist nicht hinreichend.

Die dargestellten materiellen Voraussetzungen des Einbürgerungsanspruchs nach Art. 102 Abs. 1 VE 99 sowie Art. 14 und 15 BÜG sind abschliessend. D. h. der Gesetzgeber darf nicht gestützt auf Art. 102 Abs. 2 weitere materielle Voraussetzungen festlegen. Die weiteren Voraussetzungen gemäss Abs. 2 dürfen sich einzig auf die Erhebung von Verwaltungsgebühren und Einbürgerungstaxen beziehen. Wie von den Thesen AG 98 gefordert, verzichtet der VE 99 darauf, entsprechend Art. 36 Abs. 4 und 5 KV bisher, spezielle Bestimmungen über Verwaltungsgebühren und Einbürgerungstaxen aufzustellen. Gegenwärtig sind diese Bestimmungen im Bürgerrechtsgesetz in Art. 10 f. betreffend Erteilung des Gemeindebürgerrechts und in Art. 12 ff. betreffend Erteilung des Kantonsbürgerrechts sowie in der Bürgerrechtsverordnung (sGS 121.11; abgekürzt BRV) normiert. Die Einbürgerungstaxe setzt sich zusammen aus einer Grundtaxe von Fr. 300.– sowie Zuschlägen auf dem steuerbaren Einkommen und Vermögen; sie darf Fr. 20 000.– nicht übersteigen. Die Gemeinden² können diese Ansätze herabsetzen oder höchstens verdoppeln. Falls Ein-

1 Gemäss Art. 15 Abs. 3 und 4 BÜG gilt für Ehegatten eine erleichterte Regelung:

«³Stellen Ehegatten gemeinsam ein Gesuch um Bewilligung und erfüllt der eine die Erfordernisse von Absatz 1 oder 2, so genügt für den anderen ein Wohnsitz von insgesamt fünf Jahren in der Schweiz, wovon ein Jahr unmittelbar vor der Gesuchstellung, sofern er seit drei Jahren in ehelicher Gemeinschaft mit dem anderen Ehegatten lebt.

⁴Die Fristen von Absatz 3 gelten auch für einen Gesuchsteller, dessen Ehegatte bereits allein eingebürgert worden ist.»

2 Nach geltendem Recht sind dies die primär für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständigen Ortsgemeinden. Gemäss Art. 10bis BRG wird die Einbürgerungstaxe zwischen der Ortsgemeinde und der politischen Gemeinde aufgeteilt je nach dem, ob die Ortsgemeinde Unterstützungsaufgaben für ihre Bürger erfüllt oder eigenes Vermögen und einen eigenen Rat hat.

bürgerungstaxen statuiert werden, müssen diese hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Bewerberin oder des Bewerbers angemessen sein, damit die Geltendmachung des Anspruchs auf Bürgerrechtserteilung nicht auf diese Weise verhindert wird.

Artikel 103 b) Zuständigkeit

Der Rat der politischen Gemeinde erteilt das Gemeindebürgerrecht.

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

1. Entstehungsgeschichte

Die Thesen R 97 forderten, dass der Einbürgerungsanspruch von den Räten der politischen Gemeinde und, falls vorhanden, der Ortsgemeinde gemeinsam festzustellen sei. Über die Zuerkennung des Kantonsbürgerrechts habe die Regierung zu beschliessen. Gegen die Feststellungsentscheide sei ein Rechtsmittel vorzusehen.

Im Unterschied zu den Thesen R 97 hatten die Thesen VK 98 die Absicht, dass nach Beratung durch die Räte der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde auf Gemeindeebene die Bürgerversammlung oder das Parlament der politischen Gemeinde über die Einbürgerung entscheiden. Der Beschluss der kommunalen Legislative sollte mit einem Rechtsmittel angefochten werden können. Sowohl die Thesen VK 98 wie auch die Thesen AG 98 stimmten der Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch die Regierung zu.

Für den VernE 98 fand man hinsichtlich der Feststellung des Bürgerrechts auf Gemeindeebene keine Einigung, so dass dieser zwei Varianten vorsah: Gemäss Variante 1 hätte dafür eine paritätisch aus den Räten von Orts- und politischer Gemeinde zusammengesetzte Einbürgerungskommission zuständig sein sollen. Variante 2 entsprach dem Vorschlag der Thesen R 97, wonach der Rat der politischen Gemeinde und, falls vorhanden, der Rat der Ortsgemeinde die Erteilung des Gemeindebürgerrechts gemeinsam feststellen. Auf Kantonsebene erklärten beide Varianten die Regierung für die Feststellung zuständig. Ebenfalls sah der VernE 98 in Art. 138 einheitlich vor, dass der Gesetzgeber gegen die Feststellungsentscheide ein Rechtsmittel einzuführen habe.

2. Vernehmlassung

In der Vernehmlassung fand die Variante 1 um etwa die Hälfte mehr Anhänger als Variante 2. Allerdings hatte dies vor allem damit zu tun, dass die Variante 1 bei Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung die Bürgerschaft der politischen Gemeinde als zuständig erklärte, während die Variante 2 auch in diesen Fällen die Räte von Ortsgemeinde und politischer Gemeinde über die Einbürgerung beschliessen lassen wollte. In der Vernehmlassung wurde also hauptsächlich eingewendet, dass die Einbürgerung Sache der Bürgerschaft sei; dieser Einwand richtete sich bei Verfahren mit Anspruch auf Bürgerrechtserteilung damit sowohl gegen die Zuständigkeit der Einbürgerungskommission (Variante 1) als auch gegen jene der Räte (Variante 2).

Die Gemeindammänner-Vereinigung und eine Gemeinde¹ regten an, das Kantonsbürgerrecht ohne Feststellung der Regierung automatisch zu erteilen, wenn das Gemeindebürgerrecht erteilt worden sei, was viel administrativen Aufwand ersparen würde.

3. *Inhalt von Art. 103 VE 99*

Die Gewährung eines Einbürgerungsanspruchs in Art. 102 *Abs. 1* hat zur Konsequenz, dass der Rat und nicht die Bürgerschaft bzw. das Gemeindeparlament entscheidet; denn angesichts der Voraussetzungen des Anspruchs gemäss Art. 102 *Abs. 1* und Bundesrecht besteht bei dieser Entscheidung kein freier politischer Entscheidungsraum mehr.

Aufgrund mangelnden politischen Entscheidungsraums ist auch auf Kantonsstufe gemäss *Abs. 2* für die Erteilung des Bürgerrechts die Regierung, nicht mehr der Grosse Rat wie nach geltendem Recht (vgl. Art. 36 *Abs. 1 KV*) kompetent.

Artikel 104 **c) Verfahren**

Das Gesetz regelt Verfahren und Rechtsschutz.

Das Verfahren, namentlich die Formalitäten der Gesuchseinreichung, und der Rechtsschutz sind vom Gesetzgeber zu regeln.

Nach heutigem Bürgerrechtsgesetz (Art. 9 und 11) sind Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts beim Rat einzureichen, solche um Erteilung des Kantonsbürgerrechts dem Departement für Inneres und Militär, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist. Die Einbürgerungsentscheide der kommunalen Bürgerschaften und des Grossen Rates sind endgültig.

Im Unterschied zum geltenden Recht muss der Gesetzgeber aufgrund von Art. 104 VE 99 gegen Einbürgerungsentscheide ein Rechtsmittel vorsehen, wenn ein Anspruch auf Bürgerrechtserteilung gegeben ist. Dies ist deshalb folgerichtig, weil für die Einbürgerung bestimmte Voraussetzungen gelten, die richterlich überprüft werden können.

Als Rechtsmittelinstanz empfiehlt sich das Verwaltungsgericht. Das Rechtsmittel soll die volle Überprüfung von Sachverhalts- und Rechtsfragen ermöglichen.

Artikel 105 **Verfahren ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung**

Die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde beschliessen über die Erteilung des Gemeindebürgerrechts auf Antrag des Rates der politischen Gemeinde. Wo ein Gemeindeparlament besteht, fasst dieses Beschluss.

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

Das Gesetz regelt das Verfahren. Es kann Mindestvoraussetzungen aufstellen.

¹ Siehe Eingabe des Gemeinderates von Muolen.

1. Entstehungsgeschichte

Für die Entscheide betreffend ausländische Staatsangehörige und Staatenlose ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung wollten die Thesen R 97 auf Gemeindeebene den Rat der politischen Gemeinde und, falls vorhanden, als erster den Rat der Ortsgemeinde, auf Kantonsebene die Regierung zuständig erklären. Dabei hätte die Kantonsverfassung den Gesetzgeber anzuweisen, ein Rechtsmittel vorzusehen, mit dem Willkür bei ablehnenden Entscheiden geltend gemacht werden kann. Die Thesen R 97 argumentierten, dass gegenüber dem Einbürgerungsverfahren nach geltendem Recht Ablehnungsentscheide begründet werden sollen, damit unmotivierte oder nicht auf sachliche Gründe abgestützte Verweigerungen der Bürgerrechtserteilung verhindert werden.

