

01.081

**Botschaft
über die Gewährleistung der Verfassung
des Kantons St. Gallen**

vom 19. Dezember 2001

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons St. Gallen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Dezember 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11731

Übersicht

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Die Gewährleistung wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

Die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen haben in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 die total revidierte Kantonsverfassung angenommen. Die neue Verfassung präsentiert sich sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht als ein neuzeitliches Grundgesetz. Sie weist eine klare systematische Gliederung auf und enthält der heutigen Zeit angepasste sprachliche Formulierungen. Sie ist von einer offenen Struktur geprägt, die es erlauben soll, künftig auch ohne Verfassungsänderung die Erfüllung neuer Aufgaben an die Hand zu nehmen oder neue Zuständigkeiten der Behörden festzulegen und organisatorische Anpassungen vorzunehmen. Daneben enthält die neue Verfassung auch einige materielle Neuerungen, wovon beispielsweise Änderungen in der Gemeindeorganisation, ein neues Verfahren für die Erteilung des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts sowie die Verstärkung der Autonomie der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften zu nennen sind.

Die Prüfung hat ergeben, dass sämtliche Verfassungsartikel die Voraussetzungen für die Gewährleistung erfüllen. Es wird daher lediglich auf Bestimmungen eingegangen, die in einem direkten Verhältnis zu bundesrechtlich geregelten Materien stehen.

Botschaft

1

Geschichtlicher Werdegang der Totalrevision

In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen, ihre Verfassung vom 16. November 1890 einer Totalrevision zu unterziehen. Sie beauftragten mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung den Grossen Rat und lehnten es damit ab, einen Verfassungsrat dafür einzusetzen. Der Grosse Rat setzte im Mai 1996 eine Kommission mit 29 Mitgliedern ein. Zu Beginn des Verfahrens wurde ein breiter Mitwirkungsprozess lanciert. In diesem Rahmen wurde die Verfassungskommission mit Personen aus öffentlich tätigen Institutionen und Organisationen ergänzt. In Arbeitsgruppen und Begleitgruppen wurden Thesen zur neuen Verfassung erarbeitet. Im Anschluss an diesen Mitwirkungsprozess erarbeitete die Verfassungskommission einen Vernehmlassungsentwurf und legte am 17. Dezember 1997 schliesslich einen Verfassungsentwurf vor. Der Grosse Rat des Kantons St. Gallen verabschiedete den Verfassungsentwurf nach zweimaliger Lesung am 27. November 2000. In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 haben die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen die neue Verfassung mit 81 983 Ja gegen 32 253 Nein gutgeheissen.

Mit Schreiben vom 27. Juni 2001 ersucht die Vorsteherin des Departements für Inneres und Militär des Kantons um die eidgenössische Gewährleistung.

2

Aufbau und Inhalt der Verfassung

Mit der neuen Verfassung wurde angestrebt, die Grundzüge der kantonalen Staatsorganisation und die wesentlichen Ziele und Aufgaben der öffentlichen Hand im Kanton in einer für die Bürgerinnen und Bürger verständlichen und für die politischen Organe für die Zukunft wegweisenden Art und Weise zu ordnen. Die Verfassung konzentriert sich schwergewichtig auf jene Elemente kantonalen Staatlichkeit, die der Kanton im Rahmen des übergeordneten Bundesrechts selbstständig regeln kann. Sie ist dem Prinzip der offenen Verfassung verpflichtet, indem sie sich auf Grundsätzliches beschränkt und dem kantonalen und kommunalen Gesetzgeber klare Leitplanken setzt, ohne ihm detaillierte Vorgaben zu machen. Inhaltlich knüpft die Verfassung an das bestehende Recht an, indem die Fundamente der Verfassung von 1890 bewahrt werden. In einigen Bereichen bringt die Verfassung aber auch Neuerungen, von denen die wichtigsten wie folgt zusammengefasst werden können:

- Die Verfassung legt richtungsweisende Staatsziele für das öffentliche Handeln von Kanton und Gemeinden fest (Art. 9–23).
- Es wird die Einheitsinitiative eingeführt, bei der sich das Initiativkomitee nicht zum Voraus festlegen muss, ob das Anliegen in der Verfassung oder im Gesetz verwirklicht werden soll (Art. 43).
- Die Grundlagen für eine nachhaltige und ausgleichende Finanzpolitik werden in der Verfassung verankert (Art. 82–87).

