

An den Grossen Rat
des Kantons St. Gallen
Klosterhof 1
9000 St. Gallen

Datum: 07.02.02
Vertrag: 140-172

Die Entwicklung der Staatsverfassung des Kantons St. Gallen - Beilage zur 2. Eingabe

Entwicklung der SG Staatsverfassung - Beilage zur 2. Eingabe an den Grossen Rat

Die vorstehende chronologische Entwicklung zeigt nicht das ganze Spektrum der Staatsverfassung auf, sondern lediglich die Bereiche der zugewiesenen Kompetenzen an den Grossen Rat und die Regierung sowie die problematischen, staatsrechtlich relevanten Bereiche wie dem Recht.

A. FORMELLES UND ORGANISATORISCHES BEIM WERDEGANG DER VERFASSUNG

1. Die Arbeit der Kerngruppe

1.1. In der Kerngruppe haben mitgearbeitet:

Aus dem Grossen Rat:

- Grob Jacques, Wattwil, FDP, Kommissionspräsident
- Fässler Hildegard, Grabs, SP
- Hess Walter, Oberriet, CVP
- Ledergerber Peter, Wattwil, LDU
- Zahner Emil, Uznach, AP heute SVP

1.2. Bericht der Kerngruppe

Die Kerngruppe hatte am 27. November 1995 vom Grossen Rat den Auftrag erhalten, die Organisation der Verfassungsrevision vorzubereiten, damit diese innerhalb der Amtsperiode 1996 bis 2000 abgeschlossen werden könne. Sie hat zuhanden des Rates den Zeitplan für die einzelnen Phasen erstellt und dazu das Organigramm mit den einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen samt Kernaufträgen formuliert.

Aufgrund dieser Vorarbeit war es möglich, zu Beginn der neuen Amtsperiode mit der eigentlichen Arbeit zu beginnen.

Der Bericht hielt nachstehende Gremien und Bestände fest:

- **Kommission:** 28 Mitglieder des Grossen Rates und der Kommissionspräsident, insgesamt 29 Mitglieder des Grossen Rates.
Die Kommission ist die vorberatende Kommission nach dem Grossratsreglement. Sie arbeitet nach dem Grosratsreglement.
Die Kommissionsmitglieder sind gleichzeitig Mitglieder der erweiterten Kommission und der Mitglieder einer Subkommission. Die Kerngruppe erwartet auch, dass die Kommissionsmitglieder die Leitung einer Begleitgruppe übernehmen, sicher aber im Kern einer Begleitgruppe mitwirken.
Die Kommission sei nach dem Schlüssel für die Sitzverteilung in den Kommissionen des Grossen Rates zu bestellen und der Grosse Rat habe sowohl die Mitglieder als auch den Präsident zu wählen.
- **Kommissionspräsidium:** Kommissionspräsident und 4 Subkommissionspräsidenten
Das Kommissionspräsidium entscheidet im Rahmen der durch den Voranschlag zur Verfügung gestellten Mittel über ausserordentliche Aufwendungen, beispielsweise für den Beizug von Experten und Gutachtern. Dem Kommissionspräsident ist Antrag zu stellen.
- **Erweiterte Kommission:** Die Mitglieder der Kommission sowie 20 bis 24 Dritte. Die erweiterte Kommission besteht – wie die Kommission selbst – für die Dauer des Projektes. Die Dritten sind ständige Mitglieder in der Kommission und den übrigen gleichgestellt sowie gleichzeitig Mitglied in einer Subkommission und können auch in den Begleitgruppen Einsitz nehmen.
Das Kommissionspräsidium erarbeitet Kriterien für eine ausgewogene Vertretung der repräsentativen Kreise der Dritten, insbesondere auch der Verbände, der Altersgruppen, der Sozialpartner und der Wissenschaft; es wird Wahlvorschläge unterbreiten. Die Kommission wählt die Dritten losgelöst vom Schlüssel für eine Sitzverteilung in den Kommissionen des Grossen Rates.
Von den Dritten, welche die erweiterte Kommission vervollständigen, sind Experten und Gutachter zu unterscheiden, die insbesondere zur Klärung besonderer Fragen und Probleme im Einzelfall beigezogen werden können.
- **Subkommissionen:** 4 Subkommissionen zu je 12 bis 13 Mitglieder (Verhältnis der Mitglieder des Grossen Rates : Dritte = 7 : 5 bzw. 7 : 6). Die Subkommissionen wurden in der Thematik so beschlossen, wie sie nachher auch eingesetzt wurden.
Wie bereits in der erweiterten Kommission sind die Dritten auch in den Submissionen den Mitgliedern des Grossen Rates gleichgestellt.
Die Kommission wählt für jede Subkommission einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten.
- **Begleitgruppen:** je 1 bis 3 Mitglieder der erweiterten Kommission und weitere Interessierte (Zahl der Begleitgruppen und Grösse nicht vorbestimmt) bilden den Kern.
Zu den Hauptaufgaben der Begleitgruppen gehören, grundsätzliche Fragestellungen, welche die neue Kantonsverfassung klären muss, in die Bevölkerung hinaus- bzw. hineinzutragen, deren Akzeptanz in der Bevölkerung aufzunehmen und den Subkommissionen das „Wo drückt der Schuh?“ bzw. „Wie kommt es an?“ zurückzumelden.

Die erweiterte Kommission bestellt auf Vorschlag des Kommissionspräsidiums den Kern jeder Begleitgruppe.

- **Kommissionssekretariat**

Kommission und Präsidium, erweiterte Kommission und Subkommissionen haben ein gemeinsames, für sie bestimmtes Kommissionssekretariat. Die Kerngruppe wählt den Kommissionssekretär.

Das Schwergewicht im Aufgabenbereich des Kommissionssekretärs liegt in der Sachbearbeitung, insbesondere in der Bearbeitung von Fragen des Staatsrechts, namentlich des Verfassungsrechts, die sich im Rahmen der Gesamtrevision der Kantonsverfassung stellen.

Der Kommissionssekretär ist dem Kommissionspräsidenten unterstellt. Administrativ basiert er auf der Staatskanzlei. Bis zum Amtsantritt führt der Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei interimistisch das Sekretariat. Er stellt auch die Stellvertretung sicher.

Dem Bericht kann entnommen werden, dass sie habe zur Kenntnis nehmen können, dass die Regierung an der Mitwirkung bei der Kantonsverfassung interessiert sei. Sie war aber im ganzen Organigramm nirgends aufgeführt, denn es sei eine Arbeit von Rat und Volk und nicht eine der Verwaltung. Es sei laufend zu prüfen, wie die Beziehungen der an der Gesamtrevision der Kantonsverfassung beteiligten Gremien zur Regierung über die Vorgaben nach Kantonsverfassung, Staatsverwaltungsgesetz und Grossratsreglement hinaus zu pflegen sei.

In zeitlicher Hinsicht war vorgesehen, nachdem die Kommissionen organisiert waren, Material zu sammeln und auszuwerten sowie parallel Wünsche und Ideen zusammen zu tragen. Anschliessend sollten die Thesen erarbeitet werden, um darnach diese abzugleichen und darauf die Formgebung durchzuführen. Erst zu diesem Zeitpunkt sollte die Stellungnahme in der Öffentlichkeit durchgeführt werden.

Nach erfolgter Stellungnahme sollte der Entwurf erarbeitet werden, sodass er der Beratung des Grossen Rates zugeführt werden konnte.

1.3. Antrag der Kerngruppe

1. vom Bericht „Vorbereitung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung“ der Kerngruppe vom 11. März 1996 Kenntnis zu nehmen;
2. dem im Bericht skizzierten Konzept für die Gesamtrevision der Kantonsverfassung in den Grundzügen zuzustimmen, insbesondere der Aufbauorganisation, der Ablauforganisation, der Aufgabenzuscheidung, der Kommunikation und den Kosten;
3. eine vorberatende Kommission aus der Mitte des Grossen Rates, welche die Gesamtrevision der Kantonsverfassung vorbereitet, und deren Präsidenten zu bestellen:
 - mit 29. Mitgliedern
 - nach dem Verfahren für die Sitzverteilung in den Kommissionen des Grossen Rates;
 - durch Wahl des Grossen Rates
4. die staatswirtschaftliche Kommission einzuladen, nach Absprache mit der Regierung dem Grossen Rat zu beantragen, welche Vorlagen, die Einfluss auf die Gesamtrevision der Kantonsverfassung haben, zurückzustellen sind.

3. Antrag der Regierung vom 23. April 1996

3.1 Einleitende Bemerkungen der Regierung

Die Regierung hält in ihrem Antrag fest, dass der Bericht der Kerngruppe auf den ersten Blick durchdacht sei, bei genauerer Betrachtung jedoch Unzulänglichkeiten aufweise, die nach ihrer Beurteilung den ehrgeizigen Zeitplan in Frage stellen. Der Bericht erwähne mit keinem Wort, dass schon sehr viele Vorarbeiten für die Verfassungsrevision geleistet wurde, auf die zurückgegriffen werden könne. Ein eigentlicher Dorn im Auge der Regierung aber scheint die Absicht der Kerngruppe, in einer ersten Arbeitsphase bis zum ersten Quartal 1997 „Material zu sammeln und auszuwerten sowie Ideen und Wünsche zu formulieren“. Damit gehe zuviel wertvolle Zeit und Energie verloren! Auch das weitere Vorgehen mit Thesenabgleich in der „erweiterten Kommission“, mit „Formgebung“ in Subkommissionen und mit einer Vernehmlassung ohne vorgängige gesamthafte Beratung eines Entwurfs durch die zuständige grossrätliche Kommission schaffe die Gefahr von Doppelspurigkeiten, Widersprüchen und Lücken und verwische die Verantwortlichkeiten bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs. Auch moniert die Regierung, dass sie in den ihr nach geltendem Verfassungsrecht zustehenden Befugnisse (Art. 62 und 69 Abs. 2 Kantonsverfassung, abgekürzt KV) auf Begutachtung und Antragstellung zuhanden des Grossen Rates völlig übergegangen werde.

3.2 Rechtliche Aspekte der Regierung

3.2.1 Die Stellung der Regierung

Die Regierung stellt sich begierig und rechthaberisch auf den Standpunkt, dass ihr von Verfassungs wegen Mitwirkungsrechte (Art. 62 und 69 Abs. 2 KV) zustehen und sie gewillt sei, davon Gebrauch zu machen.

Die aufgezeigte Verfassungsrechtslage werde im Grossratsreglement (GRR) bestätigt und in verfahrensrechtlicher Hinsicht näher ausgeführt. So obliege es nach Art. 39 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 GRR grundsätzlich der Regierung, dem Grossen Rat die zu beratenden Vorlagen zu unterbreiten. Werde von dieser Regel abgewichen, so müsste hiefür das GRR geändert werden. Solle aber darauf verzichtet werden, so müsse jedenfalls das Recht der Regierung gewahrt bleiben, zu Vorlagen und Anträgen aus dem Rat Stellung zu nehmen (Art. 39 Abs. 2 und sachgemäss nach Art. 91 Abs. 2 zweitem Satz GRR).

Sodann erinnert sie an Art. 37 Abs. 2, GRR, wonach der zuständige Departementsvorsteher die Regierung in den Sitzungen der vorberatenden Kommission vertrete. Sie habe demgemäss das Recht und die Pflicht, in der vorberatenden Kommission vertreten zu sein. Deshalb habe die Regierung in den Verhandlungen der eigentlichen Grossratskommission mit 29 Mitgliedern zwingend mitzuwirken und folgert, dass die Regierung bzw. der zuständige Departementsvorsteher dabei das Recht habe, Stellung zu nehmen und Anträge zu unterbreiten (Art. 37 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 GRR).

3.2.2 Aufbauorganisation

Nach Auffassung der Regierung sei die Erweiterung der Kommission mit Dritten, die dieselben Rechte hätten wie jene des Rates gemäss GRR nicht zulässig. Sie habe dies bereits mit Antrag vom 13. September 1994 „Zur Revision der Kantonsverfassung“ gegenüber der damals vorgesehenen erweiterten Verfassungskommission mit einlässlicher Begründung aufgezeigt sowie darauf hingewiesen, dass mit dem Einbezug von Dritten die Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen durchbrochen, die Verantwortlichkeiten verwischt und die verfassungsrechtlichen Vorgaben über das Zusammenwirken von Grosse Rat und Regierung verletzt würden. Der Rat habe sich damals dieser Beurteilung diskussionslos angeschlossen. Die Regierung behält auch gegenüber dem Konzept, den Verfassungsentwurf im wesentlichen in der „erweiterten Kommission“ entstehen zu lassen, rechtliche Bedenken entgegen. Weiter bemängelt sie, dass eine derartige „erweiterte Kommission“ im GRR nicht vorgesehen sei, dass das Zusammenwirken zwischen Regierung und „erweiterten Kommis-

sion“ die Verantwortung für die Revisionsarbeiten auf ein Organ übertragen werde, dem bezüglich der Hälfte seiner Mitglieder jede demokratische Legitimation fehle. Dies gelte insbesondere dann, wenn die aussenstehenden Mitglieder nicht vom Grossen Rat gewählt würden. Eine Kommission könne Dritte gemäss Art. 23 Abs. 1 GRR lediglich befragen und Gutachten einholen, nicht aber Dritte in die Kommission aufnehmen. Nach Auffassung der Regierung wäre eine Mitwirkung von Drittpersonen nur im Rahmen von Arbeitsgruppen der vorberatenden Kommission möglich gewesen.

3.2.3 Ablauforganisation

Die Regierung bemängelt, wenn die aus der „erweiterte Kommission“ gebildeten Subkommissionen Verfassungsthesen formulierten, welche anschliessend in der „erweiterten Kommission“ abzugleichen seien und von den Subkommissionen alsdann in einen Verfassungsentwurf gekleidet würden, so würden wesentliche Vor- und Zwischenentscheide nicht von den hierfür verantwortlichen Organen, d.h. nicht vom Grossen Rat und seiner vorberatenden Kommission getroffen. Die verfassungsrechtliche Verantwortung des Grossen Rates, der von den Stimmberechtigten den Auftrag zur Gesamtrevision erhalten hat, wie auch die bereits mehrfach erwähnten Verfahrensvorschriften des GRR erfordern indessen, dass der Grosse Rat selbst bzw. eine ausschliesslich aus seiner Mitte bestellte Kommission die wesentlichen Vor- und Zwischenentscheide zu treffen habe. Vor allem die Verabschiedung der Thesen wie auch die Formulierung des Verfassungsentwurfs muss daher – wenn auf einen Entwurf der Regierung verzichtet werden soll – in der eigentlichen grossrätlichen Kommission, d.h. ohne Beizug von Dritten, aber unter Mitwirkung der Regierung, erfolgen.

Beanstandet wurde ebenfalls noch, wer den Begleitbericht für den Grossen Rat bzw. den erläuternden Bericht für die Volksabstimmung erlassen soll.

3.2.4 Ratsbetrieb

Unter diesem Kapitel wurden die Prioritäten des Grossen Rates in der begonnenen Amtsperiode beleuchtet. Auch wurde Antrag 4 der Kerngruppe beanstandet, dass es nicht angehen könne, dass verschiedene wichtige Gesetzesvorlagen wegen der Verfassung zurückzustellen seien, zumal dieser Antrag nach Auffassung der Regierung gegen das GRR und die KV verstosse.

3.2.5 Antrag der Regierung

Die Regierung beantragte, Ziffer 2 und 4 des Antrages der Kerngruppe zu streichen.

4. Diskussion anlässlich der Ratssitzung vom 6. Mai 1996

Der Präsident der Kerngruppe erläuterte den Bericht und gab zusätzlich die Tätigkeiten der verschiedenen Arbeitsetappen bekannt. Weiter verteidigte er den Bericht samt Konzept gegen den Antrag der Regierung.

Grob hielt aber auch klar fest, dass in einer Demokratie das Volk an erster Stelle stehe. Es bestelle einen Rat und beauftrage ihn für die Verfassungsgebung. Erst darnach werde die Regierung bestellt. Damit seinen auch die Rangordnung und die Verantwortlichkeiten bestimmt und es gehe daraus auch klar hervor, dass der Grosse Rat in erster Linie im Auftrag und im Interesse des Volkes, nicht der Regierung handeln müsse.

Grob widersetzt sich auch dem Druck der Regierung, recht früh einen Verfassungsentwurf in Diskussion zu bringen. Seine Gruppe möchte aber zuerst eine Grundsatzdiskussion führen, bevor die eigentliche Tätigkeit beginnt.