Die Thesen VK 98 wollten wie im Fall eines Rechtsanspruchs auf Bürgerrechtserteilung auch bei fehlendem Rechtsanspruch im Unterschied zur Regierung die Bürgerversammlung oder das Parlament der politischen Gemeinde über die Einbürgerung entscheiden lassen. Dabei sei das Einbürgerungsgesuch zuerst von den Räten der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde zu beraten. Gleich wie die Regierung verlangten die Thesen VK 98 die Einführung eines Rechtsmittels gegen den Einbürgerungsentscheid. Von den Thesen VK 98 wie auch von den Thesen AG 98 unbestritten blieb die Erteilung des Kantonsbürgerrechts durch die Regierung.

Der VernE 98 verankerte auch bezüglich des Verfahrens ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung zwei Varianten: Nach Variante 1 sollte die Einbürgerungskommission das Einbürgerungsbegehren prüfen und der Bürgerschaft oder dem Gemeindeparlament Antrag stellen. Über den Beschluss der Einbürgerungskommission hätte danach die Legislative der politischen Gemeinde, d. h. die Bürgerschaft oder das Gemeindeparlament abgestimmt, um den Entscheid wie nach geltendem Recht demokratisch abzustützen.

Variante 2 nahm den Vorschlag der Thesen R 97 auf, wonach der Rat der politischen Gemeinde und, falls vorhanden, als erster der Rat der Ortsgemeinde über Einbürgerungen entscheiden sollten. Entsprechend sah die Variante 2 eine Begründungspflicht und die Einführung eines Rechtsmittels vor, mit welchem Willkür bei ablehnenden Entscheiden geltend gemacht werden kann. Die Erläuterungen VernE 98 brachten vor, dass bei dieser Variante dem Nachteil mangelnder demokratischer Beteiligung der Vorteil eines auf rechtsstaatlichen Grundsätzen beruhenden Verfahrens gegenüberstehe.

2. Vernehmlassung

Variante 1 fand in der Vernehmlassung bei Parteien, Verbänden und Gemeinden mehr Anhänger. Die Einbürgerung sei Sache der Bürgerschaft und dürfe ihr auf keinen Fall weggenommen werden. Die Befürworter der Variante 2 betonten vor allem, dass mit dem Entscheid der Räte und dem Rechtsmittel die Willkür ausgeschlossen werde, welche vorkommen könne, unabhängig davon, ob die Bürgerschaft der Ortsgemeinde oder der politischen Gemeinde entscheide¹.

1 Eingehender zur Vernehmlassung oben bei den Bemerkungen zu Art. 103.

3. *Inhalt von Art. 105*

Art. 105 *Abs. 1* trägt den Stimmen der Vernehmlassung Rechnung und belässt die Kompetenz zur Erteilung des Gemeindebürgerrechts in Fällen ohne Anspruch auf Bürgerrechtserteilung in den Händen der kommunalen Legislative, d. h. der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlamentes, wo ein solches besteht.

Wie im Fall des Verfahrens mit Anspruch auf Bürgerrechtserteilung beschliesst gemäss *Abs. 2* die Regierung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, wenn kein Anspruch besteht. Nach geltendem Recht ist für die Gewährung des Kantonsbürgerrechts generell der Grosse Rat zuständig (vgl. Art. 36 *Abs. 1 KV*). In Anbetracht des Gewaltenteilungskonzeptes des VE 99, wonach der Kantonsrat nur die politisch wesentlichen Geschäfte an die Hand nehmen soll¹, wird die Einbürgerungszuständigkeit der Regierung zugewiesen. Überdies findet in solchen Fällen die politische Auseinandersetzung vorwiegend auf Gemeindeebene statt.

Nach *Abs. 3* hat der Gesetzgeber das Einbürgerungsverfahren auf Gemeinde- und Kantonebene zu regeln. Gegenwärtig bestimmen Art. 9 und 11 BRG das Verfahren. Danach sind Gesuche um Erteilung des Gemeindebürgerrechts beim Rat einzureichen, solche um Erteilung des Kantonsbürgerrechts dem Departement des Innern, nachdem das Gemeindebürgerrecht erteilt worden ist. Es steht dem Gesetzgeber frei, ein Rechtsmittel vorzusehen, um den Entscheid der Regierung, aber auch der Bürgerversammlung oder des Gemeindeparlamentes auf Willkür überprüfen zu lassen.

Schliesslich darf der Gesetzgeber gestützt auf *Abs. 3 Satz 2* Mindestvoraussetzungen aufstellen. Er hat dies für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts in Art. 8 und 8bis BRG getan: Danach kann das Kantonsbürgerrecht erst dann Ausländerinnen und Ausländern erteilt werden, wenn diese die letzten zwei Jahre vor Einreichung des Gesuches und insgesamt fünf Jahre im Kanton gewohnt haben, wobei die Jahre zwischen dem vollendeten zehnten und dem vollendeten zwanzigsten Altersjahr doppelt angerechnet werden. Die Erteilung des Kantonsbürgerrechts an ausländische Ehegatten von Schweizern und von ausländischen Bewerbern wird nach Art. 8bis BRG erleichtert: Für diese kann ein Wohnsitz im Kanton von drei Jahren genügen, wenn die eheliche Gemeinschaft seit drei Jahren besteht.

¹ Vgl. einleitende Bemerkungen vor Art. 62.

X. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften

1. Gestaltungsraum des kantonalen Verfassungsgebers

Die Regelung von Religionsfragen, namentlich des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat ist Sache des kantonalen Staatsrechts (vgl. Art. 72 Abs. 1 BV). Die Kantone können die Religionsgemeinschaften im Privatrecht belassen oder einzelne öffentlich-rechtlich anerkennen. Das Bundesrecht ermächtigt in Art. 72 Abs. 2 (ehemals Art. 50 Abs. 2 aBV) die Kantone, zur Wahrung des Religionsfriedens Massnahmen zu ergreifen. Im übrigen gewährleistet die Bundesverfassung nicht nur die Religionsfreiheit (Art. 25 BV, Art. 2 lit. i VE 99), sondern sie bestimmt in Art. 35 Abs. 2 auch, dass diejenigen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet sind, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Die Grundrechte sind also auch von den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zu beachten, soweit diese allenfalls aufgrund von gesetzlichen Zuweisungen Staatsaufgaben (z. B. im Sozialbereich) erfüllen.

2. Religionsgemeinschaften nach geltendem Recht

Die geltende Kantonsverfassung enthält im zweiten Abschnitt «Garantierte Rechte der Bürger» in Art. 23 und 24 im Anschluss an die Glaubens- und Gewissensfreiheit (vgl. auch Art. 49 und 50 aBV) Bestimmungen über die Religionsgemeinschaften.

Die Verfassung anerkennt den katholischen und den evangelischen Konfessionsteil. Darüber hinaus hat der Grosse Rat mittels Beschluss die Israelitische Gemeinde St.Gallen¹ und die christkatholische Genossenschaft in St.Gallen² als öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften anerkannt.

Die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften geben sich ihre Organisation selbst. Der katholische und der evangelische Konfessionsteil sind in Kirchgemeinden und kirchliche Korporationen untergliedert. Die Organisationsautonomie der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ist bisher insofern eingeschränkt, als sich die Organisationsvorschriften der evangelischen und der katholischen Kirchgemeinden einschliesslich der christkatholischen Genossenschaft sowie der kirchlichen Korporationen und der Israelitischen Gemeinde nach der staatlichen Gesetzgebung über die Spezialgemeinden zu richten haben, soweit nicht besondere Verhältnisse eine Abweichung rechtfertigen³. Erlass und Änderungen der Grundordnung der Religionsgemeinschaften bedürfen der Genehmigung des Grossen Rates⁴, ausser die Gemeindeordnung der Israelitischen Gemeinde, die von der Regierung genehmigt wird⁵. Für Änderungen im Bestand sowie

1 Grossratsbeschluss vom 14. Januar 1993; sGS 171.2.

2 Grossratsbeschluss vom 17. Mai 1899; sGS 171.3.

3 Art. 2 Abs. 2 Gesetz vom 25. Juni 1923 über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles (sGS 171.1), Art. 3 Abs. 1 Grossratsbeschluss betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation sowie Art. 3 Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St.Gallen.

4 Art. 24 Abs. 2 KV, Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles sowie Art. 2 und 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation.

5 Art. 6 des Grossratsbeschlusses über die Israelitische Gemeinde St.Gallen.

für Neugründungen von Kirchgemeinden und kirchlichen Korporationen innerhalb des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils ist die Genehmigung der Regierung erforderlich; einzig für Änderungen im Bestand und Umfang des Bistums hat das Katholische Kollegium die Genehmigung des Grossen Rates einzuholen¹. Den rechtsetzenden Reglementen der Religionsgemeinschaften erteilt das zuständige Departement die Genehmigung².

Die Behörden der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften stehen unter staatlicher Aufsicht, namentlich bezüglich der Verwaltung ihres Vermögens. Neben der Genehmigung von Erlassen durch kantonale Behörden zeigt sich die staatliche Aufsicht darin, dass bei rechtswidriger Vermögensverwaltung und generell bei Missbrauch oder Überschreitung der Amtsgewalt bei der Regierung Beschwerde erhoben werden kann³.

Die Autonomie der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zeigt sich im übrigen darin, dass sie gestützt auf Art. 3 StG eigene Steuern erheben können.