- Die Verfassung enthält Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden durch die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben oder durch die Schaffung von Gemeindeverbänden. Für die Gemeindeverbände werden verbesserte demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger vorgesehen (Art. 96–97).
- Die Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts an Schweizerinnen und Schweizer sowie an ausländische und staatenlose Jugendliche wird unter besonderen Voraussetzungen erleichtert (Art. 105–108).
- Die Autonomie der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften wird verstärkt, indem sich der Staat auf die Genehmigung des Erlasses beschränkt, der die Grundzüge der Organisation der Religionsgemeinschaft regelt (Art. 110–111).

Die Verfassung wird mit einer Präambel eingeleitet, welche die massgebenden Grundwerte zum Ausdruck bringt und eine Leitlinie für die staatliche Tätigkeit darstellt. Die folgenden 126 Artikel sind in folgende zwölf Abschnitte gegliedert: I. Allgemeine Bestimmungen, II. Grundrechte und Grundpflichten sowie Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, III. Staatsziele, IV. Staatsaufgaben, V. Politische Rechte, VI. Behörden, VII. Finanzordnung, VIII. Gemeinden, IX. Einbürgerung, X. Öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften, XI. Revision der Verfassung, XII. Schlussbestimmungen.

Im *ersten Abschnitt* (Art. 1) werden die Stellung des Kantons im Bund sowie seine freiheitliche, demokratische und soziale Rechtsstaatlichkeit verankert, eine aktive Zusammenarbeit mit Bund, anderen Kantonen und dem Ausland vorgesehen und St. Gallen als Hauptstadt festgelegt.

Im *zweiten Abschnitt* (Art. 2–8) werden die Grundrechte, Grundpflichten und Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns verankert.

Im *dritten Abschnitt* (Art. 9–23) werden die Staatsziele umschrieben.

Der *vierte Abschnitt* (Art. 24–30) enthält Bestimmungen über die Erfüllung der Staatsaufgaben.

Der *fünfte Abschnitt* (Art. 31–54) enthält die massgeblichen Regelungen über die politischen Rechte, so namentlich Bestimmungen über das Stimmrecht, über die Wahlen, die Formen und Vorschriften der Initiative, die Festlegung der obligatorischen und fakultativen Abstimmungen sowie über die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren und die Mitwirkung der politischen Parteien.

Im *sechsten Abschnitt* (Art. 55–81) werden die Grundsätze der Behördenorganisation festgelegt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird ausdrücklich verankert, es werden Unvereinbarkeitsgründe festgelegt, die Immunität von Mitgliedern des Kantonsrats und der Regierung festgelegt sowie eine Staatshaftung vorgesehen. Zudem werden Zusammensetzung und Aufgaben von Kantonsrat, Regierung und Justizbehörden geregelt.

Der *siebte Abschnitt* (Art. 82–87) ist der Finanzordnung gewidmet. Es werden die Hauhaltsgrundsätze verankert, der interkommunale Finanzausgleich verfassungsrechtlich festgeschrieben sowie eine Regelung der Vorteilsabgeltung im Verhältnis von Kanton und Gemeinden sowie der Gemeinden unter sich festgelegt.

Der *achte Abschnitt* (Art. 88–100) legt die Grundsätze der Gemeindeorganisation fest. Die Gemeindearten und die Gemeindeautonomie werden umschrieben, Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden festgelegt und Bestimmungen über die Änderung im Bestand der Gemeinden verankert.