Bezüglich dem Begehren der Regierung an der Mitwirkung an der Verfassung hielt er fest, dass die Kerngruppe der Auffassung sei, dass im Rechtssetzungsprozess alle verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben eingehalten würden, so dass lediglich festgehalten

werden müsse, wie sich die Regierung in der Kommission vertrete. Weil es kein „zuständiges Departement“ gebe, habe die Regierung eines zu bezeichnen.

Landammann Schönenberger nahm zu der Vorlage Stellung. Das der Regierung zugestandene Mitwirkungsrecht nimmt er zur Kenntnis. Im übrigen sei klar, dass die Regierung überall dort, wo die vorberatende Kommission zuständig sei, ein entsprechendes Mitwirkungsrecht habe, wie dies in etwa das geltende GRR umschreibe. Die Regierung werde bestimmen, wen sie in die vorberatende Kommission abordnen werde.

Er änderte den Antrag der Regierung, indem er lediglich Ziffer 4 beantragte zu streichen.

Alle Fraktionen folgten dem Antrag und Ziffer 4 wurde gestrichen.

5. Mein Kommentar

5.1 Analyse der politischen Argumente der Regierung

Aus der harschen Kritik der Regierung am Vorgehen bezüglich „Material sammeln, auswerten und Wünsche zu formulieren“ kann abgeleitet werden, dass sie es lieber gesehen hätte, wenn die Verfassungskommission ihre Unterlagen, speziell jene aus dem Bericht des Regierungsrates vom 31. August 1993, worin 15 Themenkreise abgehandelt wurden, als Grundlage verwenden würde. Damit wäre der Verfassung bzw. der Kommission bereits die Marschrichtung gegeben, eine Verfassung nach dem Geschmack der Regierung und nicht des Volkes zu erstellen.

Auch das weitere Vorgehen mit Thesenabgleich, Formgebung und einer Vernehmlassung ohne gesamthafte Beratung des Entwurfs durch die grossrätliche Kommission schaffe Gefahr von Doppelspurigkeiten etc. monierte sie hart. Daraus ist zu vermuten, dass es die Regierung lieber gesehen hätte, wenn so bald wie möglich ein Verfassungsentwurf erstellt worden wäre, um die eigentlichen Ränkespiele um die endgültige Richtung der Verfassung zu bestimmen und damit u.a. an den Pfalzgesprächen die Lobby zu organisieren und deren Argumente bereitzulegen.

Aufschrecken muss auch, wenn die Regierung behauptet, dass mit dem Einbezug von Dritten die Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen durchbrochen, die Verantwortlichkeiten verwischt und die verfassungsrechtlichen Vorgaben über das Zusammenwirken mit dem Grosse Rat verletzt würden. Mit andern Worten darf das Volk nicht an der Verfassung beteiligt werden und schon gar nicht zuhören, wie über ihre Verfassung diskutiert wird. Das ist aber mehr als ein Misstrauen gegenüber der Bürgerschaft, was befürchten lässt, dass es bei den regierungsrätlichen Geschäften nicht immer mit rechten Dingen zu und her gehen muss!

Die von Landammann Schönenberger nach Entgegenkommen der Kerngruppe genüsslich geäusserte Feststellung, „Die Regierung werde bestimmen, wen sie in die vorberatende Kommission abordnen werde.“, verfehlte die Wirkung beim Schreibenden nicht. Damit wird auch unterstrichen, dass die Regierung ein vitales Interesse an der Richtungsgestaltung haben muss und auch wahrnehmen will.

Als dem Volk verpflichteten Regierung könnte es ihr eigentlich gleichgültig sein, wie die Verfassung gestaltet wird, denn es ist die Verfassung des Volk und nicht die der Regierung. Aber wahrscheinlich ist es eben doch anders, wie wir noch sehen werden!

5.2 Rechtliche Analyse der von der Regierung vorgetragenen Argumente

Gemäss Art. 62 KV entwirft die Regierung Vorschläge zu Gesetzen oder Beschlüssen des grossen Rates und begutachtet diejenigen, welche ihm vom Grosse Rate überwiesen werden. Klar ist, dass es sich bei der Verfassung nicht um ein Gesetz handelt. Da der Grosse Rat bei einem Gesetz einen Beschluss fassen muss, ist auch davon auszugehen, dass der damalige Verfassungsgeber auch eine Unterscheidung der verschiedenen Geschäfte machen wollte. In der Ranghierarchie steht über den Gesetzen nur noch die Verfassung, darunter die

Verordnungen und eben anderweitige Geschäfte. Die Regierung ist aber in der ausführenden Ebene tätig. Mit dem Entwerfen von Gesetzen oder Beschlüssen zuhanden der Legislative bringt die Regierung lediglich ihr Wissen in die Gesetzgebung ein und aus organisatorischen Gründen werden zugleich die Ressourcen der Staatsverwaltung genutzt, ansonsten das Parlament eine parallele Infrastruktur zu errichten hätte. Die Verfassung ist jedoch ein Geschäft des Volkes und gehört nicht in die Kompetenzen der Regierung, ansonsten dies ja auch organisch einem Departement zugeteilt wäre. Tatsächlich handelt es sich bei der Verfassung letztendlich um einen Beschluss des Grossen Rates, der jedoch aber zwingend dem Volk vorzulegen ist. Die Regierung hat ja selbst sogar gefordert, dass sie den Verfassungsentwurf zu erstellen habe. Allerdings verzichtete sie freiwillig darauf, diese Forderung durchzusetzen, weil sie genau wusste, dass ihr diese Kompetenz nicht zustand. Mit dieser Unterlassung hat sie auch ihre eigene Argumentation zu Fall gebracht. Beim Grossratsreglement (GRR) beispielsweise ist es darin klar geregelt, dass das Präsidium, auch als eine Art vorbereitende Kommission, die Revisionen allein vorbereitet. Die Regierung hat sich in der Vergangenheit nie darum bemüht, diese Arbeit dem Grossen Rat abzunehmen, trotzdem hatte sie immer die Gelegenheit, die Vorlagen zu begutachten. Auch bei der Verfassungsrevision wäre es so gewesen, wenn ihr kein direktes Mitwirkungsrecht eingeräumt worden wäre, dass sie im Minimum im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung hätte Stellung beziehen können. Wie weit sie im Rahmen der dem Grossen Rat zugestellten Vorlage und anlässlich der Parlamentsdebatte hätte ihre Stimme erheben dürfen, bleibe hier vorläufig dahingestellt. Aufgrund dieses Verfassungsartikels ist deshalb kein direktes Mitwirkungsrecht der Regierung begründet.

Gemäss Art. 69 Abs. 2 KV haben die Mitglieder des Regierungsrates im Grossen Rate beratende Stimme und das Recht der Antragstellung. Wie bereits im vorigen Absatz festgehalten, hätte die Regierung jederzeit auch ohne direkte Mitwirkung die unter Art. 69 festgelegten Rechte erhalten, weshalb auch hier kein direktes Mitwirkungsrecht abgeleitet werden kann.

Nach Art. 39 Abs. 1 GRR unterbreitet die Regierung dem Grossen Rat die erforderlichen Vorlagen. Diese Ausführungsbestätigung ist die Folge von Art. 62 KV. Unter diesem Artikel 39 forderte sie sogar, dass ihr zustehe, die Verfassungsvorlage zu erarbeiten! Trotzdem hatte sie den Mut nicht, dies durchzusetzen und beschränkte sich auf eine direkte Mitwirkung. Wie bereits unter Art. 62 KV festgehalten, kann die Regierung auch unter diesem Titel keine direkte Mitwirkungsrechte einfordern.

Nach Art. 91 Abs. 1 GRR werden Vorlagen aufgrund von Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, in Erfüllung besonderer Aufträge des Grossen Rates oder aus eigenem Antrieb von der Regierung eingebracht. Wenn das Einbringen der Verfassungsvorlage bereits nach Art. 62 KV nicht möglich ist, so ist es erst recht auch nicht unter dem GRR möglich. Folglich kann die Regierung auch hier keine direkte Mitwirkungsrechte ableiten.

Gemäss Art. 39 Abs. 2 hat die Regierung das Recht, zu Vorlagen und Anträgen aus dem Rat Stellung zu nehmen. Wie bereits unter Art. 62 und 69 KV festgehalten, stand ihr das Recht immer zu. Aus diesem Grund konnte die Regierung auch hier keine direkte Mitwirkungsrechte ableiten.

Nach Art. 91 Abs. 2 GRR können das Präsidium und die ständigen Kommissionen selbständig Vorlagen einbringen. Der Regierung bleibt das Recht gewahrt, dazu in einem Bericht Stellung zu nehmen. Damit ist es der Regierung auch hier verwehrt direkte Mitwirkungsrechte abzuleiten.

In Art. 23 Abs. 1 GRR werden die allgemeinen Befugnisse der nichtständigen Kommissionen festgehalten. Unter diesem Titel muss auf den ersten Blick die Argumentation der Regierung gestützt werden, dass eine Grossratskommission keine gleichberechtigte Dritte in ihr Gremium aufnehmen dürfte. Betrachtet man jedoch das Organigramm, so steht zuoberst nach wie vor immer noch die unveränderte Kommission. Erst in der erweiterten Kommission haben die Dritten Einsitz. Deshalb könnte lediglich darüber diskutiert werden, welche Beschlüsse den jeweiligen Gremien zustehen. Aus der Abstimmungsvorlage kann aber ent-

nommen werden, dass Personen, die nicht dem Grossen Rat angehören, in den Arbeitsgruppen mitwirken können. Nun wurde diese Aktivität in die erweiterte Kommission ausgedehnt. Somit könnte auch darüber diskutiert werden, ob dies Rechtens sei oder nicht. Fraglich ist auch, wie es die Regierung ebenfalls beanstandet hatte, dass die Dritten nicht vom Grossen Rat, sondern von der Kommission bestellt worden sind. Obwohl dem Bericht entnommen werden kann, dass die erweiterte Kommission Kriterien ausarbeiten und Wahlvorschläge unterbreiten werde, wurde durch diese Aufteilung in Kreise die Auswahl erheblich eingeschränkt, zumal auch dem Schreibenden unklar ist, wie sich die Dritten haben bewerben bzw. zur Wahl stellen können.

Die Regierung bzw. deren einzelne Mitglieder hätten es in jedem Fall in der Hand gehabt, als Dritte, analog Art. 121 Abs. 2 zweiter Satz KV in den Arbeitsgruppen mitzuarbeiten, vorausgesetzt, sie wären gewählt worden. Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung und auch im Rahmen der Parlamentsdebatte hätte die Regierung jederzeit wieder die Möglichkeit gehabt, ihre Sicht der Dinge einzubringen. Dies genügte der Regierung allerdings nicht, weshalb sie mit falscher Rechtsauslegung den Rat wahrscheinlich einmal mehr übertöpelte oder zumindest die darin einsitzenden trojanischen Pferde übertöpelte werden wollten!

Obwohl die Regierung „nur“ das Mitwirkungsrecht für sie forderte, ist doch unerklärlich, weshalb schlussendlich auch Teile der Verwaltung darin mit beratender Stimme Einsitz nehmen konnten.

Die Regierung hatte sich aber nicht nur zufrieden gegeben mit der Mitwirkung in der Verfassungskommission, sondern sie musste darüber hinaus noch in dem wichtigsten Untergremium wie der Projektgruppe Verfassungstext mit noch mehr Verwaltungsangestellten als in der Verfassungskommission Einsitz nehmen. Diese Delegation ist aber selbst mit der Argumentation der Regierung rechtlich nicht mehr haltbar, denn dies ist nicht mehr die vorberatende Kommission, sondern eine Projektgruppe! Damit hat die Regierung durch ihre Machtgier mehr als nur gegen das Grossratsreglement verstossen.

Erschwerend kommt noch hinzu, dass sie durch die gezielte Delegation und infolge Wahl von obersten Verwaltungsbeamten durch die der Regierung treuen trojanischen Pferde auch in den Arbeitsgruppen omnipräsent war.

5.3 Vergleich mit einem Verfassungsrat

Wäre ein eigentlicher Verfassungsrat bestellt worden, wie es auch die Kantonsverfassung zugelassen hätte, aber Regierung und Parlament nicht wollten, so hätte die Regierung wie folgt ihren Einfluss geltend machen können:

Bei einem Verfassungsrat hätten auch die Mitglieder der Regierung gemäss Art. 121 Abs. 2 zweiter Satz KV wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger ebenfalls als Mitglied gewählt werden können. Demzufolge wäre es ihnen auch möglich gewesen, ihre Sicht der Dinge, ob persönlich oder aus der Regierung, einzubringen.

Der bestellte Verfassungsrat gibt sich nach Art. 121 Abs. 4 KV selbst sein Geschäftsreglement. Da er die alleinige Kompetenz für seine Organisation hat, wäre es im rein theoretisch unbenommen gewesen, der Regierung ein Mitwirkungsrecht einzuräumen. Ich vertrete allerdings die gleiche Auffassung wie sie Kommissionspräsident Grob geäussert hat, dass in einer Demokratie das Volk an erster Stelle stehe. Es bestelle einen Rat und beauftrage ihn für die Verfassungsgebung. Erst darnach werde die Regierung bestellt. Getreu dieser Folgerung wäre es der Regierung aber verwehrt gewesen, Mitwirkungsrechte auszuüben, erst recht, wenn sie die Möglichkeit gehabt hätte, auch noch Einsitz in den Rat zu nehmen, also wenn möglich sogar noch eine Mehrfachvertretung gehabt hätte.

Zusätzlich auch aus dieser Überlegung folgend, hätte der Grosse Rat der Regierung nicht gestatten dürfen, Mitwirkungsrechte in die Verfassungskommission wahr zu nehmen.

5.4 Das Einhalten der formellen Rahmenbedingungen gemäss Kantonsverfassung

Das St. Galler Volk hat am 25. Juni 1995 dem Grossen Rat die Ausarbeitung einer neuen Verfassung (Gesamtrevision) in Auftrag gegeben. Damit wird klar, dass der Grosse Rat gegenüber dem Volk die Verantwortung trägt. Damit ist Art. 119 KV eingehalten.

Gemäss Art. 120 KV hat die Regierung den Grossen Rat für diesen vom Volk erteilten Auftrag einzuberufen. Der Schreibende hat dem Protokoll des Grossen Rates der Septembersession erstmals am 27. November 1995 einen Eintrag über die Totalrevision der Verfassung entnehmen können. Darin nimmt der Rat nebst anderen laufenden Geschäften vom Bericht des Präsidiums Kenntnis und bestellte eine Kommission zur Vorbereitung der Arbeiten an der Gesamtrevision der Kantonsverfassung (Kerngruppe) mit 5 Mitgliedern, die allerdings nicht genannt werden. Aufgrund den mir zur Verfügung stehenden Informationen werden die Einladungen für die Sessionen jeweils vom Präsidium des Grossen Rates verschickt. Es ist daher zu vermuten, dass dies auch für die Septembersession 1995 geschehen ist. Aufgrund diesen Grundlagen ist zu schliessen, dass die Regierung den Grossen Rat für den ihm erteilten Auftrag gemäss Art. 120 KV nicht einberufen hat, damit er sich konstituieren könne.

Die Revision ist nicht einem Verfassungsrat übertragen worden, weshalb Art. 121 KV gegenstandslos wird.

Der neue Entwurf einer neuen Verfassung ist gemäss Art. 122 Abs. 1 erster Satzteil einer zweimaligen Beratung zu unterstellen. Der Grosse Rat führte die erste Beratung (Lesung) am 23./24. Februar 2000 und die 2. Beratung (Lesung) am 25./26. September 2000 durch, womit der Verfassung in diesem ersten Satzteil Genüge getan wurde.

Die zweite Beratung darf gemäss Art. 122 Abs. 1 zweiter Satzteil nicht früher als zwei Monate nach der Veröffentlichung des Ergebnisses der ersten Beratung im Amtsblatt stattfinden. Demgemäss hätte die Publikation vor dem 25. Juli 2000 stattfinden müssen.

Ein von der Verfassungskommission am 1. Juli 1998 verabschiedeter Vernehmlassungsentwurf über die neue Kantonsverfassung wurde publiziert. Die Vernehmlassung dauerte von Mitte August bis zum 31. Oktober 1998. Da die Verfassungskommission den Vernehmlassungsentwurf verabschiedet hatte, steht auch fest, dass der Grosse Rat dieses Geschäft noch nicht beraten hat, was heisst, dass diese Veröffentlichung nicht Art. 122 Abs. 1 KV genügen kann. In der Tat hat der Grosse Rat auch vor dem 1. Juli 1998 den Vernehmlassungsentwurf nie beraten. Demzufolge erfolgte die erste Beratung der Kantonsverfassung tatsächlich erst am 23./24. Februar 2000, denn der Kommissionsentwurf vom 17. Dezember 1999 erging erst mit Amtsblatt vom 28. Januar 2000 (Sonderausgabe) an den Grossen Rat, zudem lässt sich vorher ebenfalls auch kein Eintrag im Protokoll des Grossen Rates finden. Sodann ist diese Publikation nicht im Sinne von Art. 122 Abs. 1 KV.

Tatsächlich wurde der Verfassungstext nach der ersten Beratung eher zufällig am 15. Mai 2000 im Amtsblatt Nr. 20 publiziert, denn im Bericht der Kerngruppe war nie eine Publikation zwischen den Beratungen vorgesehen. Aus dem nachstehendem Vortext kann dann auch entnommen werden, dass die Publikation lediglich der Dokumentation anstatt der Einflussnahme des Volkes auf die Verfassung diene:

„In Abweichung der üblichen Praxis bei Entwürfen von Erlassen wird das Ergebnis der ersten Lesung des grossen Rates im Amtsblatt veröffentlicht. Damit soll die Dokumentation der Entstehung der Verfassung des Kanton St. Gallen im Amtsblatt weitergeführt werden. Bis anhin wurden der Vernehmlassungsentwurf (Amtsblatt Sonderausgabe August 1998) und der Entwurf der neuen Verfassung des Kantons St. Gallen (Sonderausgabe Nr. 4a vom 28. Januar 2000) veröffentlicht.“

Damit wird auch erklärlich, dass dem Protokoll des Grossen Rates vom 25. September 2000 keine Änderungsanträge aus dem Volk eingegangen waren.

Es kann ja nicht die Absicht des damaligen Verfassungsgebers gewesen sein, dass er den Verfassungsentwurf per Publikation im Amtsblatt aus Gründen der Dokumentation zur

Entstehung in der Verfassung festhalten wollte, also quasi aus archivarischer Sicht! Viel eher liegt es auf der Hand, dass diese Publikation der Bevölkerung die Gelegenheit bieten sollte, sich individuell über die Verfassung zu äussern, also quasi eine Vernehmlassung, die allerdings nicht mehr den heutigen Vorstellungen entspricht:

Das Amtsblatt ist die Nachfolge der amtlichen Bekanntmachungen des Ammann auf der Kanzel vor den Gottesdiensten. Dieses wurde dann jeweils in den Pinten und Tavernen öffentlich aufgelegt, damit sich die Bevölkerung über die Amtsangelegenheiten ins Bild setzen konnte. In seiner Anfangszeit hatte das Amtsblatt nebst der Publikation der behördlichen Mitteilungen auch noch die Funktion als Gesetzessammlung zu erfüllen. Als die im Jahre 1890 beschlossene und noch heute gültige Kantonsverfassung geschaffen wurde, waren Radio und Fernsehen noch nicht erfunden, ganz geschweige von Internet und E-Mail. Das Telefon war wohl bereits erfunden, war aber noch nicht kommerzialisiert. Die Eisenbahnen waren im ganzen Land Aufbau und die Autos waren erst auf den Reishilfen und in den Werkstätten der ersten Erfinder bekannt. Zeitungen wurden bereits verschiedene angeboten, jedoch noch nicht in dem Umfang wie der heutige Blätterwald. Zudem waren sie in jedem Haushalt keine Selbstverständlichkeit.

Eine Volksdiskussion, wie sie beispielsweise seit langer Zeit die Appenzeller in ihren Lesegesellschaften pflegen, kennt der Kanton St. Gallen nicht. Doch ist nicht zu verkennen, dass die Bürgerschaft aufgrund der verschiedenen Publikationen nur stillgesessen wäre. Immer wieder haben darüber einzelne Bürger oder auch Gruppen Eingaben an die Obrigkeit eingereicht. Wie weit sie dabei Gehör gefunden haben, sei dahingestellt und ist nicht Gegenstand der Diskussion. Wichtig ist, dass sie es tun konnten. Mir wurde auch bestätigt, dass es aus der damaligen Perspektive nicht nötig gewesen sei, speziell auf eine Vernehmlassung hinzuweisen. Es gehörte vielmehr zum ungeschriebenen Recht und zur Selbstverständlichkeit, seine Meinung kund zu tun. Die Publikation des Verfassungsentwurfs aus der ersten Beratung vom 15. Mai 2000 bezweckte jedoch lediglich die Dokumentation der Tätigkeit, jedoch nicht die Möglichkeit, sich vernehmen zu lassen. Damit hat der Grosse Rat dem Volk die Mitsprache gemäss Art. 122 Abs. 1 der Kantonsverfassung vorenthalten.

Somit sind die Versprechen von Regierung und den Regierungsparteien, Verfassung und Gesetze tunlichst genau einzuhalten lediglich verbaler Zierrat.

B. PERSONELLES BEIM WERDEGANG DER VERFASSUNG

1. An der Verfassung haben mitgearbeitet:

1.1 Die Verfassungskommission:

Aus dem Grossen Rat:

- Grob Jacques, Wattwil, FDP, Kommissionspräsident
- Sowie die 4 Leiter/-in der Arbeitsgruppen

Weitere mit beratender Stimme:

- Hilber Kathrin, Regierungsrätin
- Niedermann Dieter, Staatssekretär
- Bucheli Markus, Generalsekretär Departement für Inneres und Militär
- Schindler Tuuli M., Juristin, Buchs, als Leiterin Verfassungssekretariat

1.2 Arbeitsgruppe 1, Rechte und Pflichten der Bürgerschaft:

Aus dem Grossen Rat:

- Güntensberger Heinz, Dreien, SVP, Leiter Arbeitsgruppe
- Krapf Johann C., Gossau, CVP, Leiter Begleitgruppe 1, St. Gallen
- Frei Hans, Jona, CVP
- Frei Hans, Diepolsau, CVP, anstelle von Frei Hans, Jona, CVP
- Hanselmann Heidi, Sargans, SP
- Linder Markus, Jona, SP, Leiter Begleitgruppe 14, Jugend
- Müller-Rainoni Yvonne, Schmerikon, FDP, Leiterin Begleitgruppe 6, Linthgebiet
- Willborn-Rechsteiner Renate, Goldach, AP, Leiterin Begleitgruppe 2, Rorschach

Weitere:

- Cavelti Ulrich, St. Gallen, Verwaltungsgericht
- Deubelbeiss Rolf, Rorschach, Jugend
- Fässler Hans, St. Gallen, Gewerkschaften
- Graf Karl, St. Gallen, evangelischer Konfessionsteil
- Kirchgraber Jost, Ebnat-Kappel, Kultur
- Stahlberger Peter, St. Gallen, Medien

1.3 Arbeitsgruppe 2, Staatsaufgaben / Finanzen:

Aus dem Grossen Rat:

- Eberhard-Halter Barbara, St. Gallen, LDU, Leiterin Arbeitsgruppe
- Ganz Peter, St. Gallen, FDP
- Eberle Albert, Walenstadt, CVP
- Eberle Beat, Bad Ragaz, CVP, anstelle von Eberle Albert, Walenstadt, CVP, Leiter Begleitgruppe 5, Sarganserland
- Buchschacher Fritz, Oberuzwil, SP
- Honegger Arthur, Krummenau, SP, anstelle von Buchschacher Fritz, Oberuzwil, SP
- Huber-Studerus Karin, St. Gallen, CVP, Leiterin Begleitgruppe 11, Justiz
- Spiess Hansruedi, Jona, FDP, Leiter Begleitgruppe 13, Wissenschaft
- Schilling Daniel, St. Margrethen, FDP anstelle von Spiess Hansruedi, Jona, FDP
- Würth Benedikt, Jona, CVP, Leiter Begleitgruppe 10, Staat

Weitere:

- Bürgi Arthur, St. Gallen, Kantonal St. Gallischer Gewerbeverband
- Erat Ruth, Rheineck, Kultur
- Galeazzi Michael, St. Gallen, Jugend
- Grob Walter, St. Gallen, Umweltschutzverbände
- Hartmann Andreas, Rorschach, Ärzteverein

- Müller Hans, Flawil, Bauernverband
- Oberholzer Kilian, Uznach, katholischer Konfessionsteil
- Stadler Karl, Altstätten, Industrie- und Handelskammer
- Vallender Klaus, Trogen, Universität St. Gallen

1.4 Arbeitsgruppe 3, Aufbauorganisation:

Aus dem Grossen Rat:

- Hess Walter, Oberriet, CVP, Vizepräsident, Leiter Arbeitsgruppe
- Keller Josef, Jona, CVP
- Ackermann-Hasler Elisabeth, Fontnas, SP
- Brühwiler Markus, Oberbüren, CVP, Leiter Begleitgruppe 9, Wirtschaft
- Gentina-Häusermann Christine, Rorschach, SP
- Dotschung-Porong Drölga, Flawil, SP, anstelle von Gentina-Häusermann Christine, Rorschach, SP
- Frei Reinhard, Balgach, FDP, Leiter Begleitgruppe 3, Rheintal
- Homberger Alain, Wattwil, FDP, Leiter Begleitgruppe 7, Toggenburg

Weitere:

- Fehr Bruno, St. Gallen, Kriminalpolizei
- Locher Hans, Kirchberg, Verband St. Gallischer Schulgemeinden
- Rohrer Markus, Abtwil, Staatsanwaltschaft
- Werder Hansjörg, St. Gallen, Verband St. Gallischer Ortsbürgergemeinden

1.5 Arbeitsgruppe 4, Ablauforganisation:

Aus dem Grossen Rat:

- Möckli Silvano, Rorschach, SP, Leiter Arbeitsgruppe
- Etter Bruno, Buchs, SP, Leiter Begleitgruppe 4, Werdenberg
- Schiendorfer Michael, Benken, CVP
- Büchler Jakob, Schänis, CVP, anstelle von Schiendorfer Michael, Benken, CVP
- Grämiger Jürg, Wil, CVP, Leiter Begleitgruppe 8, Fürstenland
- Gschwend Meinrad, Altstätten, GRÜ, Leiter Begleitgruppe 12, Medien
- Stadler-Egli Margrit, Bazenheid, CVP
- Rieser Christa, Eggersriet, SVP
- Stump Bruno, Engelburg, SVP, anstelle von Rieser Christa, Eggersriet, SVP

Weitere:

- Fejzulahi Jasmin, Wil, Jugend
- Halbeck Marcus, St. Gallen, Vereinigte Angestelltenverbände
- Nef Georg, Hemberg, St. Gallischer Rentnerverband
- Siegwart Walter, Azmoos, Kantonsgericht
- Laila Wohlwend, Sennwald, Jugend

1.6 Projektgruppe Verfassungstext:

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

- Grob Jacques, Unternehmer, Wattwil, FDP, Kommissionspräsident
- Hess Walter, Gemeindepräsident, Oberriet, CVP, Vizepräsident, Leiter Arbeitsgruppe
- Ganz Peter, Direktor BGS, St. Gallen, FDP
- Keller Josef, ehem. Generalsekretär im JPD, Gemeindammann, heute Regierungsrat, Jona, CVP
- Linder Markus, lic. phil., Germanist, Jona, SP
- Schindler Tuuli M., Juristin, Buchs, als Leiterin Verfassungssekretariat
- Hilber Kathrin, Regierungsrätin
- Niedermann Dieter, Staatssekretär
- Bucheli Markus, Generalsekretär Departement für Inneres und Militär
- Haltinner Andreas, ehem. Generalsekretär Justiz- und Polizeidepartement, heute Gemeindepräsident

1.7 Verfassungssekretariat:

- Schindler Tuuli M., Juristin, Buchs, als Leiterin Verfassungssekretariat
- Ledergerber Ruth, Administration

1.8 Mein Kommentar

Interessant ist festzustellen, dass in diesen wichtigsten Gremien, der Verfassungskommission und der Projektgruppe Verfassungstext, diejenigen Personen aus der Verwaltung, sprich aktive und passive Angestellte der obersten Staatsverwaltung sowie die immer wieder in Erscheinung tretenden Gemeindammänner samt der Regierungsrätin die Stimmenmehrheit in diesem Gremium haben.

Erstaunlich ist auch, obwohl die Kerngruppe in ihrem Bericht an den Grossen Rat der Auffassung war, dass die Regierung in der Verfassungsrevision nicht involviert sei, nun trotzdem, nebst den höchsten Verwaltungsbeamten eine Vertreterin in die höchsten Gremien abordnen konnte.

Aufgrund dieser Erkenntnis ist es nicht verwunderlich, dass Regierung und Parlament keinen eigentlichen Verfassungsrat einsetzen wollte, sondern dass letztere dies unter Zeitdruck zu tun hatten, damit erstens die gewählten Personen und deren Gesinnung bekannt war und zweitens die Regierung dadurch besseren Einfluss auf das Geschehen hatte. Bei einem externen, eigentlichen Verfassungsrat hätte die Regierung sehrwahrscheinlich grössere Mühe bekundet, sich personell in den obersten Gremien festzusetzen und die Richtung bekannt zu geben.

Mit diesen Massnahmen war die Arbeit aller untergeordneten Gremien und der sich engagierenden Personen nichts mehr als eine Alibiübung mit dem Deckmantel der Demokratie. Die in der Verfassung Eingang gefundenen Ziele sind bloss Ziele und demzufolge haben sie keine starke Verfassungswirkung. Aus diesem Grund wurde dieser Themenbereich auch einem Vertreter der Oppositionspartei überlassen. Die eigentlichen Kernarbeiten, die direkte Wirkung auf die Organisation und Tätigkeiten der Staatsverwaltung blieben aber in den Händen der Regierungsparteien.

C. DIE VERFASSUNG VOM 16. NOVEMBER 1890

Obwohl diese Verfassung im Verlaufe der Zeit mehrere Nachträge erhalten hat, ist der zu untersuchende Themenkreis nach wie vor derselbe geblieben und wurde nicht verändert. Die ergangenen Nachträge waren in sich abgeschlossen und gut übersichtlich, sodass auch keine materielle Veränderung des Kerngehaltes hätte erfolgen können.

- Link: Gesetzessammlung des Kanton St. Gallen; http://www.gallex.ch/gallex/fra_sys.html

1. Einzelne Artikel aus der Verfassung

Art 21

Der Staat führt die Aufsicht über die Ausübung des Anwaltsberufes und den Geschäftsbetrieb der Rechtsagenten und Kommissionäre; die Gesetzgebung wird hierüber die näheren Bestimmungen treffen.

Art. 52

Der Grosse Rat versammelt sich ordentlicherweise zweimal im Jahre, und zwar im Frühjahr und im Spätjahr an einem durch sein Reglement festzusetzenden Tage.

Ausserordentliche Versammlungen finden statt:

- a) sooft der Präsident des Grossen Rates es für notwendig erachtet;
- b) wenn 25 Mitglieder bei dem Präsidenten es verlangen;
- c) wenn der Regierungsrat sich zur Einberufung bewogen findet.

Die Einberufung zu den ordentlichen Versammlungen und zu den ausserordentlichen nach lit. c erfolgt durch den Regierungsrat, zu den übrigen ausserordentlichen Versammlungen dagegen durch das Büro des Grossen Rates.

Art. 55

Der Grosse Rat übt alle andern Hoheitsrechte des Staates aus; er ordnet und beaufsichtigt die gesamte Landesverwaltung und trifft die darauf bezüglichen Verfügungen. Es stehen ihm namentlich auch folgende Befugnisse zu:

1. Er entscheidet über Errichtung oder Aufhebung aller öffentlichen Anstellungen, die nicht durch die Verfassung oder durch Gesetz festgesetzt sind.
2. Er bestimmt die an den Staat, an die Gemeinden und die Beamten zu entrichtenden Amtsbühren und Sporteln.
3. Er trifft die ihm nach Verfassung und Gesetz zustehenden Wahlen und bestimmt die Gehalte aller Beamten und Angestellten, die vom Staate besoldet sind.
4. Er verfügt innert den Schranken der Bundesverfassung über die bewaffnete Macht zur Handhabung der äussern Sicherheit und innern Ruhe.
5. Er übt nach den Vorschriften des Bundes im Namen des Kantons das Vorschlagsrecht und das Recht, die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen.
6. Er schliesst Verkommnisse und Verträge mit andern Kantonen und Staaten innert den Schranken der Bundesverfassung.
7. Er bestimmt alljährlich den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates und beschliesst nach jeweiligen Gesetzen¹¹⁰ und Verordnungen die Erhebung der erforderlichen Abgaben und Steuern.
8. Er beschliesst Kredite, Bürgschaften oder Anleihen im Namen des Staates.
9. Er entscheidet über Ankauf und Verkauf von Staatsgütern und über Staatsbauten.

10. Er gewährt ausserordentliche Beiträge sowie Unterstützungen in Notfällen.
11. Er lässt sich alljährlich vom Regierungsrat über die gesamte Staatsverwaltung Bericht und Rechnung vorlegen, genehmigt dieselben oder verfügt darüber nach Gutfinden.
12. Wegen Verletzung der Verfassung oder der Gesetze, desgleichen wegen Veruntreuung oder pflichtwidriger Verwaltung des Staatsvermögens kann der Grosse Rat den Regierungsrat oder einzelne Mitglieder desselben nach den Bestimmungen des Gesetzes in Anklagezustand versetzen.
13. Ihm kommt in Kriminalfällen das Begnadigungsrecht zu, ebenso das Recht der Wiedereinsetzung in die bürgerlichen Ehren.
14. Er trifft verfassungsmässige Massregeln jeder Art, deren unverzügliche Ergreifung wegen drohender Gefahr oder hohen Staatsinteresses notwendig ist.

Art. 60

Der Regierungsrat besorgt mit Verantwortlichkeit gegen den Grossen Rat die gesamte Landesverwaltung und ist demnach die oberste Verwaltungs-, Erziehungs-, Polizei- und Vormundschaftsbehörde.

Art. 61

Er ernennt die untergeordneten Behörden, Beamten und Angestellten, deren Wahl nach Verfassung und Gesetz nicht andern Behörden oder dem Volke zusteht.

Art. 62

Er entwirft Vorschläge zu Gesetzen oder Beschlüssen des Grossen Rates und begutachtet diejenigen, welche ihm vom Grossen Rate überwiesen werden.

Art. 63

Er legt dem Grossen Rate jährlich in der zweiten ordentlichen Versammlung einen Vorschlag über die Einnahmen und Ausgaben des folgenden Rechnungsjahres vor.

Art. 64

Er ist gehalten, dem Grossen Rate jährlich in der ersten ordentlichen Versammlung Bericht, Rechnung und Ausweis über die gesamte Staatsverwaltung, unter Beifügung eines Inventars des Staatsvermögens, vorzulegen.

Über besondere Zweige der Staatsverwaltung erstattet der Regierungsrat Bericht, sooft der Grosse Rat es fordert.

Art. 65

Er hat alle Gesetze und Beschlüsse des Grossen Rates sowie dessen besondere Aufträge zu vollziehen. Nie dürfen Massregeln zur Vollziehung der Gesetze veränderte oder neue Bestimmungen über die Hauptsache enthalten.

Art. 66

Er hat die Aufsicht und Leitung über alle untergeordneten Behörden und Beamten nach den Vorschriften der Gesetze.

Art. 67

Dem Regierungsrat steht namens des Kantons auch das bundesgemässe Vorschlagsrecht zu (Art. 93 BV), wenn es nicht vom Grossen Rate selbst ausgeübt wird.

Art. 68

Zur Handhabung der äussern Sicherheit und innern Ruhe kann er vorläufig über die bewaffnete Macht verfügen, hat aber in wichtigeren Fällen den Grossen Rat einzuberufen, welchem die weitem Anordnungen zustehen.

Art. 73

Der Gemeinderat ist örtliche Vollziehungs- und Polizeibehörde. Das Gesetz bestimmt seine Verrichtungen und Befugnisse.

Art. 77.

Jede politische Gemeinde wählt einen Vermittler und dessen Stellvertreter.

Art. 78.

In jedem Bezirke 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.

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

Art. 80bis

Für den ganzen Kanton wird ein Verwaltungsgericht bestellt.

Die Gesetzgebung bestimmt die Organisation des Verwaltungsgerichtes und bezeichnet die Streitsachen, für die es zuständig ist. Verfügungen und Entscheide von Verwaltungsbehörden werden vom Verwaltungsgericht auf ihre Rechtmässigkeit überprüft.

Das Verwaltungsgericht ist in bezug auf Wahlart, Amtsantritt, Amtsdauer, Trennung der Gewalten, Wahlfähigkeit und Ausschliessungsgründe dem Kantonsgericht gleichgestellt.

Art. 85.

Den Präsidenten des Grossen Rates wählt der Grosse Rat aus seiner Mitte.

Art. 86.

Der Grosse Rat wählt den Präsidenten des Regierungsrates, der den Titel «Landamann» führt.

Art. 89.

Der Grosse Rat wählt den Staatsschreiber, den Staatsanwalt, die Anklagekammer und die Bankkommission.

Art. 96.

Alle durch die Verfassung aufgestellten Behörden treten nach erfüllter Amtsdauer in ihrer Gesamtheit ab; ihre Mitglieder sind aber wieder wählbar.

Ebenso sind die Bezirksammänner, die Vermittler und die übrigen Beamten und Angestellten nach erfüllter Amtsdauer wieder wählbar.

Art. 107.

Sämtliche Behörden und Beamten haben für genaue Handhabung von Verfassung und Gesetz den Pflichteid zu schwören oder, wenn die Ablegung desselben verweigert wird, das Handgelübde zu leisten.

Art. 108.

Die Behörden, Beamten und Angestellten sind für ihre Amtsverrichtungen verantwortlich. Die Verantwortlichkeit ist rein persönlich und erstreckt sich nicht auf die Amtsführung von Vorgängern oder Kollegen.

D. THESEN DER REGIERUNG VOM 18. NOVEMBER 1997

2.1 Einleitung

Dem Bericht der Kerngruppe sowie auch aus dem Protokoll des Grossen Rates vom 6. Mai 1996 kann entnommen werden, dass die Regierung zu keinem Zeitpunkt in die Kantonsverfassung involviert werde. Es ist daher davon auszugehen, dass die Regierung wie alle andern Bevölkerungsschichten sich lediglich im Rahmen der Vernehmlassung hätte vernehmen lassen können.

Aufgrund den öffentlich zur Verfügung stehenden Unterlagen muss aber geschlossen werden, dass die Regierung infolge der massiven Mitarbeit von obersten Verwaltungsbeamten und der Regierungsrätin Hilber in den wichtigsten Verfassungsgremien von den laufenden Informationen und Gedankenrichtungen aufgeschreckt wurden, dass sie die Verfolgung ihrer politischen Absicht in Gefahr sahen. Aus diesem Grund publizierten sie bereits am 18. November 1997 die sogenannten Gegenthesen auf über 44 Seiten.

Die letzten Sitzungen der Begleitgruppen fanden Anfangs Juni 1997 statt. Der Vernehmlassungsentwurf wurde aber erst am 1. Juli 1998 von der Verfassungskommission verabschiedet. Demzufolge mussten sie, nachdem die ersten Sitzungen der Verfassungskommission nach den Sommerferien erfolgten, in aller Eile ihre Meinung einbringen.

Die Regierung hat sich damit in ein Geschäft der Bürgerschaft und ihrer Volksvertreter eingemischt, das ihr schlicht nicht zustand. Sie hatte wie alle anderen Stellen und Personen die Möglichkeit, dies im Rahmen der Vernehmlassung zu tun. Da das Einbringen ihrer Sichtweise im dazumaligen Zeitpunkt zu spät war, um sich genügend durchsetzen zu können, muss sie sich zu diesem Vorgehen entschlossen haben.

2.2 Einzelne Thesen

Nachstehend werden einige Thesen der Regierung aufgeführt, die sich mit den einzelnen Artikeln in der erlassenen Verfassung vergleichen lassen.

These 2

Die Kantonsverfassung beschränkt sich auf einen Verweis auf die Justizgrundsätze in der Bundesverfassung.

Kommentar der Regierung

Die Justizgrundsätze sind Ausfluss der persönlichen Freiheit und des Rechtsgleichheitsgrundsatzes nach Art. 4 der Bundesverfassung. Sie sind namentlich auch durch Art. 5 und 6

der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Sie umfassen im einzelnen folgende Grundsätze:

- a) Recht auf unabhängige, unparteiische Richterinnen und Richter;
- b) unentgeltlicher Rechtsschutz für Minderbemittelte;
- c) Unschuldsvermutung;
- d) Gewährleistung des rechtlichen Gehörs;
- e) Entscheid innert angemessener Frist
- f) Überprüfung von untergeordnetem Recht auf seine Verfassungs- bzw. Gesetzmässigkeit;
- g) Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für Freiheitsentzug;
- h) Pflicht zur Information über die Gründe des Freiheitsentzuges und über die Rechte der verhafteten Person;
- i) Recht auf eine gerichtliche Überprüfung der Haft innert einer bestimmten Frist;
- j) Recht auf Rechtsbeistand bei Freiheitsentzug und auf uneingeschränkten Verkehr mit diesem;
- k) Schadenersatz und Genugtuung bei ungerechtfertigtem Freiheitsentzug.

Die Kantonsverfassung kann auf die Aufzählung dieser Grundsätze verzichten.

Mein Kommentar

Es ist erstaunlich, dass die Regierung unter dieser These Grundsätze auflistet, die nach übergeordnetem Recht einzuhalten wären, diese oder zumindest Teile davon aber vorsätzlich nicht beachtet. So ist es beispielsweise so, dass die st. gallische Richterschaft je nach Kundschaft keinesfalls unabhängig ist, sondern das Urteil in grosso modo bereits im Voraus fest steht. Demzufolge wird das rechtliche Gehör nur formell gewährt, aber nicht materiell.

Die Überprüfung von untergeordnetem Recht auf seine Verfassungs- und Gesetzmässigkeit können wir anhand der bundesrechtswidrigen Ermächtigungsverfahren und des Verantwortlichkeitsgesetzes hautnah verfolgen, indem sowohl das Strafgesetzbuch als auch die Kantonsverfassung vorsätzlich nicht eingehalten wurden.

Siehe dazu auch die Thesen 34 und 36.

These 3

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Meiner Ansicht nach sollte nicht nur das verfassungsmässige Recht verankert werden, dass der Staat für den Schaden aufzukommen hat, sondern gleichzeitig auch, dass dieser den Schaden vollumfänglich den Verursachern überbürden muss. Dies täte eine präventive Wirkung auf Behördenmitglieder und Beamte entfalten, damit sie sich künftig mehrmals überlegen, sich strafbare Handlungen zuschulden kommen zu lassen.

These 5

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Bereits aus der Entwicklung des Gemeindegesetzes haben wir festgestellt, dass die Regierung und die Gemeindepräsidenten kein Interesse an der Bekanntgabe der tatsächlichen Informationen an die Bürgerschaft haben. Was demzufolge „gute Voraussetzungen“ für eine Kommunikation sind, ist daher eine Frage des Standpunktes. In diesem Fall wird es so sein, dass die Bevölkerung einmal mehr wieder im Nachteil sein wird, denn die Regierung hat es bis anhin verstanden, dem Grossen Rat vorzuschreiben was er zu tun und lassen hat.

These 15

Politische Rechte, die nicht vorzusehen sind:

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

Kommentar der Regierung

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

partnerschaftlichen Absprachen. Solche würden mit Einführung eines Referendums verumöglicht.

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

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

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

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

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

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

Für die Einzelinitiative ist kein Bedürfnis erkennbar.

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

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

Mein Kommentar

Bei dieser Aufzählung zu den zu verbotenden politischen Rechten wird es offensichtlich, dass der Regierung und den Gemeindepräsidenten einzelne Vorstösse aus dem Volk un bequem und störend sind. Zudem würden damit die bisherigen Rechte eingeschränkt.

Dass er bei der Volksmotion sich für die Stärkung der einzelnen Parlamentsmitglieder bemüht, ist sehr rührend, aber nicht glaubwürdig, unternimmt er doch jahrein jahraus alle möglichen Massnahmen, um das Parlament zu schwächen.

Die Argumentation, dass je differenzierter die Volksrechte seien, ist in sich schon widersprüchlich, denn mit seinem Vorschlag werden diese geschmälert, weshalb die Forderung erst recht nach Abberufung zu stellen wäre. Die Behauptung, dass der Kanton St. Gallen keinen historischen Hintergrund für die Abberufung kenne, heisst noch lange nicht, dass sie nicht auf allen Stufen eingeführt werden könnte. Vielleicht wären dann Filz und Vetternwirtschaft im Kanton kleiner.

These 19

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Die Schreibweise dieses Artikels lässt die Vermutung aufkommen, dass die Regierungsparteien dahinter stecken, indem sie sich ein Monopol zimmern möchten, um jegliche Konkurrenz von sich zu halten, damit nur sie sich an den Steuergeldern laben können. Als Vergleich kann auch die Verweigerung, der Opposition zu erlauben an den Pfalzgesprächen teilzunehmen, beigezogen werden.

Noch schwerwiegender aber ist die Tatsache, dass mit diesem Verfassungsrecht die politischen Parteien von der Regierung instrumentalisiert werden können, sind sie doch damit eine Art Staatsorgan.

These 21

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

- a) Verfassungs- und Gesetzgebung
- b) Festlegung von Legislaturzielen einschliesslich Setzung von Prioritäten. Legislaturziele und Prioritätenordnung sind für den Grossen Rat und die weiteren Behörden verbindlich. Der Grosse Rat kann nur mit qualifiziertem Mehr davon abrücken;
- c) Erteilung von Leistungsaufträgen, soweit nicht die Regierung oder nachgeordnete Stellen zuständig sind;
- d) Finanzhaushalt (einschliesslich Kredit- und Globalkrediterteilung, Beschlüsse über Voranschlag, Steuerfuss, Jahresrechnung und Finanzplanung). Für Voranschlag, einschliesslich Besoldungskredite, Steuerfuss und Genehmigung der Rechnung ist der Grosse Rat abschliessend zuständig;
- e) Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung
- f) Ermächtigung zur Delegation von Kompetenzen;
- g) Notrechtmassnahmen. Vorbehalten bleiben die der Regierung infolge Dringlichkeit zugewiesenen Notmassnahmen;
- h) Wahlen:
 - Organe des Grossen Rates, einschliesslich seiner Vertreter in grenzübergreifenden parlamentarischen Gremien;
 - Regierungspräsident oder Regierungspräsidentin;
 - Eines der beiden Mitglieder des Ständerates. Die Wahl erfolgt aus dem Kreis der Mitglieder der Regierung;
 - Präsident oder Präsidentin und Mitglieder des obersten kantonalen Zivil- und Strafgerichtes sowie des Verwaltungsgerichtes. Die Kantonsverfassung ermächtigt den

Gesetzgeber, die Wahlkompetenz für die Justizorgane festzulegen, soweit nicht die Verfassung die Wahl durch den Grossen Rat vorsieht;

- Kantonale Ombudsperson
- Weitere durch die Gesetzgebung bezeichnete Organe.

Kommentar der Regierung

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

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

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

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

Die Wahl des Staatssekretärs als Stabschef des Parlamentes soll zwar wie bisher richtigerweise vom Grossen Rat vorgenommen werden. Da er aber auch der Regierung in gleicher Funktion zu dienen hat, muss er von dieser - vor allem im Hinblick auf eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit - ebenso akzeptiert werden können. Daher soll die Wahl nur im Einvernehmen beider Gewalten zustande kommen.

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

Mein Kommentar

Wenn man der Argumentation der Regierung Glauben schenkte, dass die bisherige Ordnung des Grossen Rates weitgehend der vorliegenden entspreche, so wäre das mit einem Emmentalerkäse zu vergleichen. Eine äussere Hülle und innen lauter Löcher!

Mit der Delegation von Kompetenzen des Grossen Rates wird die Regierung künftig erst Recht Gebrauch machen von diesem Artikel und zwar auf offensichtlichere Art und Weise als sie es bis anhin gemacht hat, indem sie den Grossen Rat ohne sein Wissen (?) entmündigt hat!

Es ist auch auffallend, dass hier Notrechtmassnahmen aufgeführt werden. Es versteht sich von selbst, sollte der Kanton in eine ausserordentliche, nicht vorhersehbare und tatsächliche Notlage geraten, dass dann der Grosse Rat die Kompetenz um Handeln hat, um Schaden abzuwehren. Wenn aber Notrecht gesprochen werden sollte, so ist dies ein Armutszeugnis für Regierung und Grosse Rat zusammen, hätten sie diese Ereignisse nicht kommen sehen. Viel eher aber wird es sein, dass damit das Recht ausgehöhlt werden soll, um der Bürgerschaft gar keine Möglichkeiten mehr zu geben, sich zu wehren, damit sich die Politikerkaste der bestehenden Regierungsparteien sowie der Regierung, der Gemeindepräsidenten und dem Heer von Beamten zulasten des Volkes bereichern kann. Ein Beispiel der Bereicherung haben wir bereits bei der erst eingereichten Motion „Wirtschaftliche Sicherung“ der Gemeindepräsidenten entdeckt. Zudem werden ausdrücklich die Notrechtkompetenzen der Regierung vorbehalten, d.h. die Regierung wird befehlen, was zu Tun und Lassen sei, nicht der Grosse Rat, denn ersterer kann ja auch nicht mehr zur Rechenschaft gezogen werden.

Bei der Wahlkompetenz des Grossen Rates wurde bewusst darauf geachtet, dass kein Richtergrremium namentlich genannt wurde, um nachher festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Wahlkompetenz bestimme. Konkret heisst das, dass nachher die Regierung für alles zuständig sein wird und der Grosse Rat nur noch die Aufgabe haben wird, sie zu decken und zwischendurch einige Themen in Frage zu stellen, damit nicht der Verdacht aufkommen könnte, dass Einigkeit bestehe.

These 22

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

Die Regierung fasst ihre Beschlüsse als Kollegium.

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

Kommentar der Regierung

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

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

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

Mein Kommentar

Bezüglich dem Kollegialitätsprinzip verweise ich auf die Erkenntnisse aus der Entwicklung des Gemeindegesetzes. Darin habe ich die Problematik der Geheimhaltung und der Minderheitsanträge von Behördenmitglieder analysiert und anhand der bestehenden unbefriedigenden Situation, deren Auswirkungen beschrieben.

Aufgrund der von mir aufgezeigten Strategie von Regierung, Regierungsparteien und Verwaltung wäre es somit auch möglich, einem neuen Regierungsmitglied einer heutigen Oppositionspartei den Mund zu stopfen, damit die tatsächlichen Machenschaften dieser genannten nicht publik würden. Sollte sich jemand trotzdem erlauben, daran Kritik zu üben oder gar noch mehr, so wäre die willkürliche Justiz jederzeit bereit, die rechtlichen Sanktionen zu erheben, damit jemandem die Lust so gehörig vergehen könnte. Damit wäre der Erhalt von „demokratischen Widerrechtlichkeiten“ gewährleistet.

Die Delegation von Kompetenzen auf nachgeordnete Stellen könnte durchaus als sinnvoll bezeichnet werden, ist doch die Regierung nicht in der Lage, alle Entscheide selbst zu fällen. Trotzdem ist zu berücksichtigen, dass es in der heute noch gültigen, von der Regierung als flexibel und vorausschauend bezeichneten Verfassung ebenfalls nicht nötig war, festzuhalten. Trotzdem war es möglich, dass untergeordnete Instanzen ihr „Hoheitsgebiet“ erhielten. Viel mehr ist aufgrund von weiteren Thesen zu befürchten, dass die Flexibilität darauf abzielen will, die Strukturen so zu verändern, dass untergeordnete Stellen zu entscheiden haben, damit schlussendlich die Regierung als Rekursinstanz und allmächtige und unangreifbare Behörde letztlich willkürlich entscheiden wird. Dass sie das bereits unter der heute noch gültigen Verfassung tut, muss nicht mehr erwähnt werden.

These 24

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

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Wenn ein Gremium oder eine Person einen Entscheid über irgend welche Sache zu befinden hat, so ist es unerlässlich, dass es selbst das Geschäft vorbereiten muss, um zu einem Entschluss zu gelangen. Dies ist nichts anderes als der Entscheidungsfindungsprozess, die Analyse und Gewichtung von verschiedenen miteinander vernetzten Parameter. Wenn nun diese Vorbereitung dem Rat entzogen wird, so entgehen ihm sehr wichtige Erkenntnisse der Zusammenhänge, denn diese sind erst recht wirksam, wenn sie selbst erarbeitet wurden. Damit besteht der Verdacht einer weiteren Bevormundung des Grossen Rates durch Informationsentzug.

Unter der alleinigen Zuständigkeit der Regierung bei der Organisation und Führung der Staatsverwaltung, wäre künftig eine Privatisierung oder Verstaatlichung der Kantonbank durch Parlament und Volk undenkbar, denn dies wäre nach neuer Verfassung die alleinige Kompetenz der Regierung. Damit Volk und Parlament eine derartige Massnahme vollziehen wollten, wäre zuerst eine Verfassungsrevision nötig. Das kann meines Erachtens aber nicht die Idee des Volkes sein, seinen Einfluss vollständig abzugeben.

Betreffend Notrechtsmassnahmen siehe dazu meinen Kommentar zur These 21.

These 25

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Wie bereits erwähnt, ist diese These eine schamlose Blendung, da sowohl Regierung als auch Staatsverwaltung nicht immer gesetzmässig handeln. Wenn die Regierung aber mit ihren neuen Kompetenzen nun noch viel mehr Macht erhält, so ist es ihr, zusammen mit den blinden und linientreuen Parlamentariern der Regierungsparteien ein Leichtes, das Gesetz künftig selbst zu definieren. Damit wird sie künftig nur noch gegen Bundesrecht verstossen. Aber auch dort wird es so sein, dass die Bürgerschaft bei Amtshandlungen aus formellen Gründen keine Möglichkeit haben wird, beim Bundesgericht zu appellieren. Dazu haben wir ja ebenerst den Entscheid des Bundesgerichtes über meine staatsrechtliche Beschwerde als eindrückliches Beispiel. Somit bliebe lediglich noch eine allfällige Aufsichtsbeschwerde beim Bund, sofern überhaupt möglich und selbst dann würde der Bundesrat Jahrzehnte brauchen, bis er sich mit der Materie auseinandersetzen würde. Beim Strafprozessgesetz hat er sich nach mehr als 48 Jahren ebenfalls noch nicht damit beschäftigt und lässt die Begünstigung spätestens seit meiner abgewiesenen Aufsichtsbeschwerde vom Juli 2001 gewähren!

These 27

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Auch wenn meine Rechtskenntnisse nicht so präzise sind, so vertrete ich die Auffassung, dass nicht nur *eine* unabhängige richterliche Behörde, sondern dass es sogar Standard ist, *zwei* anrufen zu können. Bezüglich der Unabhängigkeit haben wir bereits heute feststellen können, dass die Richterschaft nicht unabhängig ist, sondern davon auszugehen ist, dass sie je nach Kundschaft Urteile auf Bestellung fällt.

Nun möchte die Regierung diese minimalste vom Minimum vorgegebene Richterinstanz durch Gesetz noch weiter in Frage stellen. Damit wäre es durchaus möglich, dass kein Rich-

ter mehr entscheiden würde, sondern nur noch die Verwaltung, allenfalls mit letzter Beschwerdeinstanz der Regierung. Dies kann auch aus der These 31 entnommen werden.

Aufgrund der mir verschiedenen bekannten Fälle von Willkür in den St. Galler Amtsstuben komme ich zum Schluss, dass zumindest unter der gegenwärtigen politischen Konstellation zwingend alle Themen auf dem Rechtsweg anzufechten sind, denn es wäre durchaus möglich, dass durch weitere Behördenkomplotte (Beispiel Bad Ragaz) Schüler vorsätzlich schlecht benotet werden könnten, damit ihnen der Aufstieg in eine höhere Schule verwehrt würde, um damit den Eltern aus Neid oder anderen Gründen Steine in den Weg zu legen. Weitere Fälle wären durchaus möglich, denn die Verursacher müssen keine Sanktionen gewärtigen.

These 29

Die Kantonsverfassung regelt:

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Was sind Bagatellen? Wird dabei nur eine allfällige Strafe oder Busse berücksichtigt oder allenfalls auch dazu ein aufgrund des ergangenen Urteils ein Haftungsschaden oder Nebenforderungen, die ein Vielfaches höher sein könnten?

Es ist kaum zu glauben, mit welchen Elementen die Regierung zu operieren gedenkt, die heute bereits im ganzen Kanton auf allen Stufen willkürlich angewendet werden. So werden weder Sachverhalts-, Rechts- und Ermessenskontrolle ebenfalls willkürlich angewendet, selbst von der Regierung! Wie soll es denn unter der neuen Verfassung weiter gehen, die keine Leitplanken setzt, wenn es heute schon nicht der Fall ist?

These 31

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Wenn im Moment auch nur das Verwaltungsgericht aufgeführt wird, so wäre es durchaus auch möglich, andere, eben spezielle Gerichte einzuführen, die ev. einen ganz anderen Zweck verfolgen und die letztinstanzlich entscheiden.

Es ist durchaus nicht zufällig, dass die Regierung ganz speziell im Verwaltungsrecht denkt, spezielle Gerichte einzuführen, denn das würde ihr erlauben, die bereits heute willkürliche Verwaltungspraxis mit Hilfe der Gerichte weiter zu legalisieren, um einmal mehr die Behördenmitglieder und Beamte in ihren straffälligen Schutz zu nehmen, wie wir noch sehen werden.

These 33

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

Kommentar der Regierung

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

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

Mein Kommentar

Mit Erstaunen muss ich zur Kenntnis nehmen, dass die wichtige und sehr kostengünstige Institution Vermittler nur noch auf Gesetzesstufe verankert werden soll. Mit Hilfe dieser ersten Rechtsinstanz werden die Kontrahenten gezwungen, an den gleichen Tisch zu sitzen um zu versuchen, eine gütliche Lösung zu treffen. Damit wurden schon unzählige Gerichtsverfahren verhindert.

Es stellt sich auch die Frage, weshalb die erstinstanzlichen Gerichte künftig kantonale Gerichte sein sollen.

These 34

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

Kommentar der Regierung

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

der Stimmberechtigten zustande gekommen sind, überprüfen und allenfalls aufheben könnte.

Mein Kommentar

Weshalb soll denn eine konkrete Normenkontrolle in die Verfassung aufgenommen werden, wenn die Richterschaft diese ohnehin ohne Verfassungsauftrag in ihrem Pflichtenheft haben, es aber vorsätzlich nicht durchführen?

Die Überprüfung kantonaler Erlasse auf ihre Verfassungsmässigkeit erfolge im Rahmen der konkreten Normenkontrolle durch die kantonalen Gerichte. Das Bundesgericht führe die abstrakte Normenkontrolle gegenüber kantonalen Erlassen im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde durch. Dies heisst, dass die Gerichte überhaupt nicht mehr die Einhaltung von Bundesrecht zu prüfen hätten. Wie bereits bei der staatsrechtlichen Beschwerde im Zusammenhang mit dem Ermächtigungsverfahren festgestellt, wird es künftig einem Privaten kaum mehr gelingen, sich gegen einen Bundesrecht verstossender Gesetzesartikel zu beschweren, da diese vor allem in Bereichen der Staatshoheit und der Verwaltung die Legitimation abgesprochen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die neue Verfassung so weit gefasst ist, dass kaum einem je Erfolg beschieden sein wird.

These 36

Die Kantonsverfassung umschreibt die objektive Gewaltenteilung dahingehend, dass Grosser Rat, Regierung und Gerichte ihre Aufgaben grundsätzlich getrennt voneinander erfüllen.

Insbesondere sind die richterlichen Behörden in ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Der Gesetzgeber wird ermächtigt, der Verwaltung in besonderen Fällen ein Beschwerderecht einzuräumen.

Kommentar der Regierung

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

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

Mein Kommentar

Immerhin ist es ein Eingeständnis der Regierung, dass die Gewaltenteilung in der Praxis nicht eingehalten werde, was ja auch jedes Kind aufgrund der haarsträubenden Urteile selbst erkennen kann. Leider hat sie es unterlassen, auch noch deren Gründe aufzuführen, aber auch das ist ja bekannt.

Dass nun aber in streitigen Verfahren und in besonderen Fällen der Verwaltung die Kompetenz zur Beschwerde gegeben werden soll, ist natürlich der Gipfel der Unverfrorenheit. Es wird nun genau das Opferhilfegesetz angesprochen, das auch bei Behördenwillkür beigezogen werden könnte. Zudem unterlässt es die Regierung vorausschauend, dies im Thesentext genauer zu beschreiben, was heisst, dass damit alle möglichen Forderungen gegen die privilegierten Behörden und Beamten sowie der ihr nahestehenden Regierungsparteien und Vettern, willkürlich geschützt werden können und damit die Opfer einmal mehr wieder zum Opfer werden und die Täter zum Täter.

These 39

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Aufgrund des von der Regierung konkret genannten Beispiels sei entgegengehalten, dass unzählige Laienrichter teilweise garantiert viel bessere Urteile gefällt hätten, als verfilzte Gerichtspräsidenten.

Bezeichnend ist aber auch, dass die Regierung nicht in der Lage sein will, abstrakt die entsprechenden Gremien zu bezeichnen, sondern sie beruft sich auf den Einzelfallcharakter, was heisst, dass Ausschliessungsgründe willkürlich sein könnten.

These 53

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

Kommentar der Regierung

Kein Kommentar.

Mein Kommentar

Durch die verfassungsmässige Autonomie der Gemeinden, werden diese erheblich gestärkt und damit auch deren Gemeindebehörden. Dass nun aber den Gemeinden auch noch in der Rechtsetzung die Entscheidungsfreiheit zu überlassen sei, ist dann schon noch ein grosser Schritt. Die Regierung hat es daher über die Gesetzgebung in der Hand zu steuern, welche Bereiche gesetzlich geregelt werden und welche den Gemeinden überlassen werden soll. Damit wird der Willkür in den Gemeinden noch mehr Vorschub geleistet.

These 54

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

Kommentar der Regierung

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

Mein Kommentar

Auch diese These würde toter Buchstabe bleiben, sollte diese umgesetzt werden, denn die Regierung hat mit ihrem Entscheid über meine Aufsichtsbeschwerde gegen die Gemeindebehörde Flawil nicht die angemessenen Massnahmen zur Wiederherstellung oder Siche-

rung der gesetzlichen Ordnung ergriffen, wie es in Art. 238 Abs. 1 Gemeindegesetz vorgegeben ist. Viel eher ist es so, dass sie die Aufsichtsbeschwerde teilweise als Alibiübung benutzte, um nach aussen operative Hektik zu betreiben und nach innen gute Mine zum Bösen Spiel zu machen. Die Gemeindebehörde hat sich seither in ihrem Verhalten keineswegs geändert.

E. DIE VERFASSUNG VOM 10. JUNI 2001

1. Einzelne Artikel aus der Verfassung

- Link: Neue Verfassung: Amtsblatt Nr. 20 vom 14. Mai 2001; <http://www.amtsblatt-sg.ch/>

Die Präambel

Im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott für die menschliche Gemeinschaft und die gesamte Schöpfung wollen wir St. Gallerinnen und St. Galler unser geschichtlich gewachsenes Staatswesen in Freiheit und Recht gestalten, uns für das Wohl der Einzelnen und der Gemeinschaft in Solidarität und Toleranz einsetzen, an der Bewahrung des Friedens mitwirken.

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

Art. 4.

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

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

Art. 5.

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

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

Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Art. 8.

Grundlage staatlichen Handelns ist das Recht.

Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Behörden und Private verhalten sich nach Treu und Glauben.

Art. 55.

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. 60.

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.

Art. 62.

Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie öffentlich-rechtliche Anstalten haften für den Schaden, den ihre Organe, Behörden und Angestellten sowie 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.

Art. 64.

Der Kantonsrat wählt:

- a) seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglements;
- b) seine Vertretungen 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 Behörden und Organe.

Art. 65.

Der Kantonsrat:

- a) beschliesst Verfassungsänderungen;
- b) beschliesst Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- c) genehmigt Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang;
- d) erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest;
- 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) behandelt nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und 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.

Art. 67.

Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz mit 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.

Art. 68.

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

Art. 71.

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. 72.

Die Regierung nimmt die Wahlen vor, die ihr das Gesetz zuweist.

Sie bezeichnet ihre Vertretungen in nichtstaatlichen Einrichtungen.

Art. 73.

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;
- c) berichtet dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit;
- d) unterbreitet dem Kantonsrat Voranschlag und Rechnung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan;
- f) erstellt Vernehmlassungen zuhanden der Bundesbehörden, soweit sie nicht nachgeordnete Stellen damit beauftragt;
- g) stellt die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher;

- h) entscheidet in besonderen Rechtsstreitigkeiten;
- i) entscheidet über Begnadigungsgesuche;
- j) erfüllt weitere Aufgaben, die ihr das Gesetz überträgt.

Art. 74.

Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten:

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

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.

Art. 75.

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.

Art. 76.

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.

Art. 77.

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-, Staats- und Verwaltungsrechtspflege sowie die Gerichtsorganisation.

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

Art. 78.

Die Zivilgerichtsbarkeit wird durch erstinstanzliche Zivilgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt. Das Gesetz kann weitere Gerichte vorsehen.

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

- a) die oberste Gerichtsstanz im Kanton als einzige zuständig ist;

b) Bagatellsachen zu entscheiden sind.

Art. 79.

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 Gerichtsinstanzen Recht sprechen. Es weicht von diesem Grundsatz ab, wenn Bagatellsachen zu entscheiden sind.

Art. 80.

Die Rechtspflege in Staats- und Verwaltungssachen wird ausgeübt durch:

- a) Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden;
- b) das Verwaltungsgericht als oberstes Gericht;
- c) weitere gerichtliche Instanzen der Verwaltungsrechtspflege.

Art. 81.

Recht sprechende Instanzen überprüfen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht.

Art. 89.

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

In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt.

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

F. DIE ANALYSE DER UNTERSCHIEDE BZW. DER ENTWICKLUNG

Um nicht für jede Stufe in der Verfassungsentwicklung eine isolierte Stellungnahme abzugeben, die den Unterschied zwischen den beiden Verfassungsetappen trotzdem nicht erfassen, habe ich mich nachstehend lediglich auf die Analyse einiger einzelner Artikel beschränkt:

1 Einige Themen

Nachstehend habe ich verschiedene Themen in loser Reihenfolge aufgegriffen und beschrieben. Es gäbe noch unzählige weitere, doch beschränke ich mich nun darauf, um die Tragweite der neuen Verfassung sichtbar zu machen. Schlussendlich steht es mir nicht an, den St. Gallerinnen und St. Gallern Vorschriften über ihre Verfassung zu machen, doch nehme ich mir das Recht, um die Willkür zumindest so lange zu eliminieren, bis ich meine persönliche und materielle Beziehung zu diesem Kanton abgebrochen habe. Darnach kann die Sintflut kommen!

Weiter stelle ich nicht in allen Details den Anspruch, Recht zu haben, zumal ich die Auslegung der verschiedenen Artikel ganz bewusst expressiv und provokativ formuliert habe. Vielmehr geht es darum, die Summe und die Stossrichtung all der erlassenen Artikel aufzuzeigen und die Diskussion anzuregen. Dabei bin ich garantiert in der richtigen Richtung.

1.1 Die Behördeninformation

Im vorletzten Jahrhundert war das Verhältnis zu den Behörden schon noch ein anderes, weshalb die amtliche Information auch einen andern Stellenwert besass, zudem waren die medialen Transportmittel noch nicht so ausgebaut wie heute. Aus dieser Sicht wurde in der damaligen Verfassung auch keine Informationspflicht verankert.

Die neue Verfassung verpflichtet die Behörden in Art. 60, dass sie von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen, zu informieren haben.

Bereits in der Analyse des Gemeindegesetzes haben wir bei der Rechenschaftspflicht der Behörden feststellen können, dass alles unternommen wird, dass möglichst wenig und wenn überhaupt einseitig sowie unwahr informiert wird, damit die Willkürhandlungen nicht in die Öffentlichkeit gelangen. Die Verwaltung scheut sich auch bereits heute nicht, den Medien einen Maulkorb anzuhängen, indem sie ihnen verbieten will, ihre Willkürhandlungen an die Öffentlichkeit zu bringen. Nun soll aufgrund des Verfassungstextes ein Gesetz die Informationsverbreitung regeln. Da kann man ja nur erahnen, was da alles auf einem zukommt!

In diesem Zusammenhang sei natürlich auch erwähnt, dass auch die Regierung in Sachen Information massiv zulegt. Waren im Staatskalender 2000/2001 unter der Staatskanzlei noch zwei Personen unter Kommunikation aufgeführt, so sind es heute im Amtsjahr darauf bereits vier. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Departemente ebenfalls noch die Medien bedienen.

Immer wieder ist in den Medien zu hören, dass der Kanton St. Gallen im Vergleich zu den übrigen Kantonen ein Musterschüler sei! In der Tat, er ist es, leider in negativer Hinsicht, doch sollte die behördliche Botschaft eine andere sein!

1.2 Die Haftung von Behörden und Beamte

In Art. 108 der alten Verfassung sind die Behörden, Beamten und Angestellten für ihre Amtsverrichtungen verantwortlich. Die Verantwortlichkeit ist rein persönlich und erstreckt sich nicht auf die Amtsführung von Vorgängern oder Kollegen.

Nach Art. 62 der neuen Verfassung haften nicht mehr die einzelnen Personen, sondern Kanton, Gemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie öffentlich-rechtliche Anstalten für den Schaden, den ihre Organe, Behörden und Angestellten sowie Beauftragte bei der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit widerrechtlich verursachen. Das Gesetz sieht lediglich noch die Haftung für Schäden aus rechtmässigem Handeln in Fällen vor, in denen es die Billigkeit erfordert.

Das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten vom 25. November 1885 beinhaltete noch die persönliche Haftung von Behörden und Beamten. Für den entstandenen Schaden haftete jedes Mitglied rein persönlich je nach Massgabe seiner Verschuldung.

Nachdem im Jahre 1954 das bundesrechtswidrige Ermächtigungsverfahren beschlossen wurde, ging eine Motion zwecks Revision des Verantwortlichkeitsgesetzes. Darin wurde folgendes gefordert:

„Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rate Bericht und Antrag über eine Revision der Bestimmungen betreffend die Verantwortlichkeit von Staat, Gemeinden und Korporationen und deren Funktionären vorzulegen, insbesondere im Sinne des Ausbaues der Haftung des Gemeinwesens für Handlungen seiner Amtsträger.“

Der Regierung kam diese Motion scheinbar gelegen und unterbreitete einen Revisionsentwurf, dessen Kern heute noch das Verantwortlichkeitsgesetz bildet. So wurde im Jahre 1959 beschlossen, dass der Staat für den Schaden hafte, den ihre Behörden, Beamten und Angestellten in Ausübung dienstlicher Verrichtungen Dritten widerrechtlich zufügen. Wurde Schadenersatz geleistet, so steht dem Staat der Rückgriff auf die Behördemitglieder, Beamten und Angestellten zu, die den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben.

Mit dieser Regelung war es wiederum möglich, willkürlich über den Haftungsrückgriff, sofern überhaupt je offiziell ein Schaden entstanden war, auf die Behördemitglieder, Beamten und Angestellten zu beschliessen, denn es handelte sich wiederum um eine Amtsangelegenheit, sodass keine Dritten darüber erfahren konnten. Es wäre interessant zu erfahren, wie viel überhaupt auf die Beamtenschaft Regress genommen wurde. Siehe dazu meine erste Eingabe an den Grossen Rat.

1.3 Oberste Behörde

Art. 51 Abs. 1 der alten Verfassung hält unmissverständlich fest, dass der Grosse Rat die oberste Behörde im Staat sei. In der neuen sucht man aber vergeblich nach einem Hinweis, welche Behörde die oberste sei. Vielmehr ist aufgrund der mit der neuen Verfassung verschobenen Machtfülle anzunehmen, dass es die Regierung sei und der Grosse Rat noch ein Schattendasein friste. Eben, der Grosse Rat hat noch formell abzusegnen was die Regierung bzw. die Regierungsparteien aushecken und er hat die Regierung vor Angriffen zu schützen.

Das Verhalten von Regierung und den Regierungsparteien bestätigt ja auch deren Haltung, dass sie die zweitstärkste Partei im Kanton nicht an den Pfalzgesprächen teilnehmen lassen wollen. Das heisst doch, dass sie ihr eigenes Süppchen kochen wollen, das niemand sehen darf. Selbst der ehemalige stellvertretende Staatsschreiber Yvo Hangartner, Professor für öffentliches Recht kritisiert diese Haltung im Artikel „Ausgrenzen oder einbinden?“ im St. Galler Tagblatt unter der Rubrik Ostschweiz vom Samstag 12. Januar 2002. Die Kommentare der Verantwortlichen der Regierungsparteien sind dem Artikel ebenfalls beigefügt.

- Link: Archiv des St. Galler Tagblatt; http://www.tagblatt.ch/archiv/a_suche.cfm

Sollte nun die heutige Opposition in der Regierung Einsitz nehmen, so stellt sich die Frage, wie sich dann die übrigen Parteien verhalten werden. Denn dann ist der Zeitpunkt gekommen, dass sie auch die neue Partei in ihr „Geheimnis“ einweihen müssten. Das neue Regierungsmitglied ins System einbinden, dürfte über das Amtsgeheimnis nicht allzu schwer fallen. Viel schwieriger dürfte es aber sein, deren Partei ins System einzubinden. Bei so einem Schritt müssten den entsprechenden Exponenten und einem weiteren Kreis handfeste Vorteile zugeschanzt werden, damit sie das System mittragen würden, sofern überhaupt. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass die eigentlich problematischen Themen nicht mehr an den Pfalzgesprächen, sondern in einem andern Gremium nur unter den alten Regierungsparteien besprochen werden, um dann die neue sukzessive einzubinden.

1.4 Die Begnadigung

Gemäss Art. 55 Abs. 1 Pt. 13 der alten Verfassung steht dem Grossen Rat in Kriminalfällen das Begnadigungsrecht zu, ebenso das Recht der Wiedereinsetzung in die bürgerlichen Ehren.

In der neuen Verfassung unter Art. 73 Abs. 1 lit. i steht diese Kompetenz nun allein der Regierung zu und zwar nicht nur in Kriminalfällen, denn es heisst lediglich, dass sie über Begnadigungsgesuche entscheide.

In den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf an den Grossen Rat kann ein einzig wichtiger Hinweis entnommen werden, dass der Grosse Rat gemäss Art. 22 StP das Begnadigungsrecht über 5 Jahre ausübe. Das StP wurde allerdings erst im Jahre 1999 beschlossen. Bis dahin war die Regelung immer noch so, wie in der alten Verfassung festgeschrieben. Im Detail ist sie mir nicht bekannt. Nun hat die Inflation eingesetzt und die Regierung will die gesamte Kompetenz.

Die Konsequenz daraus ist, dass nun die Regierung über das gesamte Verfahren des Strafprozesses in allen Phasen Einfluss nehmen kann, indem sie erstmals mittels der Anklagekammer willkürlich über die Eröffnung eines Strafverfahren entscheiden kann. Sollte entgegen ihrer Überzeugung, aus welchen Gründen auch immer ein Strafverfahren durchgeführt werden müssen, so ist der Beschuldigte ja vorgewarnt, damit er Sicherheitsmassnahmen zu seiner Verteidigung vorkehren kann. Damit wird zweitens die Strafuntersuchung er-

schwert. Wie mittlerweile hinlänglich bekannt, stehen sowohl die Untersuchungsbehörden als auch die gesamte Richterschaft in einem schlechten Licht, so dass auch bei diesen Organen eine politische Willkür zu beobachten ist. Sollte nun eine Verurteilung eines genehmen Behörden- oder Parteimitgliedes sowie auch eines Beamten opportun sein, so ist es nun möglich, dass aufgrund eines Gesuches hin die Begnadigung ausgesprochen wird, so wie wenn nichts geschehen ist. Da dies selbstverständlich unter das Amtsgeheimnis fällt, wird davon niemand erfahren.

1.5 Wahlen durch den Grossen Rat

Nach alter Verfassung trifft der Grosse Rat gemäss Art. 55 Abs. 1 Pt. 3 die ihm zustehenden Wahlen, welche in Art. 85, 86, 87 und 89 festgehalten sind.

Namentlich sind folgende Funktionsträger durch den Grossen Rat zu wählen:

- Präsident des Grossen Rates
- Landammann
- Präsident, Mitglieder und Ersatzmitglieder des Kantons- und des Kassationsgerichtes
- Staatsschreiber
- Staatsanwalt
- Anklagekammer
- Bankkommission

In der neuen Verfassung hat der Grosse Rat nach Art. 64 noch folgende Funktionsträger zu wählen:

- Seine Organe nach Massgabe des Geschäftsreglements
- Seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen
- die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten
- Auf Antrag der Regierung die Staatssekretärin oder den Staatssekretär
- die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Kantons- und des Verwaltungsgerichtes
- weitere durch das Gesetz bezeichnete Behörden und Organe

Aufgrund der im heutigen Geschäftsreglement des Grossen Rates zusammengestellten Liste, sind nachstehende Funktionsträger gemäss Gesetz zu wählen:

- Präsident des Grossen Rates
- Vizepräsident und Stimmenzähler des Grossen Rates
- Kommissionen des Grossen Rates
- Landammann
- Staatssekretär
- Kantonsgericht
- Handelsgericht
- Kassationsgericht
- Anklagekammer
- Staatsanwälte
- Verwaltungsrekurskommission
- Versicherungsgericht
- Verwaltungsgericht
- Bankkommission der Kantonalbank
- Eidgenössische Geschworene

Es stellt sich demzufolge die Frage, weshalb in der Verfassung nicht alle Funktionsträger festgehalten worden sind. Geht es im Endeffekt auch hier darum, um in wenigen Jahren sukzessive zu beginnen, die Wahlkompetenzen des Grossen Rates zu beschneiden und der Regierung zu übertragen, um die lästige Diskussion mit der Opposition zu umgehen und dabei das eigene Süppchen weiter kochen zu können?

1.6 Aufsicht über die Gerichte

Sowohl nach alter (Art. 55 Abs. 1) als auch nach neuer (Art. 65 lit. k) Verfassung hat der Grosse Rat die Aufsicht über die Gerichte. In der alten Version heisst es allerdings noch, dass er die darauf bezüglichen Verfügungen treffe. Wie weit diese Ergänzung tatsächlich nötig ist, bleibe dahingestellt.

Tatsache ist aber, dass der Grosse Rat diese Tätigkeit bereits in der Vergangenheit nicht war genommen hat. Am Beispiel der Anklagekammer kann dies bildhaft dargestellt werden:

Kein Mitglied der AK kann behaupten, es wisse nicht, dass diese Behörde Amtsgeheimnisverletzung und Begünstigung betreibe. In den letzten 25 Jahren aber waren die ehemaligen Kantonsräte Walter Kägi, Rolf Vetterli, Christoph Tobler und Paul Steiner in der AK und nachher sogar im Kantonsrat. Kägi war schlussendlich sogar in der Regierung, als das Strafprozessgesetz zweimal revidiert wurde. Dieses bundesrechtwidrige Ermächtigungsverfahren wurde aber nie beanstandet, ebenso wenig die vielen Willkürentscheide der übrigen Richterschaft, die am heutigen Tag nur ansatzweise bekannt sind. Jeder, nicht nur die Genannten, hat Kenntnis davon, schweigt sich aber beharrlich aus, weil er ebenfalls davon profitieren will!

Der Grosse Rat nimmt somit seine verfassungsmässige Arbeit seit Jahren nachweislich nicht wahr! Im Gegenteil, er betreibt eine bürgerfremde Politik, obwohl das Gros dieser Personen behaupten sie seien bürgerlich!

1.7 Festsetzung der Löhne und Gehälter

Gemäss Art. 55 Abs. 1 Pt. 3 der alten Verfassung bestimmt der Grosse Rat die Gehalte aller Beamten und Angestellten, die vom Staat besoldet werden. In der neuen Verfassung sucht man aber vergeblich nach dieser grossrätlichen Kompetenz. Damit hat der Grosse Rat diesen grössten Kostenfaktor der Staatsrechnung diskussionslos aus der Hand gegeben.

Der Verfassungsentwurf 99 ging zudem noch von einem separaten Verfassungsartikel über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung aus, der einige Verfassungskompetenzen von Parlament und Regierung per Gesetz verändert hätte. Der WoV-Artikel fand aber keinen Eingang in die neue Verfassung.

Ungeachtet über oder ohne WoV hat der Grosse Rat genau wieder Kompetenzen abgegeben, die er während den Sessionen wieder reklamieren kann, die Regierung werde immer mächtiger. So hat nun die Regierung die Besoldung der Beamtenschaft in der Hand und der Rat kann lediglich über das Budget monieren. Die Regierung kann dann aber darauf bestehen, dass die Löhne so hoch seinen (beispielsweise doppelt so hoch wie heute), dass diese Kosten eben erwachsen. Da die Kompetenz zur Gehaltsfestsetzung bei der Regierung liegt, kann der Grosse Rat nur die Faust im Sack machen. Er hat nicht einmal die Möglichkeit, den Steuerfuss entsprechend tiefer anzusetzen, denn auch dieser ist aufgrund der mutmasslichen Ausgaben anzusetzen.

1.8 Einsatz der Armee

Gemäss Art. 55 Abs. 1 Pt. 4 der alten Verfassung verfügt der Grosse Rat innert den Schranken der Bundesverfassung über die bewaffnete Macht zur Handhabung der äussern Sicherheit und innern Ruhe.

Die Regierung hat nach Art. 68 der alten Verfassung zur Handhabung der äussern Sicherheit und innern Ruhe *vorläufig* die Kompetenz über die bewaffnete Macht zu verfügen, hat aber in wichtigeren Fällen den Grossen Rat einzuberufen, welchem die weiteren Anordnungen zustehen.

In der neuen Verfassung wird der Einsatz der kantonalen Truppen mit keinem Wort erwähnt. Wenn die Kompetenz lediglich noch die innere Sicherheit betrifft und sich die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren sehr stark verändert haben und sich noch weiter verändern werden, geht der Einsatz der kantonalen Truppen doch in dem lapidaren Satz „Stellt

die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher.“ unter. So steht dann auch unter Art. 71 im Vernehmlassungsentwurf an den Grossen Rat, dass die Regierung aufgrund ihrer unmittelbar greifbaren Mittel das am besten geeignete Staatsorgan sei.

Gemäss Art. 83 Abs. 2 lit. b Militärgesetz werden die Kantone autorisiert, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen, ihre Truppen auf eigenem Hoheitsgebiet für den Ordnungsdienst einzusetzen.

Wenn in letzter Zeit auch die Bewältigung von Natur-, Zivilisations- und technischen Katastrophen im Vordergrund stand, so darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Armee bzw. die kantonalen Truppen für den Ordnungsdienst und damit gegen die eigenen Bürger eingesetzt werden kann. Selbst wenn die Anzahl der kantonalen Truppenverbände mit der Armee 95 stark reduziert wurde und mit der anstehenden Armeereform XXI nochmals abgespeckt wird, so muss nach wie vor davon ausgegangen werden, dass die Kantone auch künftig noch eigene Kontingente haben werden. Weiter soll die Verfassung ja auch auf einen längeren Zeitraum ausgelegt werden. Was heute nicht absehbar ist, kann morgen schon gegenwärtig sein. So darf man auch nicht vergessen, dass es noch keine 100 Jahre her war, dass auch in der Schweiz die Armee gegen die Bürger eingesetzt worden ist.

Dass der Kantonsrat diese Kompetenz kompromisslos und ohne Diskussion der Regierung überträgt und ihr noch mehr Machtfülle gibt, ist schlicht unverantwortlich, erst recht, wenn beobachtet werden kann, wie willkürlich der gesamte Staatsapparat geworden ist.

1.9 Sanktionen gegen die Regierung oder gegen einzelne Regierungsmitglieder

Gemäss Art 55 Abs. 1 Pt. 12 alter Verfassung kann der Grosse Rat den Regierungsrat oder einzelne Mitglieder desselben nach den Bestimmungen des Gesetzes wegen Verletzung der Verfassung oder der Gesetze, desgleichen wegen Veruntreuung oder pflichtwidriger Verwaltung des Staatsvermögens in Anklagezustand versetzen. Weitere Sanktionsmöglichkeiten bestehen keine.

In der neuen Verfassung hat der Grosse Rat aber grosszügig auf die Möglichkeiten von Sanktionen gegenüber der Regierung oder sie abzusetzen, verzichtet. Daraus ist abzuleiten, dass er deren widerrechtlichen Machenschaften deckt, denn damit wird die Regierung unangreifbar, es sei denn, ein Bürger setze sie in Anklagezustand. Dass sich dies aber einer getraut, noch dazu einer aus dem selben Kanton, ist wohl kaum anzunehmen. Damit sind der Willkür Tür und Tor geöffnet, erst recht, wenn neu der Richter in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ausgeschlossen werden soll.

1.10 Vorbereitung der Geschäfte des Grossen Rates

Art. 73 Abs. 1 lit. a der neuen Verfassung beschreibt, dass die Regierung in der Regel die Geschäfte des Kantonsrates vorbereite. In der alten Verfassung ist ein derartiger Artikel nirgends zu finden, geht sie doch selbstredend davon aus, dass im Sinne der Ökonomie beispielsweise die Regierung einen ersten Gesetzesentwurf als „Turngerät“ für die vorberatende Kommission des Kantonsrates erstellt, da sie ja über die erforderlichen fachlichen Ressourcen verfügen sollte. Es wäre ja völlig verkehrt, wenn sich der Kantonsrat dieses sündhaft teure Personal auch noch leisten würde, sind sie in der Verwaltung doch unterbeschäftigt, ansonsten kämen sie nicht auf dumme Gedanken und konzipieren Vorgehen, wie Behörden und Verwaltung auf „legalem“ Wege die Demokratie aushebeln können. Dass aber die Kommission schlussendlich die Vorbereitungen selber trifft, sollte auch klar sein.

Im Kommentar zum Entwurf an den Grossen Rat wird behauptet, dass dies der Regierung bereits heute aufgrund Art. 62 KV zustehe. Dies ist allerdings nicht der Fall, denn darin heisst es, dass sie Vorschläge zu Gesetzen oder Beschlüssen des Grossen Rates entwerfe und diejenigen, welche ihm vom Grossen Rate überwiesen werde, begutachte.

Entwerfen und begutachten sind natürlich noch lange nicht gleichbedeutend wie Geschäfte vorbereiten. Aber gerade darin liegt der grosse Unterschied! Es ist aber auch nicht mehr

erstaunlich, dass sich der Grosse Rat anlässlich der Debatte auch hierüber gar nicht geäußert hat!

Nun, mit dem beschlossenen Artikel sieht das aber anders aus. Vielleicht mag man heute noch beteuern, dass es so wie vorhin beschrieben sei. In wenigen Jahren aber erinnert sich daran niemand mehr. Mass dazu können Sie an der Motion Wirtschaftliche Sicherung vom 7. Mai 2001, Geschäft Nr. 41.01.05 nehmen. In jenem Fall wollte auch niemand mehr Bescheid wissen, geht es doch schlussendlich nebst Strategie und Taktik um viel Macht und im Endeffekt um noch mehr Geld!

Entscheidend aber ist, was zählt und damit was geschrieben steht. Im Klartext heisst das, dass die Regierung dem Grossen Rat die Geschäfte so mundgerecht vorbereitet, damit er nur noch ja oder nein zu sagen hat, er sich also schlussendlich keine grossen Gedanken mehr machen muss bzw. darf. Die Verwaltung wird dazu aus Eigeninteresse Hand bieten und alles versuchen so darzustellen, dass ihre Argumentation von einem unfähigen und verfilzten Parlament kopfnickend übernommen wird. Damit wird er immer mehr entmachtet. Die Frage stellt sich damit ohnehin, wer die oberste Behörde im Staat sei!

Der Grosse Rat kann damit keine eigene Vorlage mehr einbringen, die der Regierung nicht genehm ist. Sollte sich die Regierung einmal weigern, eine wichtige Vorlage zu ändern und sei sie noch so klein, so würde sie behaupten, dass es dem Grossen Rat nicht zustehen würde, wenn er von sich aus dies tun würde und es durchpeitschen möchte. Die trojanischen Pferde im Grossen Rat würden selbstverständlich das ihrige noch dazu beitragen, die Regierung zu unterstützen. Daraus wird erst recht deutlich, dass sich der Grosse Rat seit Jahrzehnten bereits an Regierung und Verwaltung verkauft hat!

1.11 Entscheid bei besonderen Rechtsstreitigkeiten

In Art. 73 lit. h steht lediglich, dass die Regierung in besonderen Rechtsstreitigkeiten entscheide. Dieser sehr bedeutende Auftrag war beispielsweise im Vernehmlassungsentwurf 98 nicht enthalten. Im Kommentar zum Entwurf an den Grossen Rat wird festgehalten, dass diese Kompetenzen bereits in Art. 43 und 43bis Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRP) definiert seien. Tatsächlich ist dort konkret beschrieben, welche Fälle wie und wo zu beschweren sind. In der alten Verfassung besteht diese Kompetenz gar nicht.

Auch hier wird künftig wieder gelten, was beschlossen wurde und zudem könnten die genannten Art. 43 VRP jederzeit beliebig verändert werden. Die Formulierung dieses Auftrages ist so weit definiert, dass die Regierung jederzeit über alle x-beliebigen Fälle „Recht“ sprechen könnte und sie sich jederzeit auf die Verfassung berufen könnte, dass ihr Handeln rechtens sei. Da es sich letztendlich um einen politischen Entscheid handelt, könnte er auch weiter nicht angefochten werden. Selbst der Grosse Rat hätte dazu keine Möglichkeiten mehr, selbst wenn er es möchte. Um dies zu ändern, wäre zwingend eine Verfassungsänderung durchzuführen. Dies könnte mitunter sehr lange dauern.

Damit dürften aber plötzlich Rechtshändler willkürlich der ordentlichen Justiz entzogen werden und von der Regierung als erste und endgültig abschliessende richterliche Instanz entschieden werden. Was da auf einem zukommt, wenn die alte Verfassung schon mit Füßen getreten wird, kann nur erahnt werden!

1.12 Unaufschiebbarer Regelungsbedarf

Nach Art. 75 der neuen Verfassung erhält die Regierung die Kompetenz, soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf bestehe und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden könne, durch Verordnung vorläufig Recht zu setzen, jedoch längstens 2 Jahre. Gleichzeitig hat sie dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen zu stellen.

Dem Verfassungsentwurf 99 entnehmen wir, dass das Dringlichkeitsrecht auf Verordnungen der Regierung mit Gesetzesrang basiere. Es werden die Gründe dafür genannt, ein unaufschiebbarer Regelungsbedarf und, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wegen

der zeitlichen Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann. Es wird dann auch nicht verhehlt, dass dies bereit in Art. 16 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes (StVG) definiert sei, jedoch nur auf ein Jahr festgesetzt sei. Zudem wird behauptet, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren manchmal länger als ein Jahr daure, weshalb die Frist auf zwei Jahre angesetzt sei.

Mittlerweile kennen wir die fachlichen Kompetenzen der Juristen und Politiker und ganz im Besonderen derjenigen des Kantons St. Gallen. Diese sind in der Lage alle erdenklichen Falschheiten und Lügen „fundiert“ und „plausibel“ zu begründen. Damit sind sie auch in der Lage, eine Dringlichkeit zu begründen und erst recht, nachdem wir die gesamte Strategie für einen Willkürstaat entlarvt haben, auch eine Strategie zu entwickeln, wie, wo und wann künftig das Gesetz keine Regelungen enthält. Damit wird einstweilen willkürlich „Recht“ definiert, damit nach zwei Jahren Anwendung der dringlichen Verordnung, dies zur rechtlichen Praxis werde. Auch dafür werden die willkürlichen Staatsjuristen Argumente finden, um dies behalten zu können. Beispiele dafür finden wir in der Vergangenheit zur Genüge.

Mit diesem Artikel wird der Regierung auf legaler Basis die Möglichkeit gegeben, künftig nur noch über Dringlichkeit oder mit andern Worten über Notrecht zu handeln.

Dieser Artikel ist aber nicht nur das Beschriebene. Er ist auch ein Armutszeugnis für Regierung und Parlament, dass diese keine staatsmännische Fähigkeiten besitzen, visionär und vorausschauend zu denken, planen und zu handeln. Dies zeigt ja gerade, dass sie sich durch ihre Politik selbst im täglichen Verwaltungsgeschäft ersticken und nicht fähig sind, das Wesentliche anzugehen. Filz und Vetternwirtschaft haben demzufolge in der Regierung die ersten drei Prioritäten. Darnach kommt lange nichts mehr und erst viel viel später erscheinen dann die eigentlichen Probleme.

Dies ist aber nicht nur ein Armutszeugnis für die Regierenden. Damit betroffen sind in erster Linie ebenso die Verantwortlichen der Regierungsparteien sowie deren Mitglieder und in zweiter Linie auch das übrige, unaufgeklärte Volk, das für eine Demokratie nicht mündig ist.

1.13 Die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

In Art. 8 der neuen Verfassung wird festgehalten, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein müsse. Zudem hätten sich Behörden und Private nach Treu und Glauben zu verhalten.

Dies sind sehr schöne Worte, die aber nur von den Privaten eingehalten und respektiert werden müssen, keinesfalls aber von den Behörden, wie wir inzwischen mehrfach gesehen haben. Auch dieser Artikel dient lediglich dazu, der Bürgerschaft Sand in die Augen zu streuen. Beispiele, dass Regierung und Verwaltung dies bereits heute nicht einhalten, gibt es genug. Dafür benötigt man ja unbedingt mehr Personal um die äusserst komplexe Rechtslage und die Kommunikation bewerkstelligen zu können.

1.14 Ausschluss des Richters in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten

Obwohl im ersten Satz in Art. 77 der neuen Verfassung das Recht festgehalten wird, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde habe, wird im folgenden zweiten Satz das Ganze wieder in Frage gestellt, indem das Gesetz in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten die richterliche Beurteilung in besonderen Fällen ausschliessen könne.

Gemäss Kommentar zum Entwurf an den Grossen Rat sind besondere Fälle, bei denen ein sehr grosser Ermessensspielraum besteht und die deshalb rechtlich schwer überprüfbar sind, etwa Streitigkeiten über Staatsbeiträge, auf die kein Rechtsanspruch bestehe, Begnadigungen, Steuererlasse oder Schulprüfungen. Im weiteren wird auf Art. 59bis Abs. 2 VRP verwiesen.

Auch hier gilt wieder, dass die Aufzählung nur im Kommentar und nicht in der Verfassung festgehalten ist, zudem sind die aufgeführten Beispiele sehr fragwürdig gewählt. Damit kann

das Gesetz jederzeit auch andere besondere Fälle definieren oder gar deren Entscheid der Regierung offen lassen.

Der Kommentar zum Entwurf nimmt denn auch Bezug zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK [SR 0.101], der die zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen definiert und gibt auch zu bedenken, dass darin die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nur teilweise definiert seien.

Es ist deshalb zu befürchten, dass schlussendlich alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten besondere Fälle bilden werden, um diese durch die Regierung willkürlich zu entscheiden und damit die bis anhin protegierten Behördenmitglieder und Beamte weiter zu Lasten der übrigen Bevölkerung hätscheln zu können.

Angesichts der Tatsache, dass der Verfassungsartikel bereits enthält, besondere Fälle dem Richter zu entziehen, muss eine Absicht bestehen, um möglicherweise der Richterschaft weiterhin Niederlagen vor dem Bundesgericht oder gar dem europäischen Menschenrechtshof zu ersparen und demzufolge diese Tätigkeit der endgültig entscheidenden Regierung zu übertragen.

Damit wäre selbstverständlich den hochgelobten Verfassungsgrundsätzen nachgelebt!

1.15 Konkrete Normenkontrolle

Nach Artikel 81 der neuen Verfassung hätten die Recht sprechenden Instanzen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu überprüfen.

In den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf an den Grossen Rat kann entnommen werden, dass dies im Kanton St. Gallen bereits gängige Praxis sei. Die rechtsprechenden Instanzen, vor allem das Verwaltungsgericht, hätten im konkreten Fall die anwendbare Bestimmung eines kantonalen Erlasses auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungs- und Gesetzesrecht sowohl des Kantons als auch des Bundes zu überprüfen.

Dieser Artikel überdeckt die herrschenden Zustände in den rechtsprechenden Instanzen. Als Beispiel kann dafür die Anklagekammer und die Regierung mit der institutionellen Begünstigung beigezogen werden! In Kenntnis der Bundesrechtswidrigkeit weigern sie sich hartnäckig, das Ermächtigungsverfahren aufzuheben.

Der beschriebene Artikel, wie auch die Präambel sowie ein Teil der in den Grundrechten beschriebenen Rechte dienen lediglich der Beschönigung und sind als toter Buchstabe konzipiert.

1.16 Nur eine Gerichtsinstanz in Zivilsachen

In Art. 78 Abs. 1 der neuen Verfassung wird festgehalten, dass die Zivilgerichtsbarkeit durch erstinstanzliche Zivilgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt werde. Zudem wird noch ergänzt, das Gesetz könne weitere Gerichte vorsehen.

Im zweiten Absatz wird dann nochmals bestätigt, dass das Gesetz vorsehe, zwei ordentliche Instanzen Recht sprechen zu lassen, dass es aber von diesem Grundsatz abweiche, wenn die oberste Gerichtsinstanz im Kanton die einzige zuständige sei und bei Bagatellsachen.

Im Kommentar des Verfassungsentwurfs 99 werden die erstinstanzlichen Zivilgerichte aufgelistet. Dazu zählen auch die Schlichtungsstelle und das Arbeitsgericht. Mit andern Worten, könnte es künftig beispielsweise so sein, dass ein Streit von der Schlichtungsstelle direkt ans Kantonsgericht weitergezogen werden müsste, da ja das Bezirksgericht ebenfalls erstinstanzlich ist. Eine Alternative wäre, dass die Schlichtungsstelle erste und letzte Instanz sein könnte.

Eine weitere Option könnte bestehen, dass die erstinstanzlichen Bezirksgerichte aufgelöst würden und nur noch Kantonsgerichte existierten. Damit wäre es möglich, der Verfassung zu entsprechen, gleichzeitig aber die rechtlichen Möglichkeiten einzuschränken, denn der Gang

ans Bundesgericht ist nicht einfach, weshalb das Gros der Urteile nicht weiter gezogen werden. Damit wäre es den Richtern noch besser möglich, je nach Kunden willkürlich zu urteilen, denn es gäbe innerhalb des Kantons keine gegenteiligen Argumente mehr seitens der Gerichte. Dass es in diese Richtung gehen könnte, entnehme ich der Argumentation aus dem Protokoll des Grossen Rates, dass die Reorganisation des Gerichtswesen Bestandteil des Massnahmenpakets 1997 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts ist. In der Zivilrechtspflege seien ähnliche Wege einzuschlagen wie sie ab 1. Juli 2000 bei den Strafverfolgungsbehörden begangen werden.

Weiter muss in Betracht gezogen werden, dass die Kassationsgerichte aufgehoben werden sollen. Dieses durch frei schaffende Juristen bestückte Gericht ist erstens nicht nur kostengünstig und zweitens gäbe es dem Grossen Rat auch die Möglichkeit, die Güte der Richterschaft besser zu überprüfen. Letzteres ist natürlich im Kanton St. Gallen nicht erwünscht und schon gar nicht von willkürlich urteilenden Richtern und deren Klienten.

Dieser Artikel ist in sich mehr als widersprüchlich. Was schlussendlich beschlossen werden soll, weiss nur die Regierung und das Parlament ist sich darüber aber noch nicht einig. So gesehen steckt in diesem Artikel nichts gutes, selbst wenn es Regierung und Parlament herbeireden.

1.17 Bei Bagatellen nur eine Rechtsinstanz

Art. 78 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 der neuen Verfassung halten fest, dass bei Bagatellsachen nur eine Rechtsinstanz entscheide.

Es ist durchaus verständlich, dass bei Bagatellen kein unverhältnismässiger Aufwand betrieben werden sollte, doch gibt es einem Richter, ob im Kanton St. Gallen oder anderswo die Gewissheit, dass er nicht mehr kontrolliert wird. Aus diesem Grund ist er „frei“ in der „Rechtsprechung“. Konkret heisst das, dass er jedes Urteil fällen kann, der Verurteilte wird sich nie mehr wehren können. Zudem muss berücksichtigt werden, dass bereits heute nach Art. 225 ZPG die Berufung an das Kantonsgericht ausgeschlossen ist, wenn der Streitwert weniger als Fr. 8'000.– beträgt.

Es ist auch vorgesehen, das Kassationsgericht aufzuheben, was heisst, dass auch ein völlig verkehrtes Fehlurteil nicht aufgehoben werden könnte.

Welche Konsequenzen das haben wird, wenn bereits heute die Richterschaft bei ihrer durchlauchten Kundschaft vorsätzlich willkürlich urteilt, und der Grosse Rat dem bunten Treiben freundlich, aber mit geschlossenen Augen zuschaut, muss nicht mehr weiter ausgemahlt werden.

1.18 Wieviel Rechtsinstanzen bei der Strafgerichtsbarkeit?

Art. 79 der neuen Verfassung hält fest, dass die Strafgerichtsbarkeit durch erstinstanzliche Strafgerichte und das Kantonsgericht ausgeübt werde. Zudem sehe das Gesetz (heute?) vor, dass zwei ordentliche Rechtsinstanzen Recht sprechen. Von letzterem Grundsatz könne es bei Bagatellsachen abweichen.

Durch das Zitieren des Gesetzes, dass zwei ordentliche Rechtsinstanzen Recht sprechen, wird lediglich der heutige gesetzliche Zustand beschrieben, aber verfassungsrechtlich nicht verankert. Durch das Aufzählen der beiden Strafgerichtsbarkeiten wird nicht bestätigt, dass das Kantonsgericht nach dem erstinstanzlichen Strafgericht als zweite Instanz angerufen werden könne. Demzufolge ist es aufgrund der neuen Verfassung durchaus möglich, dass künftig eine Aufteilung der Strafverfahren möglich wäre, nämlich die einen ans erstinstanzliche Strafgericht und die andern ans Kantonsgericht, jedoch beide ohne Möglichkeit zum Weiterzug an die ordentliche? nächst höhere Rechtsinstanz, weil inzwischen das Gesetz geändert wurde.

Bagatellen sind aber nicht immer Bagatellen. Nehmen wir das konkrete Beispiel betreffend dem Verkehrsunfall, den ich in meiner ersten Eingabe an den Grossen Rat beschrieben habe. Der damals verurteilte Einlenker wurde zu einer Busse von wenigen hundert Franken

verurteilt. Durch die richterliche Verurteilung aber musste er den gesamten Schaden aller am Verkehrsunfall beteiligten Fahrzeuge übernehmen. Aus strafrechtlicher Sicht ist diese Busse sicher eine Bagatelle und es käme doch manchem nicht in den Sinn, sich deswegen zu beschweren, solange es bei dieser Busse bleibt und keine weiteren Folgen zu gewärtigen sind, weil der Aufwand für die nächste Instanz unverhältnismässig und viel zu aufwändig wäre.

Die Versicherungen haben die stete Praxis, wenn ein gerichtlicher Schuldspruch vorliegt, dass sie auch nach diesem die Kosten verlegen. Im konkreten Fall wurden dem Einlenker alle am Unfall verursachten Schadenskosten auferlegt. Diese sind aber keine Bagatelle mehr. Nun könnte man ja durchaus behaupten, dass sich der Einlenker gegen die Bezahlung der Schadenskosten hätte erwehren können. Theoretisch wäre dies möglich, denn ein Zivilrichter wäre nicht an das Urteil des Strafgerichtes gebunden. Im konkreten Fall würde es eh wieder auf das selbe Resultat herauslaufen, denn der Einlenker hätte im gleichen Kanton wieder prozessieren müssen!

Es wäre aber durchaus denkbar, dass es zu ganz bizarren Verhältnissen kommen könnte. So könnte jemand beispielsweise wegen eines Verkehrsunfalls strafrechtlich gebüsst werden. Im Zivilverfahren gegenüber den Versicherungen könnte er sich durchsetzen, sodass die Gegenpartei sämtliche Schadenkosten zu übernehmen hätte. Wer war dann schuld?

1.19 Verwaltungsstrafbefugnisse vom Richter an die Verwaltung übertragen

Art. 79 Abs. 2 der neuen Verfassung hält fest, dass das Gesetz den Verwaltungsbehörden und den Gemeinden Verwaltungsstrafbefugnisse übertragen könne. Gleichzeitig werde aber die richterliche Überprüfung vorbehalten.

Dem Kommentar zum Verfassungsentwurf 99 kann entnommen werden, dass die Gemeinden mit dem neuen StP keine Strafbefugnisse mehr hätten, mit Ausnahme bei den Steuern gemäss Steuergesetz. Nach neuer Ordnung seien Verwaltungsstrafbefugnisse der Gemeinden und der Verwaltung künftig nur noch dann möglich, wenn dies in Spezialgesetzen festgehalten sei.

Weshalb wird in der Verfassung nicht klar festgehalten, dass die Verwaltungsstrafbefugnisse nur im Bereich des Steuerrechts möglich sei? Angesichts der Tatsache, dass keine Einschränkung erfolge, muss geschlossen werden, dass künftig den Gemeinden und der Verwaltung mittels einem Spezialgesetz die Kompetenz zugewiesen wird, oder das Recht nicht definiert wird, sodass die Gemeinde Kraft Art. 89 Abs. 2 der neuen Verfassung den Strafenkatalog selber definieren können, um die Bevölkerung in Angst und Schrecken zu jagen. Die Verfassung behält die richterliche Überprüfung lediglich vor, was konkret heisst, dass sie nach St. Galler Recht nicht zwingend gewährt werden müsste.

Geht der Kanton wieder in die Zeiten vor Einführung des eidgenössischen Strafgesetzbuches zurück, um den Gemeindegewählten noch mehr Macht zuzuschancen?

1.20 Entscheidungsfreiheit der Gemeinde in der Rechtssetzung

Art. 89 Abs. 2 der neuen Verfassung hält fest, dass die Gemeinde in der Rechtssetzung die Entscheidungsfreiheit überlassen sei, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung treffe oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtssetzung ermächtigt werde.

Ich vertrete die Auffassung, dass das Handeln, selbst wenn das Gesetz gewisse Bereiche nicht vollständig abdecke, durch andere Rechtspraxis und durch Rechtsgrundsätze doch genügend definiert wäre, um nicht grundsätzlich neues Recht sprechen zu müssen. Auch ist es selbstredend, dass die Gemeinde in ihrer eigenen Kompetenz Reglemente festsetzen kann. Dafür ist kein verfassungsmässiges Recht zu verankern, ansonsten für alle Organe der ganzen Staatsverwaltung dies nachzuholen wäre.

Doch das ist natürlich nicht die Absicht. Vielmehr geht es nachher darum, den einzelnen Dorfkönigen, den Gemeindepräsidenten und dem Gemeinderat die Möglichkeiten über das Gesetz einzuräumen, damit sie namentlich durch die zugewiesenen Verwaltungsstrafbefugnisse ihre eigene Rechtspraxis entwickeln können, um damit die Bürgerschaft weiterhin ter-

rorisieren zu können. Damit dürfte es auch den betroffenen Personen schwer fallen, wenn nicht fast verunmöglicht werden, sich gegen willkürlich auferlegte Strafen zu erwehren.

1.21 Politische Parteien

Art. 54 der neuen Verfassung besagt, dass Kanton und Gemeinden die politischen Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung unterstützen können.

Dies Formulierung ist natürlich nicht uneigennützig, geht es doch darum, dass der Staat als Cash-Cow erhalten muss, um sie zu melken. Das ist aber nur die eine Seite. Die andere ist, dass die Parteien durch diese Erwähnung als Staatsorgan betrachtet werden können und sie deshalb durch den Staat instrumentalisiert werden können. Damit wird der Parteiapparat zum Staatsapparat. Die Folgen sind nicht abzusehen.

Wenn eine Partei ihre Unabhängigkeit bewahren will, so darf sie weder in der Verfassung noch im Gesetz verankert werden. Erst durch diese Unbeschränktheiten ist sie überhaupt frei, um glaubwürdig zu kommunizieren.

2. Schlusskommentar

Aus der detaillierten Analyse der einzelnen Themen geht ganz klar hervor, dass es sich der Grosse Rat viel zu einfach gemacht hat mit der Erstellung der neuen Verfassung, denn er hat sich erstmals im Frühjahr 2000 anlässlich der ersten Lesung drei Tage und anlässlich der zweiten Lesung im Herbst 2000 nochmals zwei Tage beschäftigt. Kommt noch hinzu, dass zwischen der ersten und der zweiten Lesung noch der Grosse Rat infolge Wahlen erneuert wurde. Alle übrigen Arbeiten und Entscheide wurden von der Verfassungskommission ohne Zwischenentscheid des Grossen Rates in eigener Kompetenz und mit massgeblicher personeller Unterstützung durch Regierung und Verwaltung erledigt.

Dadurch, dass die Vernehmlassung im Jahre 1998 lediglich durch die Verfassungskommission durchgeführt worden ist, gingen auch deren Antworten wieder am selben Ort ein. Dadurch hatte der Grosse Rat als eigentlich Beauftragter keine Kenntnis über die Stellungnahmen aus dem Volk. Mit andern Worten, dem Grossen Rat war die Reaktion des Volkes gleichgültig.

Der Verfassungsentwurf 99, immerhin ein Werk mit über 460 Seiten, wurde am 28. Januar 2000 im Amtsblatt publiziert und somit erstmals dem Grossen Rat zugestellt. Die Februar-session begann bereits am 21. Februar 2000 und zwei Tage später begann die erste Lesung über die Verfassung. Nebst dem Verfassungsentwurf hatte der Grosse Rat die übrigen Unterlagen für die laufenden Geschäfte noch zu studieren. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Fraktionen jeweils eine Woche voraus tagen und die Geschäfte vorberaten. Im konkreten Fall wäre dies ca. der 12. Februar gewesen. Dass man nun von einem Parlamentarier erwartet, dass der in seiner Freizeit innerhalb zwei Wochen nebst anderen Unterlagen auch noch den Verfassungsentwurf studiere (nicht nur lesen!), ist nicht nur eine Anmassung, sondern schlicht eine Nötigung und ein Verbrechen!

Bedenklich stimmt auch die Aussage, ich schreibe in meinen Eingaben zuviel, sodass es nicht mehr gelesen werde! Nun wissen wir wie politisiert wird!

Aus meiner Sicht muss diese Verfassung auf alle Fälle so rasch als möglich korrigiert werden. Was das St. Galler Volk will, muss es aber selbst entscheiden.

G. ANREGUNGEN FÜR DIE ANSTEHENDE VERFASSUNGSREVISION

Nebst den vorstehenden Hinweisen zur neuen Verfassung erlaube ich mir einige zusätzlichen Anregungen für die eventuell anstehende Verfassungsrevision festzuhalten:

- Aufgrund der in den letzten Jahrzehnten von Behörden und Verwaltung betriebenen Geheimniskrämerei wäre es mehr als angezeigt, dass das Öffentlichkeitsprinzip auch im Kanton St. Gallen Fuss fassen würde. Bei diesem Prinzip geht es darum, dass jedermann das Recht auf Akteneinsicht und Auskunft hat, ohne einen Nachweis eines besonderen Interesses zu erbringen.

Der Kanton Bern hat das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt und in den Kantonen Solothurn und Zürich steht es zur Diskussion. Damit würden die Tätigkeiten von Behörden und Verwaltung transparenter. Filz und Vetternwirtschaft konnte effektiver begegnet werden. Aufwändige Verwaltungsverfahren würden entfallen oder zumindest reduziert, weil die Bürgerschaft Zugang zu den Akten hätte und von aller Anfang an entsprechend argumentieren und Behörden und Verwaltung in Schranken weisen könnte.

- Das verfassungsmässige Recht des Volkes verankern, dass dieses entweder einzelne oder alle Regierungsräte oder aber nur den Grossen Rat abwählen kann. In letzterem Fall müsste dem Grossen Rat die Kompetenz erteilt werden, einzelne oder alle Regierungsräte aus dem Amt abzuwählen.
- Weiter muss dem Kantonsrat der Auftrag erteilt werden, einzelne oder alle Regierungsräte straf- und finanzrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen.
- Zudem sollte nebst vielem andern auch klar festgehalten werden, wer die oberste Behörde im Staate ist.
- Wie weit Massnahmen zur Bereinigung des gegenwärtigen Zustandes und zur künftigen Verhinderung aufzunehmen ist, bleibt zu klären.

Mit freundlichen Grüssen

A. Brunner, Architekt HTL

Links:

- Die neue Verfassung: Amtsblatt Nr. 20 vom 14. Mai 2001; <http://www.amtsblatt-sg.ch/>
- Gesetzessammlung des Kanton St. Gallen; http://www.gallex.ch/gallex/fra_sys.html
- Archiv des St. Galler Tagblatt; http://www.tagblatt.ch/archiv/a_suche.cfm