3. Neuerungen des VE 99

Nach VE 99 werden die Kirchgemeinden neu ausschliesslich durch die Verfassung anerkannt (Art.106); eine Anerkennung kann weder wie bisher durch Grossratsbeschluss noch durch den Gesetzgeber erfolgen.

Der VE 99 räumt den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften eine deutlich weitergehende Autonomie ein, als es das bisherige Recht tut, nach welchem sich die Organisation der Kirchgemeinden grundsätzlich nach den Bestimmungen über die Spezialgemeinden zu richten hat. Insbesondere das Stimmrecht kann neu von den Religionsgemeinschaften selber geregelt werden. Art.108 Abs.2 bestimmt lediglich, dass das Stimmrecht und die staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen zu entsprechen haben, dass der Finanzhaushalt den Grundsätzen der Transparenz und Öffentlichkeit entspricht und dass kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht. Der Erlass über die Grundzüge der Organisation ist von den Stimmberechtigten anzunehmen und von der Regierung zu genehmigen. Somit können die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften etwa den Umfang der politischen Rechte, das Verfahren ihrer Ausübung, aber auch die Organisation der Leitungs- und Verwaltungsorgane weitgehend selbständig auch in Abweichung vom Gemeindegesetz ordnen. Mit der Organisationsautonomie der Religionsgemeinschaften gemäss Art. 108 nicht mehr

-
- 1 Art. 2 Abs.1 und 5 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils. Zur Errichtung des Bistums St.Gallen 1847 vgl. Franz Xaver Bischof, Die Gründung des Bistums St.Gallen, in: Franz Xaver Bischof/Cornel Dora, Ortskirche unterwegs, St.Gallen 1997, S. 11 ff.
 - 2 Art. 4 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils, Art. 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation sowie Art. 6 des Grossratsbeschlusses über die Israelitische Gemeinde St.Gallen.
 - 3 Art. 7 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteils, Art. 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses betreffend Anerkennung der christkatholischen Genossenschaft in St.Gallen als öffentlich-rechtliche kirchliche Korporation sowie Art. 3 des Grossratsbeschlusses über die Israelitische Gemeinde St.Gallen.

vereinbar ist die Genehmigungspflicht bezüglich Bestandesänderungen von Kirchengemeinden und kirchlichen Korporationen in den Konfessionsteilen.

Schliesslich legt der VE 99 neu die Steuerhoheit der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften auf Verfassungsebene fest (Art. 107 Abs. 2).

Artikel 106 Anerkennung

Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind folgende Religionsgemeinschaften anerkannt:

- a) der katholische Konfessionsteil und die Kirchengemeinden;*
- b) der evangelische Konfessionsteil und die Kirchengemeinden;*
- c) die christkatholische Kirchengemeinde;*
- d) die jüdische Gemeinde.*

1. Entstehungsgeschichte

Seit dem Bericht vVK 90 war unbestritten, dass die neue Verfassung wie bisher bestimmte, historisch verankerte Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkennen soll. Eine völlige Trennung von Staat und Kirche und die Unterstellung aller Religionsgemeinschaften unter das Privatrecht wurde mit anderen Worten nicht in Betracht gezogen.

Um eine Gleichberechtigung mit dem katholischen und dem evangelischen Konfessionsteil herbeizuführen sprach sich bereits der Bericht vVK 90 dafür aus, auch für die christkatholische Kirchengemeinde und die Israelitische Gemeinde in der Verfassung eine ausdrückliche Grundlage zu schaffen. Der Bericht R 93 sowie die Thesen von Regierung, Verfassungskommission und Arbeitsgruppen schlossen sich dieser Auffassung an.

Für die öffentlich-rechtliche Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften wollte der Bericht vVK 90 noch den Gesetzgeber für zuständig erklären. Der Bericht R 93 sowie die Thesen R 97 und VK 98 hielten dafür, Religionsgemeinschaften durch Verfassungsrevision anzuerkennen.

Der VernE 98 zählte in Art. 142 als öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften neben dem katholischen und dem evangelischen Konfessionsteil die christkatholische Kirchengemeinde und die Israelitische Gemeinde auf. Diese Aufzählung war abschliessend, so dass es für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften einer Verfassungsänderung bedurfte.

2. Inhalt von Art. 106

Art. 106 ist nahezu identisch mit Art. 142 VernE 98. Insbesondere bedarf nach Art. 106 die Anerkennung neuer Religionsgemeinschaften einer Verfassungsrevision. Über den VernE 98 hinausgehend wird in den *lit. a* und *b* verdeutlicht, dass die Konfessionsteile in Kirchengemeinden unterteilt sind. Zudem erfolgt in *lit. d* eine Umbenennung der «israelitischen Gemeinde» in «jüdische Gemeinde».

Die Religionsgemeinschaften, die nicht öffentlich-rechtlich anerkannt sind, unterstehen nach wie vor dem Privatrecht.

Artikel 107**Autonomie**

*Die Religionsgemeinschaften sind autonom.
Das Gesetz kann den Religionsgemeinschaften Steuerhoheit
gewähren. Es kann den Steuerbezug durch den Staat vorsehen.*

Absatz 1

Die Autonomie der anerkannten Religionsgemeinschaften zum Erlass der Grundordnung betreffend ihre Organisation ist in Art. 108 Abs. 2 umschrieben. Art. 107 Abs. 1 bestimmt allgemein, also auch für die Ordnung der Angelegenheiten im Rahmen der Grundordnung, dass die Religionsgemeinschaften autonom sind.

Aufgrund und im Umfang ihrer Autonomie können die anerkannten Religionsgemeinschaften eigenes Recht setzen und anwenden. Die Autonomie setzt darüber hinaus der staatlichen Kontrolle Schranken. Zwar steht es dem Grundsatz der Autonomie der Religionsgemeinschaften nicht entgegen, wenn der Kanton wie nach gegenwärtigem Recht¹ mittels Genehmigung von rechtsetzenden Erlassen und Beurteilung von Beschwerden gegen die Amtsführung von kirchlichen Behörden eine gewisse Aufsicht über die Religionsgemeinschaften ausübt; Genehmigungs- und Beschwerdeentscheide haben sich aber auf die Kontrolle der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 zu beschränken und, wie im Bereich der Gemeindeautonomie gemäss Art. 100 Abs. 2, nur die Rechtmässigkeit und nicht die Angemessenheit der Erlasse zu überprüfen. Nicht mehr zulässig ist eine Genehmigungspflicht betreffend Änderungen im Bestand sowie Neugründungen von Kirchgemeinden und kirchlichen Korporationen², weil die Konfessionsteile für solche organisatorischen Änderungen kraft Art. 108 vollständig autonom sind.

Absatz 2

Obwohl dies die Thesen VK und AG 98 verlangten, sah der VernE 98 noch nicht ausdrücklich vor, dass den Religionsgemeinschaften die Steuerhoheit gewährt werden kann. In der Vernehmlassung bemerkten die Landeskirchen und eine Partei³, dass die Verfassung ausdrücklich zu erwähnen habe, dass die Steuerhoheit in der Autonomie enthalten sei. Die Regierung hielt dies ebenfalls für notwendig.

Das geltende Recht gewährt den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften in Art. 3 StG das Recht, eigene Steuern zu erheben. Diese Bestimmung lautet:

«Die öffentlich-rechtlich anerkannten Konfessionsteile, Kirchgemeinden und Religionsgemeinschaften können Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen ihrer Konfessions- oder Religionszugehörigkeit erheben.»

Der VE 99 verleiht den Religionsgemeinschaften zwar nicht selber Steuerhoheit, ermächtigt aber den Gesetzgeber, diese weiterhin zu gewähren sowie den Steuerbezug durch den Staat vorzusehen. Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass die Steuererlasse der Religionsgemeinschaften von der Regierung genehmigt werden müssen, namentlich damit Art. 83 Abs. 3 beachtet wird.

1 Vgl. die einleitenden Bemerkungen vor Art. 106.

2 Vgl. die geltenden Art. 2 Abs. 1 und 5 des Gesetzes über die Besorgung der Angelegenheiten des katholischen und des evangelischen Konfessionsteiles (sGS 171.1).

3 Eingabe der LdU Kantonalpartei.

Artikel 108**Organisation**

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

Die Regierung genehmigt den Erlass, wenn:

- a) Stimmrecht und staatskirchenrechtliche Organisation demokratischen Grundsätzen entsprechen;*
- b) der Finanzhaushalt den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht;*
- c) kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht besteht.*

1. Entstehungsgeschichte

Der Bericht R 93 hatte die Absicht, den Konfessionsteilen ein verstärktes Recht auf Selbstverwaltung einzuräumen. Danach sei die Genehmigung der organisationsrechtlichen Grundlagen der Konfessionsteile nur mehr von ihrer Übereinstimmung mit Bundesrecht und kantonalem Recht abhängig zu machen, wie dies § 110 Abs. 2 KV/AG bestimme. Im übrigen sei zu prüfen, ob die Konfessionsteile zu ermächtigen sind, das die Kirchgemeinden betreffende Organisationsrecht autonom, d. h. abweichend von den staatlichen Organisationsvorschriften über die Gemeinden zu ordnen.