Im *neunten Abschnitt* (Art. 101–108) wird das Einbürgerungsverfahren geregelt und dabei das Gemeindebürgerrecht der politischen Gemeinde als Grundlage des Kantonsbürgerrechts festgelegt. Die Stimmberechtigten oder allenfalls das Gemeindeparlament entscheiden grundsätzlich über die Einbürgerung in der Gemeinde auf Antrag eines Einbürgerungsrates. Schweizerinnen und Schweizer, die seit mindestens fünf Jahren in der politischen Gemeinde wohnen, sowie ausländische und staatenlose Jugendliche bis zum 20. Altersjahr, die während insgesamt zehn Jahren in der Schweiz gewohnt haben, davon mindestens fünf in der Gemeinde, haben Anspruch auf Einbürgerung in einem besonderen Einbürgerungsverfahren, bei dem der Einbürgerungsrat entscheidet.

Im *zehnten Abschnitt* (Art. 109–111) werden vier Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt. Es wird ihnen weitgehende Autonomie zugestanden. Lediglich das Organisationsreglement, für das die Verfassung einige Grundsätze enthält, ist der Regierung zur Genehmigung vorzulegen.

Im *elften Abschnitt* (Art. 112–117) sind die Bestimmungen über die Total- und Teilrevision der Verfassung enthalten.

Der *zwölfte Abschnitt* (Art. 118–126) enthält die Schlussbestimmungen.

3 Voraussetzungen für die Gewährleistung

3.1 Allgemeines

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Diese wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

3.2 Annahme durch das Volk

Die neue Verfassung wurde dem Volk am 10. Juni 2001 zur Abstimmung unterbreitet. Die Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen haben sie mit grosser Mehrheit (vgl. Ziff. 1) angenommen. Die Volksabstimmung hat zu keinem Beschwerdeverfahren geführt.

Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung, der die Zustimmung des Volkes zur Kantonsverfassung verlangt, ist daher erfüllt.

3.3 Revidierbarkeit

Die Artikel 112–117 in Verbindung mit den Artikeln 31 und 32 sowie 41, 43 und 44–46 der neuen Verfassung regeln das Verfahren der Verfassungsrevision. Die Totalrevision oder die Teilrevision der Kantonsverfassung kann sowohl vom Kantonsrat als auch vom Volk verlangt werden (Art. 113 und 117). Nach Artikel 41 der Kantonsverfassung können 8000 Stimmberechtigte eine Totalrevision oder Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen. Zu einer Änderung der Kantonsverfassung kann schliesslich auch eine Einheitsinitiative führen, durch welche 4000 Stimmberechtigte dem Kantonsrat in der Form einer allgemeinen Anregung einen Rechtsetzungsauftrag erteilen können (Art. 43). Nach Artikel 44 Absatz 1 bestimmt das Gesetz die Anforderungen an die Zulässigkeit der Initiativen und legt das Verfahren fest. In Absatz 2 desselben Artikels werden der Verstoß gegen übergeordnetes Recht, die Undurchführbarkeit sowie die Nichteinhaltung der Einheit der Materie oder der Form als Gründe genannt, die insbesondere zur Ungültigkeit einer Initiative führen. Hiezu ist Folgendes festzuhalten: Die Kantone sind nicht befugt, weitere als die in Artikel 44 Absatz 2 genannten Ungültigkeitsgründe für Initiativen auf Revision der Kantonsverfassung vorzusehen. Sehen sie weitere Schranken vor, so wird die in Artikel 51 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung vorgesehene freie Revidierbarkeit beschränkt (vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft vom 2. Nov. 1994 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Wallis, BBl 1995 I 993 f.)