Die Thesen R 97 wollten den Religionsgemeinschaften möglichst umfassende Autonomie einräumen. Die organisationsrechtlichen Vorschriften der Religionsgemeinschaften sollten im Rahmen der staatlichen Genehmigung nur darauf überprüft werden, ob sie direktdemokratischen Grundsätzen entsprechen, ob Voranschlag und Rechnung den Grundsätzen der Transparenz und Öffentlichkeit genügen und ob kein Widerspruch zu Bundes- und kantonalem Recht bestehe. Die Genehmigungszuständigkeit sei mit Blick auf diese Einschränkung der Überprüfungsbefugnis der Regierung zu übertragen; deren Entscheid sollte auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden können. Insbesondere sollten die Religionsgemeinschaften das Stimmrecht eigenständig regeln können. Die Thesen R 97 beabsichtigten somit, auf Verfassungsstufe davon abzusehen, dass für die Kirchgemeinden sachgemäss die Bestimmungen über die staatlichen Spezialgemeinden gelten.

Die Thesen VK 98 forderten ebenfalls eine Ausweitung der Autonomie der staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften. Der VernE 98 verankerte in Art. 143 Abs. 2 die erleichterten Voraussetzungen für die Genehmigung der organisationsrechtlichen Erlasse. Noch keine Genehmigungsvoraussetzung war die Einhaltung der Finanzgrundsätze der Transparenz und Öffentlichkeit. Art. 143 Abs. 1 VernE 98 verlangte, dass der Erlass über die Grundzüge der Organisation der anerkannten Religionsgemeinschaften den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen ist.

2. Inhalt von Art. 108

Die Genehmigungsvoraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 gelten für die Grundordnung der anerkannten Religionsgemeinschaften («Kirchenverfassung» bzw. «Gemeindeordnung»)¹, welche gemäss *Abs. 1* die Grundzüge der Organisation regelt.

¹ Vgl. die Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen vom 18. September 1979 (sGS 173.5) und die Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen vom 13. Januar 1974 (sGS 175.1).

Art. 108 verlangt in *Abs. 2 lit. a* im Unterschied zum VernE 98 lediglich, dass die Organisation der anerkannten Religionsgemeinschaften «demokratischen» und nicht «direktdemokratischen» Grundsätzen entspricht. Dies wurde in der Vernehmlassung von einer Partei gefordert¹. Damit bedarf gemäss VE 99 nur der Erlass der Grundordnung gemäss Abs. 1, nicht aber notwendig die übrigen rechtsetzenden Erlasse der Annahme durch die Stimmberechtigten. Gestützt auf Abs. 2 lit. a können zudem die anerkannten Religionsgemeinschaften im Unterschied zu den Gemeinden das Ausländerstimmrecht oder ein anderes Stimmrechtsalter einführen.

Über den VernE 98 hinausgehend hat sodann gemäss *Abs. 2 lit. b* die organisatorische Grundordnung der anerkannten Religionsgemeinschaften wie der Kanton und die Gemeinden gemäss Art. 82 Abs. 3 den Finanzhaushalt so zu regeln, dass er den Grundsätzen von Transparenz und Öffentlichkeit entspricht. Damit soll die Überprüfbarkeit der Finanzen gewährleistet werden, zumal der Kanton noch das Einbringen der Kirchensteuern besorgt und für gemeinnützige Leistungen der Religionsgemeinschaften sowie für den Erhalt von klösterlichen Anlagen und anderen kirchlichen Denkmälern Beiträge bezahlt.

Abs. 2 lit. c verlangt im übrigen lediglich, dass die Organisationsordnung der anerkannten Religionsgemeinschaften nicht im Widerspruch mit übergeordnetem eidgenössischem, d. h. im wesentlichen mit der Wahrung des Religionsfriedens, und vor allem übergeordnetem kantonalen Recht steht. Damit ist namentlich die gegenwärtig für alle anerkannten Religionsgemeinschaften geltende Regelung, wonach sachgemäss die Bestimmungen über die Spezialgemeinden zur Anwendung kommen², nicht mehr möglich.

Kraft Art. 108 Abs. 2 haben somit die öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften eine Organisationsautonomie, die bedeutend weiter geht als jene der Gemeinden³, was sich vor allem im Bereich des Stimmrechts und der Wahl- und Abstimmungsbefugnisse zeigt.

1 Eingabe der CVP Kantonalpartei.

2 Vgl. die einleitenden Bemerkungen vor Art. 106.

3 Siehe zur Organisationsautonomie der Gemeinden die Übersicht bei Art. 94.

XI. Revision der Verfassung

1. Geltende Kantonsverfassung und Bundesverfassung

Die geltende Kantonsverfassung regelt im sechsten Abschnitt die Revision der Verfassung ausführlich in 16 Artikeln. Die Revisionsbestimmungen wurden kürzlich mittels Nachtrag zur Kantonsverfassung vom 22. September 1996, in Vollzug getreten am 1. Januar 1997, ergänzt: Danach kann bei einer Gesamtrevision der vom Grossen Rat angenommene Entwurf in seiner Gesamtheit oder in Teilen dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wobei die Teile gleichzeitig oder gestaffelt vorgelegt werden können; die Teile werden gemeinsam rechtsgültig. Wird ein Teil der neuen Verfassung abgelehnt, ist dem Volk eine zweite Vorlage über den abgelehnten Teil oder über den gesamten Entwurf der neuen Verfassung zu unterbreiten. Wird auch diese abgelehnt, ist die Gesamtrevision gescheitert (vgl. Art. 122 Abs. 2 und 3 KV).

Die Bundesverfassung schreibt den Kantonen für die Revision ihrer Verfassungen in Art. 51 Abs. 1 einzig vor, dass sie der Zustimmung des Volkes bedürfen und jederzeit revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.

2. Beibehaltung der bisherigen Revisionsordnung

Die Bestimmungen zur Revision der Verfassung gaben kaum zu Diskussionen Anlass. Die Thesen AG 98 sprachen sich namentlich dafür aus, für Verfassungsrevisionen keine Beteiligungsquoten oder Zustimmungquoten für die Gültigkeit der Volksabstimmung einzuführen. D. h. revidierte Verfassungsbestimmungen werden nach wie vor durch die Mehrheit der stimmenden Bürgerinnen und Bürger angenommen.

Der VernE 98 regelte in Abschnitt XII nur die Gesamtrevision der Kantonsverfassung. Der VE 99 übernimmt die Bestimmungen dieses Abschnitts und enthält darüber hinaus in Art. 109 und 114 differenzierte Vorschriften zur Teilrevision der Verfassung.

Gegenüber der heute geltenden Revisionsordnung bringt der VE 99 praktisch keine inhaltlichen Änderungen. Namentlich die Vorabstimmung über die Frage, ob eine Gesamtrevision überhaupt durchzuführen sei, die Möglichkeit, dass die Stimmberechtigten für die Gesamtrevision einen Verfassungsrat einsetzen, sowie die Variante, über eine Gesamtrevision in Teilen abstimmen zu lassen, werden beibehalten. Neuerungen sind nur die im Abschnitt über die politischen Rechte in Art. 43 VE 99 vorgenommene leichte Verkürzung der Sammelfrist für Unterschriften bei Verfassungsinitiativen von sechs auf fünf Monate sowie die Aufhebung der erschwerenden Regeln über Beratung und Beschlussfassung gemäss Art. 122 Abs. 1, 124 und 126 Abs. 4 KV¹. Im übrigen verankert der VE 99 die Revisionsbestimmungen weniger ausführlich und grundsätzlicher als die heutige Verfassung, was wohl Ergänzungen auf Gesetzesstufe nötig machen wird.

1 Dazu Erläuterungen zu Art. 109.

1. Revisionsverfahren

Artikel 109 Grundsatz

Die Kantonsverfassung wird im Verfahren der Gesamt- oder der Teilrevision geändert.

Soweit diese Verfassung nichts anderes bestimmt, erfolgt die Revision auf dem Weg der Gesetzgebung.

Die beiden Verfahren der Verfassungsänderung gemäss *Abs. 1*, die Gesamt- und die Teilrevision, sind in Art. 110 ff. und in Art. 114 je in eigenen Abschnitten geregelt.

Der VE 99 stellt für die Revision der Verfassung nicht mehr wie die geltende Kantonsverfassung besondere Regeln über Beratung und Beschlussfassung auf. Nach bisherigem Art. 119 Abs. 1 KV bedarf der Antrag des Grossen Rates auf Gesamtrevision der Verfassung der Mehrheit sämtlicher Mitglieder. Aufgrund von Art. 122 Abs. 1 KV darf die zweite Beratung des Grossen Rates über eine Gesamtrevision nicht vor Ablauf von zwei Monaten, nachdem das Ergebnis der ersten Beratung im Amtsblatt veröffentlicht worden ist, stattfinden. Für Teilrevisionen, die vom Grossen Rat ausgehen, sowie für Gegenvorschläge des Grossen Rates bei Initiativen auf Teilrevision in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gilt nach Art. 124 Abs. 1 und 2 und 126 Abs. 4 KV ebenfalls die Regel, dass die zweite Beratung nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach Schluss der ersten Beratung stattfinden darf sowie das Erfordernis, dass in beiden Beratungen die Mehrheit sämtlicher Mitglieder zustimmt. Der VE 99 sagt demgegenüber in Art. 109 *Abs. 2*, dass die Revision grundsätzlich auf dem Weg der Gesetzgebung erfolgt. Das bedeutet insbesondere, dass für Verfassungsabstimmungen weder im Kantonsrat noch bei den Stimmberechtigten besondere Beteiligungs- oder Zustimmungsquoten gelten (vgl. Art. 49 VE 99).

Abs. 2 enthält jedoch einen Vorbehalt, wonach vom Gesetzgebungsverfahren abweichende Bestimmungen in der Verfassung beachtlich sind. Gemäss VE 99 weichen jedoch die Verfahren der Verfassungsrevision verschiedentlich vom Gesetzgebungsverfahren ab. Dies ist namentlich der Fall im Bereich der Volksinitiative und des Referendums nach Abschnitt V über die politischen Rechte (vgl. Art. 39 und 46) sowie beim Verfahren der Gesamtrevision gemäss Art. 110 ff., bei welchem eine Vorabstimmung durchgeführt werden muss, ein Verfassungsrat eingesetzt werden und die Abstimmung über den gesamten Entwurf oder über Teile desselben erfolgen kann.

2. Gesamtrevision

Artikel 110 Einleitung

Das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung wird eingeleitet mit:

- a) einem Beschluss des Kantonsrates;*
- b) einer Verfassungsinitiative.*

Wie nach geltendem Art. 114 KV kann aufgrund von Art. 110 VE 99 eine Gesamtrevision der Kantonsverfassung vom Kantonsrat sowie mittels Verfassungsinitiative beantragt werden. Die Kompetenz des Kantonsrates gemäss *lit. a*, das Verfahren der

Gesamtrevision der Kantonsverfassung einzuleiten, ist Teil der Sachzuständigkeit gemäss Art. 64 lit. a, wonach der Kantonsrat Verfassungsänderungen beschliesst. Im Unterschied zur geltenden Verfassung (Art. 119 Abs. 1) braucht der Antrag des Kantonsrates auf Gesamtrevision nicht die Mehrheit der Mitglieder, sondern nur die Mehrheit der Stimmenden. Die Verfassungsinitiative auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung (*lit. b*) kann nach Art. 39 lit. a von 8000 Stimmberechtigten eingereicht werden.

Artikel 111 **Vorabstimmung**

Die Stimmberechtigten stimmen in einer Vorabstimmung über die Durchführung der Gesamtrevision ab.

Sie übertragen in der gleichen Vorabstimmung die Zuständigkeit zur Durchführung:

- a) dem Kantonsrat;*
- b) einem Verfassungsrat.*

Art. 111 übernimmt die Regelung von Art. 119 Abs. 2 und 3 KV. Verlangen der Kantonsrat mittels Beschluss oder mindestens 8000 Stimmberechtigte mittels Verfassungsinitiative die Gesamtrevision der Kantonsverfassung, haben die Stimmberechtigten in einer Vorabstimmung darüber zu befinden, ob die Gesamtrevision durchzuführen ist oder nicht. In derselben Abstimmung haben sich die Stimmberechtigten darüber auszusprechen, ob die Zuständigkeit zur allfälligen Durchführung der Gesamtrevision dem Kantonsrat oder einem Verfassungsrat zu übertragen sei.

Die Thesen R 97 befassten sich eingehend mit den Gründen für und gegen die Einsetzung eines Verfassungsrates für die Gesamtrevision der Kantonsverfassung. Für die Einsetzung eines Verfassungsrates würden gemäss Thesen R 97 folgende Gründe sprechen:

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

Für die Zuständigkeit des Kantonsrates gäbe es laut Thesen R 97 gleichermassen gute Gründe:

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

Für die Zuständigkeit eines Verfassungsrates zur Durchführung einer Gesamtrevision der Kantonsverfassung gibt es nach dem Gesagten gute Gründe. Deshalb soll den Stimmberechtigten weiterhin die Möglichkeit offenstehen, einen Verfassungsrat einzusetzen.

Artikel 112 Verfassungsrat

Ist die Zuständigkeit zur Durchführung der Gesamtrevision einem Verfassungsrat übertragen worden, wählen die Stimmberechtigten diesen in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates.

Der Verfassungsrat zählt 180 Mitglieder.

Die Bestimmungen dieser Verfassung über die Gewaltenteilung im Verhältnis zum Kantonsrat und über die Amtsdauer werden nicht angewendet.

Gestützt auf *Abs. 1* gelangen für die Wahl des Verfassungsrates die Vorschriften über die Wahl des Kantonsrates sachgemäss zur Anwendung. Der VE 99 enthält in Art. 35 spezielle Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates. Entsprechend sind auch die Mitglieder des Verfassungsrates in den acht neuen Wahlkreisen nach Proportionalität zu wählen. Da der Verfassungsrat gemäss *Abs. 2* gleich viele Mitglieder wie der Kantonsrat zählt, fallen auf die einzelnen Wahlkreise auch gleich viele Verfassungsratssitze.

Aus *Abs. 3* folgt, dass Art. 55 und Art. 58 Abs. 1 lit. a VE 99 nicht entsprechend auf den Verfassungsrat angewendet werden. Dass die Amtszeit von vier Jahren nicht auf den Verfassungsrat angewendet werden kann, ergibt sich aus der Natur der Sache. Der Ausschluss der Unvereinbarkeitsbestimmungen im Verhältnis zum Kantonsrat bedeutet, dass dem Verfassungsrat auch Regierungsmitglieder, Staatssekretärin und Staatssekretär, sämtliche kantonalen Richterinnen und Richter, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung sowie auch alle Mitglieder des Kantonsrates angehören können. Dieser Ausschluss der Unvereinbarkeitsbestimmungen zugunsten der Wahlfreiheit der Stimmberechtigten liegt darin begründet, dass der Verfassungsrat keine ständige legislative Behörde ist, sondern lediglich ein einzelnes, wenn auch bedeutendes Geschäft an die Hand nimmt. Zudem hat der Verfassungsrat auch keine Aufgaben in der Aufsicht über andere Gewalten. Die Gefahr übermässiger Machtanhäufung ist deshalb gering. Weil sich der Verfassungsrat einzig mit der Gesamtrevision der Verfassung befasst, können sodann die Stimmberechtigten bei der Wahl der Verfassungsräte abschätzen, ob bei einer einzelnen Kandidatin oder bei einem einzelnen Kandidaten unerwünschte Vorverständnisse vorhanden sind. Im übrigen kann es von Vorteil sein, wenn Erfahrungen und Fachkenntnisse aus Verwaltung und Justiz in die Gesamtrevision der Verfassung einfließen.

Artikel 113**Abstimmung**

Der vom Kantonsrat oder vom Verfassungsrat angenommene Entwurf der neuen Verfassung wird in seiner Gesamtheit oder in Teilen den Stimmberechtigten vorgelegt.

Teile können gleichzeitig oder zeitlich gestaffelt vorgelegt werden. Sie werden gemeinsam rechtsgültig.

Wird ein Teil der neuen Verfassung abgelehnt, ist den Stimmberechtigten eine zweite Vorlage über den abgelehnten Teil oder über den gesamten Entwurf der neuen Verfassung zu unterbreiten. Wird auch diese abgelehnt, ist die Gesamtrevision gescheitert.

Die Möglichkeit, die vom Kantonsrat oder vom Verfassungsrat total revidierte Verfassung den Stimmberechtigten nicht nur als Ganzes, sondern auch in Teilen jeweils höchstens zweimal vorzulegen, ist gemäss Art. 113 weiterhin gegeben (vgl. bisher Art. 122 Abs. 2 und 3 KV, die am 1. Januar 1997 in Vollzug getreten sind). Paketweise Abstimmungen können verhindern, dass umstrittene Teile nicht die gesamte Revision gefährden.

Um die Abstimmungsdebatte auf einzelne Pakete konzentrieren zu können, sieht *Abs. 2* die Möglichkeit vor, Teile gestaffelt vorzulegen. Eine Gesamtrevision der Verfassung ist allerdings ein in sich zusammenhängendes Vorhaben, dessen einzelne Teile nicht unabhängig voneinander bestehen können. Würden die gestaffelt zur Abstimmung vorgelegten Teile gesondert rechtsgültig werden, könnte es bei einer Ablehnung von später zur Abstimmung vorgelegten Teilen passieren, dass Bruchstücke einer Gesamtrevision neben Bruchstücken der geltenden Verfassung unkoordiniert nebeneinander Geltung hätten. Dies verhindert *Abs. 2 Satz 2*, wonach alle Teile gemeinsam rechtsgültig werden.

3. Teilrevision**Artikel 114****Einleitung**

Das Verfahren der Teilrevision der Kantonsverfassung wird eingeleitet mit:

- a) einem Beschluss des Kantonsrates von sich aus oder aufgrund einer Einheitsinitiative.*
- b) einer Verfassungsinitiative;*

Die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Initiativen werden sachgemäss angewendet.