Einer kantonalen Verfassungsbestimmung wird die Gewährleistung jedoch nur verweigert, wenn keine bundesrechtskonforme Auslegung möglich ist. Die Formulierung von Artikel 44 Absatz 1, wonach das Gesetz die Anforderungen an die Zulässigkeit von Initiativen festlegt, ist so offen und allgemein, dass bundesrechtskonforme Anwendungen ohne weiteres möglich sind. So ist es etwa denkbar, dass sich der Ausdruck «Anforderungen» lediglich auf untergeordnete oder formale Punkte bezieht und beispielsweise gestützt darauf im Gesetz festgelegt wird, dass auf jeder Unterschriftenliste die Namen der Personen anzuführen sind, welche die Initiative zurückzuziehen berechtigt sind.

Die freie Revidierbarkeit der Verfassung im Sinne von Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung ist daher sichergestellt.

3.4 Demokratische Verfassung

Eine kantonale Verfassung genügt den Anforderungen an die demokratische Ausgestaltung, wenn sie ein gewähltes Parlament vorsieht und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet (BBl 1997 I 218). Nach Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung fällt die Regelung der Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler Ebene in die Kompetenz der Kantone. Bei der Ausübung dieser Kompetenz sind die Kantone jedoch verpflichtet, gewisse materielle bundesrechtliche Regelungen zu beachten, so namentlich den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 8 der Bundesverfassung und den Grundsatz des allgemeinen und gleichen Stimm- und Wahlrechts (BBl 2001 2489 f.; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 1016). Bei der Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung besteht ein grosser Gestaltungsspielraum; die Art und Weise, wie die

Kantone diesen Grundsatz in ihrem Verfassungsrecht verwirklichen, fällt denn auch in ihre Kompetenz.

Artikel 36 Buchstabe a der neuen Verfassung sieht vor, dass die Mitglieder des Kantonsrates von den Stimmberechtigten gewählt werden. Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind nach den Artikeln 31 und 32 alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind und im Kanton wohnen. Diese Regelung entspricht einer in fast allen Kantonen geltenden Regelung, die faktisch durch Artikel 39 Absatz 3 der Bundesverfassung vorgegeben wird, wonach die Ausübung der politischen Rechte in mehr als einem Kanton untersagt ist.

Neben dem Recht, die Mitglieder des Kantonsrates zu wählen, stehen den Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen eine Reihe weiterer politischer Rechte des kantonalen Rechts zu, so namentlich die Wahl der Mitglieder der Regierung, des Ständerates sowie bestimmter Mitglieder der Justizbehörden (Art. 36), das Recht, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Einheitsinitiative zu ergreifen (Art. 41–43), obligatorische Abstimmungen über Verfassungsänderungen (Art. 48 Bst. a), über zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihrem Inhalt Verfassungsrang zukommt (Art. 48 Bst. b), über Initiativen, die der Kantonsrat ablehnt oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Art. 48 Bst. c), und über Beschlüsse über Ausgaben, die einen im Gesetz zu bestimmenden Betrag überschreiten (Art. 48 Bst. d), sowie das Recht, das Referendum zu ergreifen gegen Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen, wenn ihrem Inhalt Gesetzesrang zukommt, und Beschlüsse über Ausgaben, die einen im Gesetz zu bestimmenden Betrag überschreiten (fakultatives Referendum, Art. 49).

Die in den Artikeln 55 ff. festgelegte Behördenorganisation des Kantons St. Gallen (vgl. dazu auch Ziff. 3.5.5) entspricht in allen Teilen dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der überdies ausdrücklich verankert wird (Art. 55).

Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung, der von den Kantonen eine demokratische Verfassung verlangt, ist somit eingehalten.

3.5 Bundesrechtmässigkeit

3.5.1 Allgemeines

Bei der Prüfung einer total revidierten Kantonsverfassung auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht stellt sich insbesondere das Problem, dass eine kantonale Grundordnung, die im Wesentlichen auf einige Jahrzehnte hinaus konzipiert ist, an der (vor allem auf Gesetzesebene) sich rascher ändernden Gesamtordnung des Bundes gemessen werden muss. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass die neue Kantonsverfassung einzelne Bestimmungen enthält, die durch neues Bundesrecht später in ihrer Bedeutung geschmälert oder gar gegenstandslos gemacht werden können.

Der Kanton kann in Gebieten, die unter eine ausschliessliche Bundeskompetenz fallen, keine Regelungen vornehmen. Er darf dagegen Aufgaben wahrnehmen, die von einer umfassenden, jedoch nicht voll ausgeschöpften Bundeskompetenz erfasst werden. Solche kantonalen Verfassungsnormen haben dann neben dem Bundesrecht eine stärker eingeschränkte Bedeutung, als nach ihrem Wortlaut geschlossen werden könnte; solange sie aber im Rahmen einer bundesrechtskonformen Auslegung eine

kantonale Restkompetenz wahrnehmen, müssen sie als bundesrechtmässig gewährleistet werden.

3.5.2 Aufbau und Gliederung des Kantons

Als territoriale Einheiten nennt die Verfassung des Kantons St. Gallen die Gemeinden, wobei es drei Gemeindearten gibt, nämlich die politische Gemeinde, die Schulgemeinde und die Ortsgemeinde (Art. 88 Abs. 1). Das Gesetz kann zudem weitere Spezialgemeinden vorsehen (Art. 88 Abs. 3). Die einzelnen Gemeinden werden in der Verfassung nicht genannt (vgl. dazu Art. 91 Abs. 2). Die Verfassung hält den Grundsatz der Gemeindeautonomie fest (Art. 89) und weist den Gemeinden allgemein diejenigen Aufgaben zu, die der Kanton ihnen durch Verfassung oder Gesetz zuweist oder die sie im Rahmen ihrer Autonomie im öffentlichen Interesse selber wählen (Art. 90). Die Verfassung enthält Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Gemeinden (Art. 96 und 97), nach welchen die Gemeinden in bestimmten Fällen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können (Art. 97 Abs. 2). Die Verfassung weist die Regelung der Grundzüge der kommunalen Organisation weitgehend dem Gesetzgeber zu (Art. 94 und 95) und regelt die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden (Art. 100).

Alle diese Bestimmungen liegen im Bereich der kantonalen Organisationskompetenz und enthalten nichts, was dem Bundesrecht zuwiderläuft.

3.5.3 Grundrechte

Nach Lehre und Rechtsprechung haben die Grundrechte der Kantone so weit selbstständige Bedeutung, als sie einen über das Bundesrecht hinausgehenden Schutz gewähren (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II: *Les droits fondamentaux*, Bern 2000, S. 40 ff.; Vincent Martenet, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Basel 1999, S. 420 ff.; Regula Kägi-Diener, Grundrechtsschutz durch die Kantone, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 843 f., Rz. 19; BGE 121 I 267, 269; 119 Ia 53, 55). Das bedeutet, dass die Kantone die gleichen Rechte wie der Bund garantieren oder auch darüber hinausgehen können. Es bedeutet aber auch, dass die Gewährleistung dort nicht erteilt werden darf, wo der Kanton mit ausdrücklicher und zwingender Vorschrift einen geringeren Schutzzumfang festlegt, als dies der Bund mit seinen Grundrechten tut.

Die bereits gemäss Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte werden in der Verfassung des Kantons St. Gallen unter Hinweis auf die Bundesverfassung lediglich aufgelistet, aber nicht weiter umschrieben (Art. 2). Auch die in Gerichts- und Verwaltungsverfahren geltenden Grundrechte (Art. 4) sowie die Bestimmung über die Einschränkung von Grundrechten (Art. 5) werden mit Verweis auf die Bundesverfassung geregelt. Die Verfassung des Kantons St. Gallen garantiert überdies in vier Bereichen Grundrechte nach kantonalem Recht (Art. 3). Es handelt sich dabei um die folgenden Rechte, die hier in ihrem Bezug zum Bundesrecht näher erläutert werden sollen:

Nach Artikel 3 Buchstabe a der Verfassung des Kantons St. Gallen wird das Recht gewährleistet, Privatschulen zu gründen und zu führen sowie zu besuchen. Die Bundesverfassung garantiert dieses Recht nicht ausdrücklich. Sie verpflichtet die Kantone aber, für einen ausreichenden, allen Kindern offen stehenden Grundschulunterricht zu sorgen, der obligatorisch ist und unter staatlicher Leitung oder Aufsicht stehen und zudem an öffentlichen Schulen unentgeltlich sein muss (Art. 62 Abs. 2 BV). Das Bundesrecht schliesst daher Privatschulen auch im Grundschulbereich nicht aus, wenn diese unter staatlicher Aufsicht stehen (BB1 1997 I 277). Überdies schützen auf Ebene des Bundes namentlich das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) Teilbereiche des Rechts auf Gründung, Führung und Besuch von Privatschulen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit das in Artikel 3 Buchstabe a der Verfassung des Kantons St. Gallen garantierte Recht über das Bundesrecht hinausgeht (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 232; diese Autoren messen dem Recht auf Errichtung und Betrieb von Privatschulen eine selbstständige Bedeutung nach kantonalem Recht zu, ohne diese Haltung jedoch näher zu begründen). Die Frage kann hier offen bleiben, da die kantonale Garantie zu Gunsten der Privatschulen nicht bundesrechtswidrig ist. Immerhin bleibt festzuhalten, dass der Kanton St. Gallen ein staatliches Schulmonopol nicht ohne Änderung der Kantonsverfassung einführen könnte. Es ist zudem nicht auszuschliessen, dass in einem konkreten Anwendungsfall der Anspruch auf Gründung und Betrieb einer Privatschule gegenüber anderen Interessen höher gewichtet werden könnte, als wenn dieser Anspruch nicht verfassungsrechtlich verankert wäre.

Artikel 3 Buchstabe b der Verfassung des Kantons St. Gallen garantiert den Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind. Die Bundesverfassung gewährleistet in Artikel 19 den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach der vom Bundesrat entwickelten Rechtsprechung zu Artikel 27 Absatz 2 aBV, dessen Gehalt unverändert in die neue Bundesverfassung aufgenommen wurde, beinhaltet diese Garantie namentlich auch den Anspruch auf unentgeltlichen Transport der Schulpflichtigen, wenn der Schulweg übermässig lang oder besonders gefährlich ist und dadurch die Anforderungen an einen genügenden Primarschulunterricht nicht mehr erfüllt wären (VPB 64 [2000], Nr. 1; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, Rz. 926). Die Verfassung des Kantons St. Gallen garantiert den Anspruch auf Unterstützung jedoch nicht nur dann, wenn der Anspruch auf genügenden Grundschulunterricht nicht mehr erfüllt ist, sondern bereits dann, wenn die Schulpflichtigen wegen der Lage des Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen *benachteiligt* sind. Die Gesetzgebung oder allenfalls die Rechtsprechung wird zeigen, inwieweit dieser kantonale Anspruch über das Bundesrecht hinausgeht. Dies wird vor allem davon abhängen, welche Kriterien für die Anerkennung einer Benachteiligung angewendet werden und in welchen Fällen eine Benachteiligung aus sozialen Gründen, die bei der Rechtsprechung des Bundesrats und des Bundesgerichts bisher kaum eine Rolle gespielt haben, angenommen wird. Die in der Verfassung des Kantons St. Gallen verankerte Garantie beschränkt jedoch bundesrechtlich garantierte Ansprüche in keiner Weise, weshalb der Gewährleistung dieser Bestimmung nichts im Wege steht.

Artikel 3 Buchstabe c der Verfassung des Kantons St. Gallen gewährleistet den Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der bewerbenden Person und ihrer Eltern. Nach Artikel 66 Absatz 1 der Bundesverfassung kann der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungshilfen gewähren. Im Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen (SR 416.0) werden diese Beiträge des Bundes an die Kantone näher geregelt. Im Übrigen liegt die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen in der Kompetenz der Kantone. Es steht ihnen auch frei, in ihrer Verfassung Ansprüche auf Ausbildungsbeihilfen zu verankern. Bei Artikel 3 Buchstabe c der Verfassung des Kantons St. Gallen handelt es sich demnach um eine eigenständige kantonale Verfassungsgarantie, der das Bundesrecht nicht entgegensteht.

Artikel 3 Buchstabe d der Verfassung des Kantons St. Gallen gewährleistet das Recht, auf eine Petition innert angemessener Frist eine Antwort zu erhalten. Nach Artikel 33 Absatz 2 BV haben die Behörden von Petitionen Kenntnis zu nehmen. Indem die Verfassung des Kantons St. Gallen den Anspruch auf eine Antwort auf Petitionen innert angemessener Frist verankert, geht sie über den bundesrechtlich garantierten Anspruch hinaus.

Die Überprüfung hat ergeben, dass keines der in der Verfassung des Kantons St. Gallen gewährleisteten Grundrechte einen geringeren Schutzzumfang festlegt, als der Bund dies mit seinen Grundrechten tut, sodass der Gewährleistung nichts entgegensteht.

3.5.4 Öffentliche Aufgaben

Nach den Artikeln 3 und 43 der Bundesverfassung haben die Kantone alle Kompetenzen, die nicht durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen werden. Das Bundesrecht verlangt für die kantonale Gesetzgebung keine ausdrückliche Grundlage in der Kantonsverfassung. Die Mehrheit der Kantone verzichtet denn auch auf eine abschliessende Verankerung der staatlichen Aufgaben und der entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen in der Kantonsverfassung. Der Kanton St. Gallen ist hier noch einen Schritt weiter gegangen und verzichtet gänzlich auf die Aufzählung der öffentlichen Aufgaben in seiner Verfassung. Im Abschnitt über die Staatsaufgaben (Art. 24–30) werden Grundsätze für die Aufgabenerfüllung, nicht aber die Aufgaben selbst genannt. Hingegen verankert die Verfassung des Kantons St. Gallen Staatsziele (Art. 9–23), welche Vorgaben für das Handeln der Stimmberechtigten und der Behörden und Gemeinden sind. Dieser Katalog der Staatsziele dient zugleich als Grundlage für die Bezeichnung der Staatsaufgaben, da nach Artikel 24 Absatz 1 der neuen Verfassung der Staat bei der Erfüllung der Staatsaufgaben die Verwirklichung der Staatsziele anstrebt.

Mehrere der aufgeführten Staatsziele überschneiden sich zwar mit Zielen, die auch durch Bundeskompetenzen angestrebt werden, doch keines in einer Art, die dem Bundesrecht widerspricht. Auch in Bereichen, in denen der Bund legiferiert hat, verbleiben den Kantonen wichtige Vollzugsaufgaben und Restkompetenzen; zudem kann der Kanton St. Gallen zur Verwirklichung der Staatsziele andere Massnahmen ergreifen als der Bund.

3.5.5

Behördenorganisation und Verfahren

Die Bestimmungen über die Zusammensetzung, die Zuständigkeiten und die Organisation der kantonalen und der kommunalen Behörden sowie die für ihre Tätigkeit vorgesehenen Verfahren tragen den Erfordernissen des Bundesrechts in hinreichender Weise Rechnung.

Die für die Besetzung von Behördenstellen eingeführten Wählbarkeitsvoraussetzungen und Ausschlussgründe (Art. 56–58) sind bundesrechtskonform. Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird in Artikel 55 ausdrücklich festgehalten und durch die vorgenommene Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat, Regierung sowie den gerichtlichen Instanzen respektiert. Das Gesetzgebungsverfahren, das dem Kantonsrat unter Vorbehalt des obligatorischen (Art. 48) und des fakultativen Referendums (Art. 49) die Befugnis zum Erlass der Gesetze und zur Genehmigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang erteilt (Art. 65 Bst. b und c), genügt den in Artikel 51 Absatz 1 erster Satz der Bundesverfassung festgelegten Anforderungen an eine demokratische Ausgestaltung. Der Gesetzesbegriff wird in Artikel 67 umschrieben. Die vom Bundesrecht für seinen Vollzug vorgesehenen Rechtspflegeorgane sind vorgesehen (Art. 78–80). Zu erwähnen ist, dass die neue Verfassung des Kantons St. Gallen in Artikel 77 Absatz 1 eine Rechtsweggarantie verankert, die dem in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 angenommenen Artikel 29a der Bundesverfassung (BBl 1999 8633), der noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, entspricht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der kantonale Gesetzgeber keine anderen Ausnahmen von der Rechtsweggarantie einführen kann, als dies im Rahmen von Artikel 29a zweiter Satz BV vorgesehen ist (BBl 1997 I 524).

Die Organisationsbestimmungen der Verfassung des Kantons St. Gallen liegen im Rahmen der kantonalen Organisationsautonomie (Art. 3, 39 Abs. 1 und 47 BV) und verletzen keine Bestimmungen des Bundesrechts.

3.5.6

Einbürgerung

Ausführlicher und umfassender als in den meisten anderen Kantonsverfassungen regelt die neue Verfassung des Kantons St. Gallen die Voraussetzungen und das Verfahren der Einbürgerung (Art. 101–108). Bemerkungen hinsichtlich des Verhältnisses zum Bundesrecht drängen sich zu den Bestimmungen über die besondere Einbürgerung ausländischer und staatenloser Jugendlicher auf. Nach Artikel 106 der Verfassung des Kantons St. Gallen wird ausländischen und staatenlosen Jugendlichen das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht selbstständig erteilt, wenn diese das Gesuch vor Vollendung des 20. Altersjahres stellen und insgesamt während zehn Jahren in der Schweiz gewohnt haben, davon während wenigstens fünf Jahren in der betreffenden politischen Gemeinde. In dieser Bestimmung wird ein Anspruch auf Einbürgerung verankert; dieser hat jedoch eine weniger umfassende Tragweite, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Nach Artikel 38 Absatz 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung. Der kantonale Anspruch auf Einbürgerung kann daher erst zum Zuge kommen, wenn die in den Artikeln 14 und 15 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952

über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, SR 141.0) verankerten Voraussetzungen erfüllt sind und der Bund die Einbürgerungsbewilligung erteilt hat. Die Kantone sind befugt, Ansprüche auf Einbürgerung für Ausländerinnen und Ausländer festzulegen, sofern die Einbürgerungsbewilligung des Bundes vorliegt (vgl. dazu René Schaffhauser, Bürgerrechte, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 19, Rz. 12 ff., insbes. 15). Mit dieser Präzisierung, auf die im Übrigen bereits in der Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 hingewiesen wurde (Amtsblatt des Kantons St. Gallen, Nr. 4a, Sonderausgabe 28. Jan. 2000, S. 410), erweist sich Artikel 106 der Verfassung des Kantons St. Gallen als bundesrechtmässig. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine Änderung von Artikel 38 der Bundesverfassung und des Bürgerrechtsgesetzes geplant ist. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft am 21. November 2001 verabschiedet. Die zur Gewährleistung vorliegende neue Verfassung des Kantons St. Gallen ist jedoch im Hinblick auf das *zurzeit* geltende Bundesrecht zu beurteilen (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 3.5.1, erster Abschnitt).

3.6 Zusammenfassung

Die Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 erfüllt die Anforderungen von Artikel 51 Absatz 2 zweiter Satz der Bundesverfassung; es ist ihr daher die Gewährleistung zu erteilen.

4 Verfassungsmässigkeit

Die Bundesversammlung ist nach den Artikeln 51 und 172 Absatz 2 der Bundesverfassung zuständig, die Kantonsverfassungen zu gewährleisten.