Absatz 1

Das Verfahren auf Teilrevision der Kantonsverfassung wird wie bis anhin (vgl. Art. 114 KV) mittels Beschluss des Kantonsrates oder Verfassungsinitiative beantragt. Die Verfassungsinitiative bedarf gemäss Art. 39 lit. b 8000 Unterschriften und kann in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs eingereicht werden. Der Kantonsrat kann einer Verfassungsinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (vgl. Art. 44). Im Unterschied zu den geltenden Art. 124

und 126 Abs. 4 KV bedarf es für den Gegenvorschlag sowie für den Beschluss des Kantonsrates, von sich aus das Teilrevisionsverfahren einzuleiten, weder der Zustimmung der Mehrheit der Kantonsratsmitglieder noch der zweimonatigen Wartezeit zwischen erster und zweiter Beratung.

Über das geltende Recht hinausgehend kann das Verfahren der Teilrevision auch eingeleitet werden, indem der Kantonsrat aufgrund einer Einheitsinitiative beschliesst, dass die Kantonsverfassung geändert werden muss (Art. 114 Abs. 1 lit. a sowie Art. 41 Abs. 2). Eine Einheitsinitiative kann kraft Art. 41 Abs. 1 von 4000 Stimmberechtigten in Form der allgemeinen Anregung eingereicht werden.

Der VE 99 enthält verschiedene Bestimmungen über das Verfahren der Teilrevision aufgrund einer Verfassungsinitiative: Er regelt Zahl und Frist der zu sammelnden Unterschriften, teilweise die Zulässigkeit der Initiative, den 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). Damit ist das Verfahren der Verfassungsinitiative auf Teilrevision dennoch weniger dicht als in der geltenden Kantonsverfassung (vgl. Art. 114 ff. und 123 ff.) normiert. Aus diesem Grund bedarf das Gesetz über Referendum und Initiative, das in Art. 59 Abs. 2 für Verfassungsinitiativen die sachgemässe Anwendung der Vorschriften über die Gesetzesinitiative vorsieht, möglicherweise ergänzender Regelungen.

Absatz 2

Art. 42 und das Gesetz über Referendum und Initiative legen die Anforderungen an die Zulässigkeit von Initiativen fest¹. Nach Art. 42 dürfen Initiativen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (lit. a), nicht undurchführbar sein (lit. b) und haben die Einheit der Materie und die Einheit der Form zu wahren (lit. c).

Abs. 2 verlangt, dass bei Teilrevisionen der Kantonsverfassung, die durch Beschluss des Kantonsrates von sich aus oder aufgrund einer Einheitsinitiative eingeleitet werden (vgl. Abs. 1 lit. a), die erwähnten Bestimmungen über die Zulässigkeit von Initiativen sachgemäss angewendet werden.

¹ Siehe Erläuterungen zu Art. 42.

XII. Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen regeln in Art. 115 und 116 die rechtliche Wirkung der in Vollzug gesetzten neuen Kantonsverfassung auf das bisherige Verfassungsrecht und das widersprechende Gesetzesrecht.

Teil der Schlussbestimmungen bilden die Übergangsbestimmungen in Art. 117 ff. Sie gewährleisten den reibungslosen Übergang vom alten zum neuen Verfassungsrecht, indem sie in bestimmten Bereichen bis zur Anpassung durch den Gesetzgeber provisorische Bestimmungen festlegen und für Dauersachverhalte, die bereits unter altem Verfassungsrecht begonnen haben, klarstellen, zu welchem Zeitpunkt das neue Verfassungsrecht einsetzt. Die Übergangsbestimmungen führen dazu, dass der Vollzugsbeginn der neuen Verfassung teilweise etwas hinausgeschoben wird. Rückwirkungen des VE 99 auf Sachverhalte, die vor seinem Vollzugsbeginn abgeschlossen worden sind, werden nicht vorgesehen.

Schliesslich bestimmt Art. 122, dass die neue Kantonsverfassung ab 1. Januar 2003, rechtzeitig zum 200jährigen Bestehen des Kantons St.Gallen, angewendet werden wird.

Artikel 115 **Aufhebung bisherigen Rechts**

Es werden aufgehoben:

- a) *die Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890;*
- b) *der Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung vom 4. Februar 1912;*
- c) *der Grossratsbeschluss betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums vom 20. Januar 1924.*

Die neue Kantonsverfassung kommt im Verfahren der Gesamtrevision nach Art. 119 ff. i.V.m. Art. 114 ff. KV zustande. Eine Gesamtrevision besteht darin, dass alles geltende Verfassungsrecht, das im Verfahren der Verfassungsgebung erlassen wurde (formelles Verfassungsrecht), aufgehoben und durch die neue (gesamtrevidierte) Verfassung ersetzt wird.

Entsprechend wird gemäss Art. 115 VE 99 bei Vollzugsbeginn der neuen Verfassung nach Art. 122 das bestehende formelle Verfassungsrecht aufgehoben, nämlich: die Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890, die im Verfahren der Gesamtrevision gestützt auf die Verfassung von 1861 erlassen wurde (*lit. a*), und die beiden Grossratsbeschlüsse betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung von 1912 und 1924, die im Verfahren nach Art. 117 KV mit der Annahme der Mehrheit der stimmenden Bürger zustande kamen (*lit. b* und *c*)¹.

¹ Vgl. Teil A, Kap. I: Hinweise zur st.gallischen Verfassungsgeschichte.

Artikel 116 Anpassung bestehender Gesetze

Der Kantonsrat passt bestehende Gesetze, die mit dieser Verfassung nicht übereinstimmen, innert dreier Jahre seit Vollzugsbeginn dieser Verfassung an.

Der Kantonsrat kann die Frist im Einzelfall verlängern, wenn es sich aus triftigen Gründen als unmöglich erweist, die Anpassung vorzunehmen.

Wie bei den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln gezeigt wurde, verlangt der VE 99 verschiedentlich eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die neue Kantonsverfassung. Die Gesetzgebungsbehörden werden eine Liste mit den zu revidierenden Gesetzen aufzustellen haben.

1. Anpassung materiell verfassungswidriger Gesetze

Art.116 erfasst nur Erlasse, die der neuen Verfassung inhaltlich widersprechen (materielle Verfassungswidrigkeit). Nicht erfasst sind bestehende Erlasse, die von einer nach neuem Verfassungsrecht nicht mehr zuständigen Behörde oder in einem nicht mehr vorgesehenen Verfahren zustande gekommen sind (formelle Verfassungswidrigkeit). Diese formellen Verfassungswidrigkeiten sollten dennoch so schnell wie möglich angepasst werden.

Art. 116 spricht sodann nur von «bestehenden Gesetzen, die mit dieser Verfassung nicht übereinstimmen». Nicht gemeint sind gesetzliche Vorhaben, die zur Verwirklichung der Ziele des VE 99, namentlich der Staatsziele des dritten Abschnitts an die Hand zu nehmen sind. Es würde wenig Sinn machen, in diesem Bereich dem politischen Gestaltungsprozess zeitliche Vorgaben zu machen.

2. Anpassung durch den Kantonsrat

Art. 116 spricht nur den Kantonsrat als Gesetzgebungsorgan an; von Art. 116 implizit mit in die Pflicht genommen werden Regierung und Verwaltung insofern, als sie die Gesetzgebung des Kantonsrates vorbereiten (vgl. Art. 71 lit. a), sowie die Stimmberechtigten, die ihren mit der Verfassungsgebung bekundeten Reformwillen auch in Referendumsabstimmungen bestätigen sollen.

Hingegen richtet sich Art. 116 nicht an Regierung und Verwaltung als rechtsetzende Organe kraft Art. 71 lit. b und Art. 74, obwohl deren Verordnungen ebenfalls in Widerspruch zur neuen Verfassung stehen können. Dies hat darin seinen Grund, dass sich auf kantonomer Ebene grundsätzlich nur Gesetze (und Reglemente des Kantonsrates) unmittelbar auf die Verfassung stützen, während das den Gesetzen nachgeordnete Recht (vor allem die Verordnungen der Regierung) sich wiederum von den Gesetzen und nicht unmittelbar von der Verfassung ableitet. Somit ist es vorwiegend Sache des Gesetzgebers zu bestimmen, auf welche Art und Weise und innert welcher Fristen die den Gesetzen nachgeordneten Erlasse anzupassen sind. Der Gesetzgeber hat dabei zu beachten, dass die Umsetzung des neuen Verfassungsrechts auch auf die Rechtsetzung unterhalb der Gesetzesstufe angewiesen ist; folglich muss er für einen möglichst raschen und verfassungskonformen Erlass untergeordneten Rechts sorgen. Voraussichtlich wird die Regierung dem Kantonsrat eine Botschaft mit ihren Anliegen zur Anpassung der kantonalen Gesetze vorle-

gen, so dass die notwendigen Anpassungen in einem oder mehreren Paketen durchgeführt werden können. Anschliessend wird die Regierung die nötige Verordnungsgebung durchführen.

3. Die dreijährige Frist und deren Durchsetzung

Dem Kantonsrat selber setzt *Abs. 1* für die Anpassung von Gesetzen eine Frist von drei Jahren seit Vollzugsbeginn dieser Verfassung. Die Arbeiten für die Anpassung der Gesetze können selbstverständlich bereits vor Vollzugsbeginn der neuen Verfassung, insbesondere nach der Volksabstimmung beginnen. Die dreijährige Frist gemäss *Abs. 1* wird eingehalten, wenn innerhalb von drei Jahren im Kantonsrat die Schlussabstimmungen über die angepassten, verfassungskonformen Gesetze stattfinden. Allfällige Gesetzesreferenden und Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht werden nicht mitgerechnet.

Kann der Kantonsrat diese Frist aus triftigen Gründen im Sinn von *Abs. 2*, wie etwa unverschuldete aussergewöhnliche Geschäftslast oder ungewöhnliche Schwierigkeiten bei der Suche nach einem politischen Konsens, nicht einhalten, sollte er einen besonderen Fristverlängerungsbeschluss fassen. Liegt eine Verzögerung der dreijährigen Frist von *Abs. 1* vor und fasst der Kantonsrat keinen solchen Beschluss aus triftigen Gründen, könnte dies unter Umständen unerwünschte gerichtliche Folgen haben: In diesem Fall wären die Gerichte verpflichtet, im Rahmen der konkreten Normenkontrolle auf kantonaler Ebene (vgl. Art. 81) und auf Bundesebene nicht angepassten verfassungswidrigen Gesetzen die Anwendung zu versagen. Umgekehrt folgt aus Art. 116, dass innert der dreijährigen Frist sowie bei Vorliegen eines Beschlusses über eine Verlängerung aus triftigen Gründen richterliche Sanktionen nicht möglich sind.

Artikel 117 Übergangsbestimmungen

a) Amtsdauer

Organe und Behörden von Kanton und Gemeinden bleiben bis zum Ablauf ihrer Amtsdauer im Amt. Für Ersatzwahlen gilt das bisherige Recht.

Der VE 99 regelt in Art. 34 ff., Art. 63 und 70 die Wahlen durch die Stimmberechtigten, den Kantonsrat und die Regierung, in Art. 58 die Amtsdauer kantonaler und kommunaler Behörden. Der Vollzugsbeginn der neuen Verfassung auf Beginn des Jahres 2003 wird im Regelfall nicht mit dem Ablauf der Amtsdauer der nach bisherigem Recht gewählten Behörden zusammenfallen. Art. 117 will die bei Anwendung der neuen Verfassung fortbestehende Amtsdauer nicht abkürzen, sondern erst nach Ablauf derselben die neue Wahlordnung zur Geltung bringen. Es wäre nicht sinnvoll, wenn bei Vollzugsbeginn der neuen Verfassung zur selben Zeit für alle Organe und Behörden im Kanton Neuwahlen stattfinden müssten. Für Ersatzwahlen, die ja innerhalb einer bestehenden Amtsdauer stattfinden, gilt gemäss *Satz 2* das bisherige Recht.

Artikel 118**b) Wahl des Kantonsrates**

Bis zum Erlass gesetzlicher Bestimmungen nach Art. 35 Abs. 2 dieser Verfassung bestehen:

- a) der Wahlkreis St.Gallen mit den politischen Gemeinden St.Gallen, Eggersriet, Wittenbach, Häggen Schwil, Muolen, Waldkirch, Andwil, Gossau und Gaiserwald;*
- b) der Wahlkreis Rorschach mit den politischen Gemeinden Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Rorschacherberg, Rorschach und Thal;*
- c) der Wahlkreis Rheintal mit den politischen Gemeinden Rheineck, St.Margrethen, Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau, Widnau, Rebstein, Marbach, Altstätten, Eichberg, Oberriet und Rüthi;*
- d) der Wahlkreis Werdenberg mit den politischen Gemeinden Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen und Wartau;*
- e) der Wahlkreis Sargans mit den politischen Gemeinden Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Wälenstadt und Quarten;*
- f) der Wahlkreis See-Gaster mit den politischen Gemeinden Amden, Weesen, Schänis, Benken, Kaltbrunn, Rieden, Gommiswald, Ernetschwil, Uznach, Schmerikon, Rapperswil, Jona, Eschenbach, Goldingen und St.Gallenkappel;*
- g) der Wahlkreis Toggenburg mit den politischen Gemeinden Wildhaus, Alt St.Johann, Stein, Nesslau, Krummenau, Ebnat-Kappel, Wattwil, Lichtensteig, Oberhelfenschwil, Brunnadern, Hemberg, St.Peterzell, Krinau, Bütschwil, Lütisburg, Mosnang, Kirchberg, Mogelsberg und Gantereschwil;*
- h) der Wahlkreis Wil mit den politischen Gemeinden Jonschwil, Oberuzwil, Uzwil, Flawil, Degersheim, Wil, Bronschhofen, Zuzwil, Oberbüren, Niederbüren und Niederhelfenschwil.*

Art. 35 Abs. 2 verwendet für die Benennung der neuen Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates regionale Bezeichnungen und überlässt die Zuteilung der politischen Gemeinden zu den Wahlkreisen dem Gesetzgeber. Falls der Gesetzgeber für die Kantonsratswahlen nach Vollzugsbeginn der neuen Verfassung, namentlich für jene des Jahres 2004, die Wahlkreiseinteilung noch nicht vorgenommen hat, gelangt als Übergangsbestimmung die Wahlkreiseinteilung gemäss Art. 118 zur Anwendung. Damit sorgt der VE 99 dafür, dass die Vergrösserung der Wahlkreise gemäss Art. 35 Abs. 2 ohne Verzögerung nach Vollzugsbeginn der neuen Verfassung gemäss Art. 122 auf jeden Fall zum Zug kommt.

Artikel 119**c) Initiative und Referendum**

Für Initiativbegehren, die vor Vollzugsbeginn dieser Verfassung zulässig erklärt und angemeldet worden sind, wird für Unterschriftenzahlen und Frist für die Sammlung der Unterschriften das bisherige Recht angewendet.

Die Behandlung von Einheitsinitiativen richtet sich sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967.

Für Gesetze sowie Beschlüsse über zwischenstaatliche Vereinbarungen und neue Ausgaben, die dem fakultativen Referendum unterstehen, wird für die Frist für die Sammlung der Unterschriften das bisherige Recht angewendet, wenn die Schlussabstimmung im Kantonsrat vor Vollzugsbeginn dieser Verfassung erfolgte.

Art. 119 sagt für die Verfahren bei kantonalen Initiativen und Referenden (Art. 39 ff.), die unter altem Recht begonnen haben, ab welchem Zeitpunkt das neue Verfassungsrecht angewendet wird.

Bei Initiativen gelten nach *Abs. 1* die Unterschriftenzahlen und die Frist für die Sammlung der Unterschriften nach neuer Verfassung erst für solche Begehren, die nach Vollzugsbeginn der neuen Verfassung zulässig erklärt und angemeldet worden sind.

Für die nach Art. 41 neu eingeführte Einheitsinitiative ist die Gesetzgebung, d. h. das Gesetz über Referendum und Initiative, noch anzupassen. Um dieses neue Volksrecht sofort nach allgemeinem Vollzugsbeginn der Verfassung gemäss Art. 122 zu gewährleisten, werden in der Zwischenzeit kraft *Abs. 2* die für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen sachgemäss angewendet. Namentlich ist Art. 34 Abs. 2 RIG auf die Einheitsinitiative angepasst anzuwenden: Nach diesem Artikel dürfen Initiativbegehren «nur einen einzigen Erlass zum Gegenstand haben, dessen Vorschriften untereinander in einem inneren Zusammenhang stehen müssen». Die Einheitsinitiative zeichnet sich hingegen gerade dadurch aus, dass sie die Änderung von Erlassen verschiedener Normstufen zur Folge haben kann.

Nach *Abs. 3* gilt die neue Frist von vierzig Tagen für die Sammlung von Unterschriften für Referenden (vgl. Art. 48 Abs. 1) bezüglich aller dem fakultativen Referendum nach Art. 47 unterstehenden Erlasse und Beschlüsse erst, wenn die Schlussabstimmung im Kantonsrat nach Vollzugsbeginn gemäss Art. 122 stattgefunden haben wird.

Artikel 120**d) Ortsgemeinden**

Die bei Vollzugsbeginn dieser Verfassung bestehenden Ortsgemeinden sind als Spezialgemeinden anerkannt, wenn sie gemeinnützige, kulturelle oder andere öffentliche Aufgaben erfüllen und über Vermögen verfügen.

Die Regierung stellt die Aufhebung der Ortsgemeinden fest, welche die Voraussetzungen nach Abs. 1 nicht erfüllen. Rechte und Pflichten gehen an die politische Gemeinde über.

Der VE 99 setzt sich in Abschnitt VIII zum Ziel, dass die Gemeinden selbständig und leistungsfähig sind. Folglich bestimmt der VE 99 Art. 98 Abs. 1 lit. c für alle Gemeindearten, dass das Gesetz die Aufhebung von Gemeinden regelt, die keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen; kraft Art. 98 Abs. 2 bestimmt der Gesetzgeber dabei den Übergang von Rechten und Pflichten.

Die Aufhebung von Ortsgemeinden bei Vollzugsbeginn dieser Verfassung wird in Art. 120 speziell geregelt. Das verfassungsmässige Anliegen selbständiger und leistungsfähiger Gemeinden soll sofort bei Vollzugsbeginn der neuen Verfassung gemäss Art. 122 umgesetzt werden. Aus diesem Grund sind die Ortsgemeinden, die keine öffentlichen Aufgaben erfüllen und nicht über Vermögen verfügen, kraft Art. 120 Abs. 1 bei Vollzugsbeginn der neuen Verfassung nicht mehr anerkannt. Zur Feststellung der Aufhebung durch die Regierung schafft Art. 120 bis zum Erlass gesetzlicher Vorschriften gemäss Art. 98 die notwendige rechtliche Grundlage. Allerdings wird in Art. 120 u. a. nicht gesagt, wie die Regierung die Feststellung trifft und dass die betroffenen Ortsgemeinden angehört werden müssen; die Regierung wird im Einzelfall ein solches Anhörungsrecht zu gewähren haben, auch wenn dies Art. 120 nicht ausdrücklich sagt.

Artikel 121**e) Einbürgerung**

Die politische Gemeinde erfüllt ab Vollzugsbeginn dieser Verfassung sachgemäss die Aufgaben der Ortsgemeinde nach den Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes vom 5. Dezember 1955.

Für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts erklären Art. 101 ff. neu die politischen Gemeinden alleine für zuständig. Dem Gesetzgeber wird in Art. 104 aufgetragen, im BRG Verfahren und Rechtsschutz für die Fälle zu regeln, bei denen ein Einbürgerungsanspruch besteht. Bei Fehlen eines Einbürgerungsanspruchs hat der Gesetzgeber gemäss Art. 105 Abs. 3 ebenfalls das Verfahren zu bestimmen.

Um die neue Zuständigkeitsordnung bei der Erteilung des Gemeindebürgerrechts unverzüglich ab 1. Januar 2003 in Vollzug treten zu lassen, bestimmt Art. 121, dass bis zur gesetzlichen Anpassung der Einbürgerungsordnung die Aufgaben, welche nach geltendem Bürgerrechtsgesetz die Ortsgemeinden erfüllen, von den politischen Gemeinden sachgemäss wahrgenommen werden.

Die Praxis zu Art. 121 wird die Frage lösen, wie die neue Einbürgerungsordnung auf hängige Einbürgerungsverfahren angewendet werden soll. Sinnvoll wäre es, zumindest jene Verfahren, bei denen die Ortsgemeinden einer Einbürgerung bereits

zugestimmt haben, nach altem Recht fortzuführen. Zu lösen ist zudem die Frage, was mit jenen hängigen Einbürgerungsverfahren geschieht, bei denen eine Ortsgemeinde zugestimmt hat, die bei Vollzugsbeginn dieser Verfassung aufgrund von Art. 120 nicht mehr anerkannt ist, weil sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllt.

Der Gesetzgeber wird schliesslich auch die übergangsrechtliche Frage zu regeln haben, wie die bisherigen Ortsbürgerinnen und Ortsbürger, die neu das Gemeindebürgerrecht ihrer politischen Gemeinde haben, Mitglieder der Ortsgemeinden bleiben oder werden.

Artikel 122 **Vollzugsbeginn**

Diese Verfassung wird ab 1. Januar 2003 angewendet.

Die neue Kantonsverfassung soll auf das Jahr 2003 in Vollzug treten, als Geburtstagsgeschenk für den dann 200jährigen Kanton St.Gallen.

Die Gewährleistung der Verfassung durch die Bundesversammlung nach Art. 51 Abs. 2 i. V. m. Art. 172 Abs. 2 BV hat lediglich deklaratorischen und nicht konstitutiven Charakter¹, d. h. sie hat keinen Einfluss auf den Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung und erfolgt ein bis zwei Jahre später.

¹ Vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 254.

C. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf der gesamtrevidierten Kantonsverfassung einzutreten.

Im Namen der Verfassungskommission,

Der Präsident:

Jacques Grob

Beilage**I. Die wichtigsten Dokumente zur Gesamtrevision der St.Galler Kantonsverfassung****1. Publiizierte Verfassungsentwürfe**

- Vernehmlassungsentwurf vom 1. Juli 1998, verabschiedet von der Verfassungskommission («VernE 98»); mit Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf der Verfassungskommission vom 1. Juli 1998 für eine neue Verfassung des Kantons St.Gallen («Erläuterungen VernE 98»);
- Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 («VE 99»).

2. Dokumente der Kommissionen, des Grossen Rates und der Regierung

- «Schlussbericht der Kommission für die Vorbereitung eines Berichts über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung vom 30. August 1990 zuhanden des Regierungsrates»; in: Anhang zum Bericht des Regierungsrates zur Revision der Kantonsverfassung vom 31. August 1993, 40.93.03 («Bericht vVK 90»);
- «Bericht des Regierungsrates vom 31. August 1993 zur Revision der Kantonsverfassung», 40.93.03 («Bericht R 93»);
- «Bericht und Anträge der vorberatenden Kommission vom 20. Juni 1994 zur Revision der Kantonsverfassung», 21.94.01 («Bericht vVK 94»);
- Vorlage mit erläuterndem Bericht des Grossen Rates für die Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 («Abstimmungsvorlage 95»);
- Bericht vom Präsidium des Grossen Rates «Totalrevision der Kantonsverfassung; Vorbereitung» vom 25. Oktober 1995, 21.95.03;
- Bericht der Kommission zur Vorbereitung der Arbeiten an der Gesamtrevision der Kantonsverfassung (Kerngruppe) vom 11. März 1996 «Vorbereitung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung», 21.96.01;
- Thesen der Begleitgruppen vom 3. November 1997 («Thesen BG 97»);
- Thesen der Regierung vom 18. November 1997 zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung («Thesen R 97»);
- Thesen der Verfassungskommission vom 26. Januar 1998 («Thesen VK 98»);
- Thesen der Arbeitsgruppen vom 26. Januar 1998 («Thesen AG 98»);
- Bericht zur Auswertung der Vernehmlassung vom 10. Dezember 1998 zum Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 1. Juli 1998 («Bericht Vernehmlassung 98»);
- Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 19. April 1999;
- Änderungsvorschläge der Regierung vom 24. August 1999.

3. Gutachten

- Gutachten von Hans Schmid, Hans Nef und Yvo Hangartner: Soll die Verfassung des Kantons St.Gallen durch eine Gesamtrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden? in: Totalrevision der Kantonsverfassung? Drei Gutachten; Schriftenreihe «Der Kanton St.Gallen heute und morgen» Nr. 1, St.Gallen 1972 («Gutachten Schmid/Nef/Hangartner 72»);

- Gutachten von Prof. Dr. Yvo Hangartner betreffend «Änderungsvorschläge und Bemerkungen zum Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 19. April 1999» («Gutachten Hangartner 99»).

4. Literatur

- Silvano Möckli, Die Reform der direkten Demokratie im Rahmen der Gesamtrevision der Verfassung des Kantons St.Gallen, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St.Gallen 1998, S. 585 ff.
- Peter Häberle, Die Kunst der kantonalen Verfassungsgebung – das Beispiel einer Totalrevision in St.Gallen (1996), in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 47 (1999), S. 149 ff.

5. Internet-Adresse zur Gesamtrevision der St.Galler Kantonsverfassung

- <http://www.sg.ch/grkv/>

II. Verzeichnis häufig zitierter Erlasse

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
vom 18. April 1999 (BV), in Kraft ab 1. Januar 2000 SR 101
- Verfassung des Kantons St.Gallen (KV) vom 16. November 1890 sGS 111.1
- Bürgerrechtsgesetz vom 5. Dezember 1955 (BRG) sGS 121.1
- Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (RIG) sGS 125.1
- Gesetz über die Urnenabstimmungen 4. Juli 1971 (UAG) sGS 125.3
- Grossratsreglement vom 24. Oktober 1979 (GRR) sGS 131.11
- Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (StVG) sGS 140.1
- Gemeindegesetz vom 23. August 1973 (GG) sGS 151.2
- Stipendiengesetz vom 3. Dezember 1968 (StipG) sGS 211.5
- Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (VSG) sGS 213.1
- Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht
(Baugesetz) vom 6. Juni 1972 (BauG) sGS 731.1
- Strassengesetz vom 12. Juni 1988 (StrG) sGS 732.1
- Steuergesetz vom 9. April 1998 (StG) sGS 811.1
- Finanzausgleichsgesetz vom 9. Juni 1985 (FAG) sGS 813.1
- Gerichtsgesetz vom 2. April 1987 (GerG) sGS 941.1
- Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (VRP) sGS 951.1
- Zivilprozessgesetz vom 20. Dezember 1990 (ZPG) sGS 961.2
- Strafrechtspflegegesetz vom 9. August 1954 (StP) sGS 962.1
- gesamtrevidiertes Strafprozessgesetz,
in Vollzug ab 1. Juli 2000 ABl 1999, 1041 ff.
- Nachtragsgesetz zum Gemeindegesetz, Entwurf der Regierung vom
19. Oktober 1999 22.99.04

III. Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt (des Kantons St.Gallen)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d. h.	das heisst
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GS	Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen, Neue Folge (1869 bis 1955)
GRÜ	Grüne Kanton St.Gallen
GVP	St.Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis
i. V. m.	in Verbindung mit
LdU	Landesring der Unabhängigen
lit.	litera (Buchstabe)
N	Note
nGS	Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen, Neue Reihe, chronologische Ordnung (ab 1956)
ProtGR	Protokoll des Grossen Rates
sGS	st.gallische Gesetzessammlung
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVP	Schweizerische Volkspartei
u. a.	unter anderem; und anderes
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer