Herisau, 20. November 2020

Totalrevision der Kantonsverfassung; Erläuternder Bericht zum Entwurf der Verfassungskommission

A. Ausgangslage

1. Verfassung von 1995

Mit der geltenden Kantonsverfassung erhielt Appenzell Ausserrhoden 1995 ein zeitgemässes Grundgesetz, das die überkommene Landsgemeindeordnung mit allen Elementen einer modernen Verfassung verband, wie einem ausführlichen Grundrechtskatalog, der Verankerung der Grundsätze der Gewaltenteilung oder einem aktualisierten Aufgabenkatalog für Kanton und Gemeinden. Mit der Abschaffung der Landsgemeinde nur zwei Jahre später, wurden die politische Ordnung und deren Mechanismen grundlegend verändert. Dieser Umwälzung begegnete man mit einer Reihe von Verfassungsänderungen, um die institutionelle Ordnung in ein System ohne Landsgemeinde zu überführen. Dazu gehörten die Einführung der Urnenabstimmung auf kantonaler Ebene (1997), die Anpassung des Wahlrechts durch eine Verlängerung der Amtsdauer von einem auf vier Jahre, die Übertragung von Wahlkompetenzen an den Kantonsrat (1998) sowie die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (2000). 2015 trat eine umfassende Reform der Staatsleitung in Kraft. Sie schaffte neue Grundlagen für Parlament und Exekutive und bereinigte Reste der alten Landsgemeindeordnung bei den obersten kantonalen Behörden. Bereits 2011 trat eine Justizreform in Kraft, die Organisation der Gerichtsbehörden auf die neuen Prozessordnungen des Bundes abstimmte.

Die Organisation und die Kompetenzen der kantonalen Behörden wurden somit in den letzten Jahren zum Teil umfassend erneuert. Von Anpassungen weitgehend unberührt blieben die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu den Gemeinden. Auch die politischen Rechte wurden, abgesehen von dringlichen Anpassungen, aufgrund der Abschaffung der Landsgemeinde nicht revidiert.

2. Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung

Gemäss Art. 114 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV; bGS 111.1) prüft der Kantonsrat in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Ziel von Art. 114 KV ist es, dass die Verfassung nicht erst dann total revidiert wird, wenn sie völlig überaltert ist. Stattdessen sollte auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in Appenzell Ausserrhoden auch auf Verfassungsstufe reagiert werden können.

Dieser Auftrag blieb auch nach Abschluss der erwähnten Reform der Staatsleitung bestehen. So unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 17. Mai 2016 einen Bericht und Antrag zu einem Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat ortete unter anderem bei den nach Abschaffung der Landsgemeinde weitgehend unberührten Teilen der Verfassung erheblichen Handlungsbedarf. Im Bereich der Gemeindestrukturen sollte insbesondere bei der Bestandsgarantie der Gemeinden (Art. 2), bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 28 ff.), bei den Organisationsgrundsätzen der Gemeinden (Art. 100 ff.), bei den Grundsätzen zum Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 103) sowie beim innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 104) angesetzt werden. Reform- und Überprüfungsbedarf erkannte der Regierungsrat auch in Bezug auf die politischen Rechte. Das gesamte Kapitel musste nach Abschaffung der Landsgemeinde umgestaltet werden und präsentiert sich heute nach Ansicht des Regierungsrates systematisch inkohärent, lückenhaft und widersprüchlich. Zudem fehlt ein fakultatives Finanzreferendum. Schliesslich machte der Regierungsrat darauf aufmerksam, dass das Wahlsystem für den Kantonsrat grundsätzlich überprüft werden müsse, da sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung in diesem Bereich in den letzten Jahren markant weiterentwickelt habe. Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs all dieser Themen, betonte der Regierungsrat die Notwendigkeit einer Gesamtschau und unterbreitete dem Kantonsrat einen Entwurf für einen Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung (Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 17. Mai 2016, S. 4). Der Kantonsrat stimmte in einer 1. Lesung dem Entwurf eines Grundsatzbeschlusses zu und unterstellte ihn der Volksdiskussion (Wortprotokoll Sitzung des Kantonsrates vom 26. September 2016, S. 74).

Nach der 1. Lesung im Kantonsrat und nach der Volksdiskussion beschäftigten sich der Regierungsrat und der Kantonsrat ein zweites Mal vertieft mit der Frage, ob eine Totalrevision zweckmässig sei. Nach erneuter Prüfung bestätigte sich der Bedarf nach einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise. Dies nicht zuletzt, weil bei einer allfälligen Reform des Wahlsystems zwingend auch die Einteilung der Wahlkreise zur Diskussion stünden und weil dies die Stellung der Gemeinden im Kantonsrat und in der politischen Landschaft unmittelbar betreffen würde. Zudem kamen auch Fragen ausserhalb der gennannten Hauptthemen auf. Als prüfenswert angesehen wurden zum Beispiel die Stellung der Parteien und Fraktionen, das Öffentlichkeitsprinzip sowie die Wahl des Obergerichts und des Landammanns durch die Stimmberechtigten (Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 6. Juni 2017, S. 4). Das Feld für weitere Themen wurde dabei bewusst offengelassen. Nach wie vor wurde die Totalrevision auch für eine gesamthafte systematische und redaktionelle Bereinigung für notwendig befunden (vgl. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 19. August 2016, S. 3; Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 11. Juli 2017, S. 2).

In der Folge verabschiedete der Kantonsrat in 2. Lesung den Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Mit diesem wurde die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet (Art. 1). Der Kantonsrat empfahl den Stimmberechtigten zudem, der Durchführung einer Totalrevision zuzustimmen und deren Vorbereitung dem Kantonsrat zu übertragen (Art. 2). Für den Fall, dass die Stimmberechtigten einer Totalrevision zustimmen, sah Art. 3 des Grundsatzbeschlusses vor, dass der Regierungsrat mit der Erarbeitung eines Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung beauftragt werde.

In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 befürworteten die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden eine Totalrevision der Kantonsverfassung mit 72,5 % Ja-Stimmen und übertrugen die Vorbereitung dem Kantonsrat bzw. dem Regierungsrat.

3. Verfassungskommission

Am 25. September 2018 setzte der Regierungsrat eine breit zusammengesetzte Kommission ein und gab ihr den Auftrag, einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung zu erarbeiten. Der Kommission gehörten Exponentinnen und Exponenten der Behörden des Kantons und der Gemeinden, der kantonalen (Jung-)Parteien sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung an.

Der Regierungsrat trug der Verfassungskommission auf, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Strukturen von Kanton und Gemeinden und zu den politischen Rechten umfassend zu prüfen. Zudem lud er sie ein, sich im Sinne eines minimalen Prüfungsumfangs mit folgenden zusätzlichen Themen auseinanderzusetzen:

- Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Vorschläge für eine Neuausrichtung des kantonalen Finanzausgleichs
- Systematische Neuordnung und Aktualisierung des Kapitels über die politischen Rechte
- Einführung des fakultativen Finanzreferendums auf kantonaler Ebene
- Überprüfung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien und der Fraktionen
- Aktualisierung des Öffentlichkeitsprinzips
- Überprüfung des Wahlorgans für Landammann und Obergericht
- Prüfung der Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle

Jenseits dieses Prüfprogramms machte der Regierungsrat keine Vorgaben und überliess es explizit der Verfassungskommission, weitere Verfassungsthemen aufzugreifen. Auch zur Ausgestaltung des Entwurfs setzte der Regierungsrat keine engen Grenzen, sondern beschränkte sich auf einzelne grundsätzliche Zielvorgaben. Demnach habe die neue Verfassung

- praktikable und dauerhafte Lösungen zu aktuellen verfassungsrechtlichen Problemstellungen zu liefern,
- angemessene Interessenausgleiche herzustellen,
- ein kohärentes Ganzes zu bilden,
- mit übergeordnetem Recht in Einklang zu stehen und
- verständlich zu sein.

Am stärksten betonte der Regierungsrat die Notwendigkeit, eine Balance zu finden: Sowohl Respekt gegenüber geschichtlich gewachsenen Strukturen und tradierten Wertvorstellungen als auch Offenheit für Kritik und neue Lösungen seien erforderlich.

Der Regierungsrat legte den gesamten Prozess auf maximale Transparenz aus. Sowohl die Plenumssitzungen wie auch sämtliche Unterlagen der Verfassungskommission waren öffentlich. Die Dokumentation ist im Internet verfügbar. Ein offizieller Berichterstatter begleitete die Verfassungskommission und versorgte die Medien mit Presserohstoff. Ein „Verfassungsbriefkasten“ bot Interessierten die Möglichkeit, Anregungen direkt der Verfassungskommission zu unterbreiten.

Die Verfassungskommission hielt am 8. November 2018 ihre konstituierende Sitzung ab und teilte sich für die Vorbereitung der Diskussionen im Plenum in drei Arbeitsgruppen auf. Diese Arbeitsgruppen vertieften sich in die ihnen zugewiesenen Verfassungsthemen und erarbeiteten Thesenpapiere mit konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der neuen Kantonsverfassung. Dabei beschäftigten sie sich auch mit Fragen und Anregungen aus dem „Verfassungsbriefkasten“. Im Verlauf von sieben halbtägigen Plenumssitzungen verabschiedete die

Verfassungskommission bis im November 2019 über 200 Richtungsentscheide für die Ausgestaltung der neuen Verfassung. Gestützt auf diese Vorentscheide erarbeitete das Sekretariat der Verfassungskommission von November 2019 bis August 2020 einen Verfassungsentwurf. Am 27. August 2020 nahm die Verfassungskommission ihre Sitzungen wieder auf, um den nun ausformulierten Entwurf zu beraten, und änderte ihn im Zuge ihrer Beratungen an diversen Stellen. Am 22. Oktober 2020 verabschiedete sie einstimmig den von ihr bereinigten Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung.

B. Kennzeichen des neuen Verfassungsentwurfs

1. Nachführung und Neuerungen

Der Entwurf präsentiert sich im Vergleich zur Verfassung von 1995 inhaltlich, sprachlich und systematisch überarbeitet und an neue Rechtsentwicklungen angepasst. In diesem Sinne hat er in weiten Teilen die Züge einer Aktualisierung. Unter diesem Aspekt gilt es, das formelle (geschriebene) Verfassungsrecht mit dem materiellen Verfassungsrecht in Einklang zu bringen. Der Entwurf geht jedoch deutlich über eine blosse Aktualisierung in diesem Sinne hinaus, indem er von Anfang bis Schluss mit bedeutenden inhaltlichen Neuerungen aufwartet. Diese Neuerungen haben zum Teil den Charakter einer Konkretisierung von bereits bestehenden Verfassungsnormen. So wird zum Beispiel der Schutzgehalt der Grundrechte an mehreren Stellen ausführlicher umschrieben. Andere Neuerungen bestehen darin, dass eine bis anhin auf Gesetzesstufe geregelte Frage auf die Verfassungsstufe gehoben wird (so z.B. der grundsätzliche Anspruch auf unentgeltliche Akteneinsicht) oder aber es wird umgekehrt eine in der geltenden Verfassung verankerte Norm „herabgestuft“ und dem Gesetzgeber zur Regelung überlassen (z.B. die Regelung der Voraussetzungen für die Haftung des Gemeinwesens für rechtmässig verursachte Schäden). Die zahlreichen Neuerungen dieser Art sind bedeutsam, weil sie die Steuerungskraft der Verfassung verbessern. Von politischem Gewicht dürften sie jedoch höchstens in Ausnahmefällen sein.

Eine erhebliche Anzahl der Neuerungen lassen dagegen eine intensive politische Diskussion erwarten, weil sie etwa politisch aktuelle Themen aufgreifen (z.B. Klimawandel, Energiepolitik), wesentliche Änderungen in der Organisation der kantonalen Behörden vorsehen (z.B. die achtjährige Amtsdauer für Mitglieder der Gerichte; eine neue verwaltungsunabhängige Ombudsstelle), die Vertretung der politischen Interessengruppen im Kanton beeinflussen (z.B. die Wahl des Kantonsrates im Proporzverfahren) oder zentral sind für die persönliche Identifikation als Teil der Gemeinschaft von Appenzell Ausserrhoden (z.B. Präambel, Regierungspräsidium statt „Landammann“, Verankerung des Wappens in der Verfassung).

2. Hauptstossrichtungen

Weiterführung von Bewährtem: Obwohl der vorgelegte Verfassungsentwurf in Systematik und Sprache etwas Neues darstellt, sollte nicht übersehen werden, dass die Regelungen der geltenden Kantonsverfassung zu grossen Teilen übernommen wurden. An vielen Stellen wurde sogar der aktuelle Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung übernommen (z.B. Art. 1 Abs. 1, Art. 24, Art. 33). Entscheidender als die punktuelle Übereinstimmung in den Details ist jedoch die Kontinuität in den grossen Linien: So bleibt beispielsweise das Selbstverständnis des Kantons als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat erhalten. Mehr noch: Der vorliegende Entwurf verwirklicht diese Grundausrichtung im „Hier und Jetzt“, in dem er zum Beispiel die rechtsstaatlichen Grundsätze prägnanter fasst, die Grundrechte aktualisiert, die Sozialziele und die sozialen Aufgabenartikel erweitert die Volksrechten präzisiert (z.B. Erweiterung des Vernehmlassungsrechts, Frist für Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen, Bestimmung zur Verantwortung der Stimmberechtigten). Grosse Übereinstimmung mit der geltenden Kantonsverfassung besteht aber auch bei den kantonalen Behörden. Deren Funktionen und das Zusammenspiel bleiben im Wesentlichen gleich. Hier baut der Entwurf auf der erst kürzlich erfolgten Reform der Staatsleitung auf. Moderate Anpassungen bringen aber auch hier gewisse Optimierungen (z.B. Präzisierung der Stellung der obersten Behörden, Präzisierung der Rechtsetzungskompetenzen, Präzisierung des Kollegialitätsprinzips im Regierungsrat). Weitgehende inhaltliche Kontinuität ist auch bei der Rege-

lung des Gemeindewesens, der Finanzordnung oder den weiteren Körperschaften des öffentlichen Rechts festzustellen.

Stärkung der Volksrechte und der Funktionsfähigkeit der Behörden: Die Stärkung der Volksrechte und der Behörden ist eine Hauptstossrichtung, die im Entwurf an vielen Stellen zum Ausdruck kommt. Ein Ausbau der Volksrechte wird beispielsweise angestrebt mit der Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre, mit der Einführung des (bedingten) Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene und mit der Einführung des Proporzverfahrens für die Wahl der Kantonsratsmitglieder. Eine Stärkung der Volksrechte wird auch angestrebt mit dem fakultativen Finanzreferendum, wonach Ausgaben einer gewissen Höhe neu nicht mehr dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum unterstehen. Diese Regelung führt unter dem Strich zwar dazu, dass weniger Volksabstimmungen über Ausgabenbeschlüsse durchgeführt werden. Die Einführung des fakultativen Referendums versteht die Verfassungskommission dennoch als Stärkung der Volksrechte, weil erstens eine Volksabstimmung in strittigen Fällen möglich bleibt und zweitens die Stimmberechtigten nicht mit unbestrittenen Vorlagen beschäftigt werden. Es geht ihr somit um eine Konzentration aufs Wesentliche. In die gleiche Richtung zielt die Verfassungskommission auch mit der Wahl des Obergerichts und des Regierungspräsidiums durch den Kantonsrat. Unbestrittene Wahlgänge, welche oft mangels Gegenkandidaturen gar keine Auswahl bieten, sollen den Stimmberechtigten erspart bleiben.

Wie bereits oben angedeutet, enthält der neue Entwurf im Behördenteil zahlreiche Präzisierungen und einige moderate Anpassungen, welche die Funktionsfähigkeit der Behörden stärken sollen. Darunter fallen beispielsweise die Präzisierung der Aufsichtsaufgabe des Kantonsrates (Art. 87), der Stellung des Regierungsrates im Kantonsrat (Art. 97), des Kollegialprinzips im Regierungsrat (Art. 101) oder der Gliederung der kantonalen Verwaltung (Art. 110 Abs. 1). Wesentlich grundlegender als solche punktuelle Anpassungen ist, dass die Mitglieder des Obergerichts neu durch den Kantonsrat gewählt werden und die Amtsdauer der Gerichts- und Schlichtungsbehörden acht statt vier Jahre betragen soll. Dies ist ein grosser Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung. Weitere Neuerungen sind die Einführung einer Ombudsstelle (Art. 119), die systematisch geordnete und präzisierte Regelung von Stellung und Auftrag der weiteren kantonalen Behörden (Art. 117 ff.) oder die Verankerung eines Transparenzartikels mit einem allgemeinen und grundsätzlich kostenlosen Recht auf Akteneinsicht (Art. 83).

Solidarität und Offenheit: Gemäss Art. 36 Abs. 1 lit. g des Verfassungsentwurfs setzen sich Kanton und Gemeinden dafür ein, dass verschiedene Gesellschaftsgruppen in gegenseitiger Toleranz, Achtung und Solidarität zusammenleben. Dieses Anliegen kommt nicht nur im Artikel zu den Sozialzielen zum Vorschein sondern auch in der Präambel, bei den Sozialrechten (Art. 16–17), bei der Bestimmung zur Selbst- und Mitverantwortung (Art. 32), bei den Grundsätzen zur Aufgabenerfüllung (Art. 34 Abs. 1) und in zahlreichen Aufgabenartikeln (z.B. Art. 49 ff.). Ein starker Ausdruck dieser Solidarität ist auch die Sorge um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zugunsten der künftigen Generationen. Dieses Anliegen ist bereits in der geltenden Kantonsverfassung verankert und wird durch diverse Neuerungen im vorliegenden Entwurf verstärkt. Beispiele dafür sind die Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in Art. 34 Abs. 2, die Einführung eines Aufgabenartikels zur Begrenzung des Klimawandels und zur Bewältigung seiner Folgen (Art. 39), sowie die Festlegung konkreter Ziele für Energieeffizienz, für die Reduktion von Treibhausgasemissionen und für die Entwicklung erneuerbarer Energien (Art. 44 Abs. 2).

Eng verwandt mit Solidarität ist die Offenheit gegenüber Mitmenschen. Diese Grundhaltung kommt im vorliegenden Entwurf durch zahlreiche Neuerungen zum Ausdruck:

- Präambel, die im Interesse eines möglichst breiten Konsenses auf religiöse Begrifflichkeiten verzichtet;
- Präzisierung und begriffliche Erweiterung des Diskriminierungsverbots (Art. 8);
- Verwendung eines inhaltlich offenen Familienbegriffs (Art. 51);
- Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre (Art. 65; 126);
- Einführung eines bedingten Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene (Art. 65);
- Öffnung der Volksdiskussion für alle natürlichen und juristischen Personen (Art. 98).

3. Systematik und Sprache

Die Systematik des neuen Verfassungsentwurfs bereinigt die Unstimmigkeiten, die aufgrund der Abschaffung der Landsgemeinde entstanden sind, und geht in verschiedenen Punkten eigene Wege. So gibt es zum Beispiel im neuen Entwurf keinen Abschnitt „Sozialrechte und Sozialziele“. Stattdessen sind die Sozialrechte bei den Grundrechten zu finden und die Sozialziele erscheinen im einleitenden Kapitel zu den Staatsaufgaben. Neu ist auch, dass die Einwohnergemeinden systematisch der Finanzordnung vorangestellt werden. Dennoch bleibt der Einfluss der geltenden Kantonsverfassung auf den neuen Entwurf auch in systematischen Fragen gross. So ist der Aufbau in den wichtigsten Zügen gleich geblieben und es wird weiterhin eine flache Gliederungsstruktur verwendet (nur zwei Gliederungsebenen).

Der neue Verfassungsentwurf wurde im Bewusstsein redigiert, dass die geltende Kantonsverfassung nicht zuletzt in Sprache und Stil ein Vorbild ist. Sie ist geprägt von einem verständlichen Ausdruck, von einprägsamen Sätzen und vom Mut, nur das Wesentliche zu sagen. In diesem Sinne haben die Urheberinnen und Urheber der geltenden Kantonsverfassung das „Ausserrhodische“ getroffen und gezeigt, dass der Kern der Verfassungsgebung darin besteht, einen Text zu schaffen, der Überzeugungskraft hat. Der neue Entwurf fasst Vieles in eigene Worte, doch er bleibt dem Ausserrhoder Stil der geltenden Kantonsverfassung stark verpflichtet.

C. Wichtigste Neuerungen

- Neue Präambel;
- Umschreibung des Staatsgebiets (Art. 1 Abs. 3)
- Aufnahme des Kantonswappens (Art. 1 Abs. 4);
- Ergänzung von Art. 8 um folgende vor Diskriminierung besonders geschützter Merkmale: Genetische Merkmale, ethnische und soziale Herkunft, soziale Stellung, sexuelle Orientierung, Behinderung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale sowie Geschlechtsausdruck;
- Verankerung einer Pflicht der Behörden, Petitionen begründet zu beantworten (Art. 22 Abs. 2);
- Verpflichtung des Gesetzgebers, geeignete Schutzmassnahmen für Personen vorzusehen, die der zuständigen Stelle in guten Treuen gesetzwidriges Verhalten melden (Art. 22 Abs. 3);
- Ausbau des Sozialzielekatalogs (Art. 36);
- Verpflichtung von Kanton und Gemeinden zur Bekämpfung der Erderwärmung und zur Erreichung der Klimaneutralität beizutragen und Vorsorge gegen die negativen Folgen des Klimawandels zu treffen (Art. 39);
- Beschränkung der Übertragung der Wasserversorgung auf andere Organisationen (Art. 43 Abs. 2)
- Verankerung der Ziele für eine 2000-Watt-Gesellschaft (Art. 44 Abs. 2);
- Förderung des gesellschaftlichen Zusammenlebens als staatliche Aufgabe (Art. 52)
- Aufgaben von Kanton und Gemeinden in den Bereichen digitale Information und Kommunikation (Art. 61);
- Stimmrechtsalter 16 für das aktive Stimm- und Wahlrecht (Art. 65 Abs. 1 und 126 Abs. 1);
- bedingtes Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene (Art. 65 Abs. 2);
- Einreichungsfrist für Volksinitiativen von sechs Monaten (Art. 69 Abs. 2);
- Fakultatives Finanzreferendum (Art. 74 Abs. 1 lit. c);
- Verlängerung der Amtsdauer von Mitgliedern der Gerichte und Schlichtungsbehörden auf acht Jahre (Art. 77 Abs. 2 i.V.m. Art. 116 Abs. 2);
- Regelung der Grundzüge der Unvereinbarkeiten auf Verfassungsstufe und Auftrag an den Gesetzgeber, weitere Unvereinbarkeiten festzulegen (Art. 78);
- Erweiterung des Vernehmlassungsrechts (Art. 81 Abs. 2)
- Verankerung eines voraussetzungslosen Anspruchs auf grundsätzlich kostenlose Akteneinsicht (Art. 83 Abs. 2);
- Wechsel von einem majorzgeprägten Mischsystem zum Proporzverfahren für die Wahl des Kantonsrates (Art. 86);
- Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten durch den Kantonsrat (Art. 88 Abs. 1 lit. b);
- Wahl der Mitglieder des Obergerichts durch den Kantonsrat (Art. 88 Abs. 1 lit. c);
- Vorbereitung der Wahlen von Mitgliedern der Gerichte und Schlichtungsbehörden durch eine Wahlvorbereitungskommission (Art. 116);
- Beschränkung des Verordnungsrechts des Kantonsrates auf Fälle mit ausdrücklicher Ermächtigung in Verfassung oder Gesetz (Art. 89 Abs. 3);
- Wechsel der Bezeichnung des Regierungspräsidiums von „Landammann“ zu „Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident“ (Art. 102);
- Erweiterung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für weitere Träger staatlicher Aufgaben (Art. 111);
- verfassungsrechtliche Verankerung der Aufgaben der Datenschutzbehörde (Art. 119);
- Einführung einer kantonalen Ombudsstelle (Art. 120);
- Streichung der Gemeindenamen bei gleichzeitiger Verankerung einer Bestandsgarantie sowie einer Rechtsgrundlage für die Unterstützung von Gemeindefusionen durch den Kanton (Art. 123);

- Möglichkeit der Einführung einer Amtszeitbeschränkung für das Gemeindepräsidium (Art. 127);
- verfassungsrechtliche Verankerung des Lastenausgleichs unter den Gemeinden (Art. 136 Abs. 2);
- Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Anerkennung privatrechtlicher Religionsgemeinschaften (Art. 139 Abs. 2).

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Präambel

Die neue Präambel nimmt keinen Bezug mehr auf Gott oder andere religiös konnotierte Begriffe (wie z.B. Schöpfung). Sie nimmt damit Rücksicht darauf, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons eine säkulare Grundhaltung haben. Die Verfassungskommission verfolgt damit das Anliegen, möglichst niemanden auszuschliessen.
Die Präambel benennt zum Einstieg die verfassungsgebende Gemeinschaft: die Stimmberechtigten. Diese Bezeichnung ist geschlechtsneutral und zugleich präziser als etwa das „Volk“ oder „Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhoden“.
Auch wenn der Gottesbezug wegfällt, betont die Präambel ein realistisches und von Demut geprägtes Selbstverständnis, die Verantwortung gegenüber der Umwelt, die gesellschaftliche Einbettung des Einzelnen und die gemeinsame Verantwortung, zum Wohl jedes einzelnen Menschen zu schauen. Auf dieser Grundlage formuliert die Präambel sodann den Willen, den Lebensraum und die Rechte aller zu schützen.
Es folgt zuletzt eine Beschlussformel. Es heisst nicht mehr „geben uns folgende Verfassung“, weil sich die Kantonsverfassung nicht nur an die Stimmberechtigten richten, sondern alle Menschen im Kanton einschliessen soll.

1. Grundlagen

Das einleitende Kapitel behandelt Grundlegendes. Es erklärt zunächst, was der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist (Art. 1), wie er zum Bund, den anderen Kantonen und Gemeinwesen steht (Art. 2) und dass er in Einwohnergemeinden gegliedert ist (Art. 3). Sodann verpflichtet es diesen so umrissenen Kanton auf die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit (Art. 4) und Gewaltenteilung (Art. 5). Zuletzt wird festgehalten, welches Gemeinwesen primär über Einbürgerungen entscheidet (Art. 6).

Art. 1 Der Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art. 1 konstituiert den Kanton Appenzell Ausserrhoden als eigenständiges Staatswesen. Er beschreibt ihn als einen Rechtsstaat, der freiheitlich, demokratisch und sozial ist. Dieser Satz wurde unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen.
Neu ist hingegen Abs. 2. Dieser greift zwei konstitutive Elemente der Staatlichkeit auf – die Staatsgewalt und das Staatsvolk – und klärt ihr gegenseitiges Verhältnis: Die Staatsgewalt geht vom Volk aus. Das bedeutet, dass die Befugnis des Kantons, verbindliche Entscheide für die Allgemeinheit zu treffen und durch Zwang durchzusetzen, von den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons ausgeht. Darin klingt der Gedanke der Volkssouveränität an (ANDREA TÖNDURY, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 1 Rz. 11) und es kommt zum Ausdruck, dass staatliches Handeln demokratisch legitimiert sein muss.
Die Staatsgewalt geht somit nicht nur von den Stimmberechtigten aus, sondern vom ganzen Volk (allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons). Die Staatsgewalt braucht deshalb mehr als nur den Rückhalt der im Moment Stimmberechtigten. Sie muss zumindest von der Idee her „von allen und für alle“ sein. Ausgeübt wird sie jedoch durch eine klar definierte Teilmenge des Volkes: die Stimmberechtigten und die Behörden. Dadurch werden bereits die direkte Demokratie sowie eine Teilung der Staatsgewalt vorgespurt.
Anstelle einer namentlichen Aufzählung der Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden definiert Abs. 3 das Hoheitsgebiet des Kantons neu als das Gesamtgebiet seiner Gemeinden. Auf diese Weise bleibt Abs. 3 offen für zukünftige Änderungen in Anzahl und Benennung der Gemeinden.

Neu ist auch die Aussage in Abs. 4, wonach der Kanton ein eigenes Wappen führt. Dieses ist in Anhang 1 des Verfassungsentwurfs abgebildet und hilft so, den Kanton Appenzell Ausserrhoden auch bildlich vorzustellen.

Art. 2 Verhältnis zum Bund und anderen Gemeinwesen

Art. 2 enthält ausgewählte Kernaussagen zum Verhältnis des Kantons zum Bund und anderen Gemeinwesen. Im Inhalt und in der Wortwahl bleibt Art. 2 bei dem, was in Art. 1 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung steht. Art. 2 ist am besten verständlich im Verhältnis zur Bundesverfassung, welche die Kernaussagen von Art. 2 des Entwurfs ebenfalls enthält:

- Eigenständigkeit des Kantons als Teil der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vgl. Art. 1, 3 und 47 BV);
- Mitwirkung an der Willensbildung im Bund (vgl. Art. 45 BV);
- Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem benachbarten Ausland (vgl. Art. Art. 44 Abs. 1 BV; Art. 48 f. BV; Art. 56 BV).

Art. 3 Gliederung

Die Gliederung des Kantons in Einwohnergemeinden, die sich selbst verwalten, ist ein grundlegendes Merkmal des Kantons. In Art. 2 der geltenden Kantonsverfassung wird diese Gliederung durch die Aufzählung der Gemeindenamen ersichtlich. Da die Gemeindenamen künftig nicht mehr in der Verfassung, sondern im Gesetz geregelt werden sollen (mehr dazu bei Art. 123), wird diese Gliederung des Kantons neu in allgemeiner Form festgehalten.

Art. 4 Rechtsstaatliche Grundsätze

Die rechtsstaatlichen Grundsätze in Art. 4 sind im Wortlaut identisch mit Art. 5 Abs. 1–3 BV. Sie sind bereits in der geltenden Kantonsverfassung enthalten. Neu stehen sie am Anfang der Verfassung, weil sie nicht nur für kantonale Behörden verbindlich sind, sondern auch für die Gemeinden, die weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie alle übrigen Träger öffentlicher Aufgaben.

Art. 5 Gewaltenteilung

Wie bei den rechtsstaatlichen Grundsätzen stellt Art. 5 den Grundsatz der Gewaltenteilung an den Anfang der Verfassung. Die Gewaltenteilung dient kurz gefasst dazu, Machtmissbrauch durch den Staat zu verhindern. Zu diesem Zweck wird staatliche Macht begrenzt, auf verschiedene Organe aufgeteilt und kontrolliert (vgl. BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 3 Rz. 5). Wie die Gewaltenteilung im Kanton Appenzell Ausserrhoden konkret umgesetzt wird, ergibt sich nicht aus dem allgemeinen Grundsatz in Art. 5, sondern aus zahlreichen Einzelvorschriften. Zentral für die Verwirklichung der Gewaltenteilung sind zum Beispiel Regelungen zur Ausgestaltung der Volksrechte, zu den Zuständigkeiten der kantonalen Behörden, zu den Unvereinbarkeiten, zur Aufsicht oder zur Unabhängigkeit der Rechtsprechung.
Weder die geltende Kantonsverfassung, noch der Entwurf kennen eine strikte Trennung der klassischen Staatsfunktionen (Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtsanwendung). So ist beispielsweise der Kantonsrat nicht ausschliesslich zuständig für die Rechtsetzung, auch der Regierungsrat hat bedeutende Rechtsetzungskompetenzen. Zudem zieht der Kantonsrat den Regierungsrat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren stark mit ein (vgl. insbesondere die durch Unterbreitung von Gesetzesentwürfen durch den Regierungsrat und Antragstellung im Rat). Ähnlich verschränkt sind die Finanzkompetenzen des Kantons- und Regierungsrates oder ihre Zuständigkeiten bei den Aussenbeziehungen. Dieser Tatsache trägt Art. 5 Abs. 2 Rechnung, wonach die Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusammenwirken. Dieses Zusammenwirken führt zu einem Dialog unter den Behörden, zu einer gegenseitigen Infragestellung der Entscheide und so zu einer gegenseiti-

gen Machthemmung. Art. 5 Abs. 2 statuiert zugleich auch den Grundsatz der Kooperation, ohne die der Kanton seine Aufgaben nicht wirksam erfüllen könnte.

Art. 6 Bürgerrechte
Art. 6 wurde inhaltlich von der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Es wurde lediglich der Begriff „Landrecht“ zu „Kantonsbürgerrecht“ geändert. Art. 6 Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass der primäre Entscheid über Einbürgerungen bei den Gemeinden liegt.

2. Grundrechte

Der Grundrechtskatalog der geltenden Kantonsverfassung ist zu grossen Teilen aktuell geblieben. Grund dafür ist erstens, dass die geltende Kantonsverfassung im Jahr 1995 einen vollständigen Grundrechtskatalog in Kraft setzte, und zweitens, dass das Bundesgericht seit der Kodifikation der ungeschriebenen Grundrechte in der BV von 1999 keine neuen Grundrechte mehr anerkannt hat (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Entstehung und Entwicklung der Grundrechte in der Schweiz, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1174). Stattdessen hat das Bundesgericht die in der BV und der EMRK verankerten Grundrechte konkretisiert und weiterentwickelt. Auch der neue Grundrechtskatalog schafft keine bis anhin unbekannten Grundrechte. Er aktualisiert und präzisiert hauptsächlich die Sprache und enthält punktuelle Neuerungen innerhalb der bereits bekannten Grundrechte. Der Gehalt der Grundrechte in diesem Entwurf erschliesst sich in aller Regel aus der Rechtsprechung und Lehre zu den entsprechenden Grundrechten in der BV oder der EMRK. Die Erläuterungen bilden dieses umfassende Regelwerk nicht ab. Sie erklären im Wesentlichen die Neuerungen gegenüber der geltenden Kantonsverfassung und vertiefen Bestimmungen, die gegenüber dem übergeordneten Recht einen selbständigen Gehalt aufweisen. In systematischer Hinsicht ist neu am Grundrechtskapitel, dass die Sozialrechte (Art. 16–18) in diesem Kapitel aufgeführt sind (ein Kapitel „Sozialrechte und Sozialziele“ gibt es nicht mehr). Auch die Reihenfolge der einzelnen Grundrechte wurde verändert.

Art. 7 Menschenwürde
Art. 7 ist identisch mit Art. 4 der geltenden Kantonsverfassung von Appenzell Ausserrhoden wie auch mit Art. 7 BV.

Art. 8 Rechtsgleichheit; Diskriminierungsverbot
Art. 8 Abs. 1 statuiert den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Der Grundsatz verlangt, dass Ungleichbehandlungen durch Behörden durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein müssen.
Art. 8 Abs. 2 führt das in Art. 5 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung verankerte Diskriminierungsverbot weiter. Eine Diskriminierung liegt gemäss Rechtsprechung des Bundesgericht vor, „*wenn eine Person ungleich behandelt wird allein auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch und in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig behandelt wird*“ (BGE 138 I 217, E. 3.3.3 S. 221). Bereits die geltende Kantonsverfassung zählt zahlreiche durch bestimmte Eigenschaften erkennbare Gruppen auf, die in der Vergangenheit ausgegrenzt wurden oder gegenwärtig immer noch tendenziell ausgegrenzt werden. Der neue Entwurf ergänzt nun die bestehende Auflistung um folgende Merkmale: Genetische Merkmale, ethnische und soziale Herkunft, soziale Stellung, sexuelle Orientierung, Behinderung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale und Geschlechtsausdruck. Grund für diese Ergänzung ist nicht, dass andere – nicht erwähnte – Gruppen nicht vor Diskriminierung geschützt wären. Auch andere marginali-

sierte Menschen fallen unter den Schutz des Diskriminierungsverbots. Es geht vielmehr darum, den Diskriminierungsschutz durch die explizite Aufnahme vieler Merkmale sicherer zu machen.

Art. 9 Gleichstellung von Frau und Mann

Art. 9 wurde inhaltlich unverändert übernommen. Geändert wurde die Reihenfolge der Geschlechtsbezeichnungen in der Sachüberschrift von „Mann und Frau“ zu „Frau und Mann“. Ausserdem wurde Abs. 4 sprachlich leicht angepasst.

Art. 10 Willkürverbot, Treu und Glauben und unzulässige Rückwirkung

Art. 10 Abs. 1 präzisiert den bereits jetzt bestehenden Anspruch, von staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Die Formulierung entspricht jener in Art. 9 der BV.
Art. 10 Abs. 2 präzisiert das Willkürverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung. Verboten sind rückwirkende Erlasse, die den Privaten zusätzliche Lasten auferlegen. Grundsätzlich erlaubt sind dagegen rückwirkende Erlasse, welche für die Betroffenen begünstigend wirken (vgl. JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 8 Rz. 9).

Art. 11 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

Die neue Formulierung ist umfassender als Art. 9 der geltenden Kantonsverfassung und systematisch anders aufgebaut. In Abs. 1 wird das Recht auf Leben neu explizit erwähnt.
In Abs. 2 werden neu zentrale Elemente der persönlichen Freiheit, wie die körperliche und geistige Unversehrtheit sowie die Bewegungsfreiheit, ausdrücklich aufgeführt. Anstelle der geistigen Unversehrtheit ist zum Teil auch von der psychischen Integrität die Rede. Der Schutz der geistigen Unversehrtheit schützt die Grundrechtsträger davor, seelischem Leiden ausgesetzt zu werden (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 73), und dient als Abwehr gegen staatliche Massnahmen, welche die Willens- und Entscheidungsfreiheit des Menschen in einem für die Persönlichkeitsentfaltung wesentlichen Bereich einschränken (WALTER HALLER, Menschenwürde, Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in: HGR VII/2, § 209 Rz. 36). Zum absoluten Kerngehalt der geistigen Unversehrtheit gehört zum Beispiel das Verbot des Einsatzes von Lügendetektoren, der Narkoanalyse oder von Wahrheitsseren als Methoden der Wahrheitsermittlung, weil sie einen Einbruch in den seelischen Eigenraum des Menschen bedeuten würden (BGE 109 Ia 273, S. 289 E. 7).
Neu steht das Folterverbot – der absolut geschützte Kerngehalt der persönlichen Freiheit – am Schluss (Abs. 3).

Art. 12 Freiheit von Ehe, Familien- und Zusammenleben

Art. 12 entspricht dem Wortlaut von Art. 10 der geltenden Kantonsverfassung, mit Ausnahme der Sachüberschrift. Diese wurde leicht ergänzt, um dem Gehalt von Art. 12 besser zu entsprechen.

Art. 13 Schutz der Privatsphäre

Dem Schutz der Privatsphäre wird neu ein ganzer Artikel gewidmet. Bisher ist der Schutz der Privatsphäre in Art. 9 Abs. 3 der geltenden Kantonsverfassung verankert. Der Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs schliesst auch neuere Kommunikationsmittel mit ein, wie etwa den E-Mail-Verkehr (GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 13 Rz. 10).

Art. 14 Niederlassungsfreiheit

Art. 14 nennt neu beim Namen, worum es bei der Niederlassungsfreiheit geht: um die freie Wahl von Wohnsitz und Aufenthaltsort.

Art. 15 Datenschutz

Der grundsätzliche Anspruch auf Datenschutz in Abs. 1 entspricht dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung. Aus ihm ergibt sich insbesondere, dass das Sammeln und Bearbeiten von Daten eine formell-gesetzliche Grundlage braucht. Art. 15 Abs. 1 verpflichtet auch die Behörden und insbesondere den Gesetzgeber, Schutzvorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch zu treffen (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 15 Rz. 4). Gestützt auf Art. 15 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung erliess der Kanton ein kantonales Datenschutzgesetz (bGS 146.1).
Neu steht im Verfassungstext auch ein Anspruch darauf, dass ungerechtfertigte Datenbearbeitungen eingestellt werden. Der Begriff der „Datenbearbeitung“ ist dabei sehr umfassend zu verstehen. Gemäss Art. 2 Abs. 5 des kantonalen Datenschutzgesetzes fällt jeder Umgang mit Daten unter den Begriff „Datenbearbeitung“. Als Datenbearbeitung gelten insbesondere die Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung, Veränderung, Bekanntgabe oder Vernichtung von Daten (Art. 2 Abs. 5 Datenschutzgesetz). Ein derart umfassendes Verständnis von „Datenbearbeitung“ gibt auch das Bundesrecht vor (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. e DSG; SR 235.1). Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 können Betroffene insbesondere verlangen, dass Daten über sie, die nicht aufbewahrt werden dürften, gelöscht werden.

Art. 16 Schutz und Bildung der Kinder und Jugendlichen

Art. 16 entspricht inhaltlich dem, was die geltende Kantonsverfassung in Art. 24 Abs. 2 festhält. Neu ist von „Kindern und Jugendlichen“ die Rede. Die BV (Art. 11) und die meisten Kantonsverfassungen verwenden dieses Begriffspaar. Gemeint sind damit Minderjährige im Sinne von Art. 14 ZGB, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (REUSSER/LÜSCHER, St. Galler Kommentar BV, Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 11 Rz. 12).

Art. 17 Hilfe in Not

Art. 17 ergibt sich ohne inhaltliche Änderung aus Art. 24 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung.

Art. 18 Opferhilfe

Bereits die geltende Kantonsverfassung statuiert einen Anspruch auf Opferhilfe. Demnach haben Opfer schwerer Straftaten Anspruch auf Hilfe zur Überwindung ihrer Schwierigkeiten (Art. 24 Abs. 3). Die neue Formulierung enthält eine Präzisierung zum Kreis der Anspruchsberechtigten. Anspruch auf Unterstützung haben Personen, die in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind. Diese Formulierung entspricht dem Wortlaut von Art. 124 BV, welche dem Bund und den Kantonen die Opferhilfe aufträgt.

Art. 19 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Art. 19 führt wesentlich deutlicher als Art. 7 der geltenden Kantonsverfassung aus, was die Glaubens- und Gewissensfreiheit bedeutet. In Abs. 1 wird die individuelle Dimension der Glaubens- und Gewissensfreiheit erfasst. Diese schliesst das Recht ein, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen frei zu bilden, zu bekennen und danach zu handeln. Mit der Freiheit, den religiösen Überzeugungen gemäss zu handeln, ist der Wortlaut in Art. 19 umfassender als jener in Art. 15 BV. In der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dieser Aspekt der Glaubens- und Gewissensfreiheit anerkannt (vgl. z.B. BGE 145 I 121, E. 5.1 S. 136). Abs. 2 erfasst

sodann die gemeinschaftliche Dimension der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Darunter fällt insbesondere das Recht, einer Religionsgemeinschaft anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen. Abs. 3 schützt als Kerngehaltsgarantie vor Zwang in Glaubens- und Gewissensfragen. Auch die Kerngehaltsgarantie in Abs. 3 ist ausführlicher als der geltende Verfassungstext.

Art. 20 Kommunikationsfreiheit

Art. 20 verwendet als Sachüberschrift nicht mehr das Begriffspaar „Meinungs- und Informationsfreiheit" sondern den Begriff „Kommunikationsfreiheit". Im ersten Absatz wird definiert, was damit gemeint ist: „Der freie Austausch von Meinungen und Informationen ist geschützt". Damit ist keine Abkehr von den bisherigen Grundrechtsgarantien beabsichtigt, wohl aber eine konzeptionelle Umstellung: Es kommt zum Ausdruck, dass die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) und die Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV) untrennbar ineinander verwoben sind. Abs. 2 versucht daher nicht die Informations- und Meinungsfreiheit nach dem Vorbild von Art. 16 BV auseinanderzuhalten, sondern er beschreibt den Austausch und die Bildung von Meinungen und Informationen als einen Vorgang. Demnach gewährt die Kommunikationsfreiheit das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, die eigene Meinung frei zu bilden und diese ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Abs. 3 entspricht Art. 12 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung und untersagt die Zensur als staatliche Kontrolle von Meinungsäusserungen zwecks Einflussnahme auf den Inhalt. Abs. 4 statuiert neu ausdrücklich die Medienfreiheit, als wichtigen Teilgehalt der allgemeinen Informations- und Meinungsfreiheit.

Art. 21 Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit

Art. 21 trägt eine leicht angepasste Sachüberschrift. Neu handelt Art. 21 von der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, statt von der Vereins- und Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 17 KV). Damit wird verdeutlicht, dass nicht nur der Zusammenschluss in Form eines Vereins im Sinne von Art. 66 ff. ZGB geschützt ist, sondern jeder Zusammenschluss mittels einer vom Privatrecht zur Verfügung gestellten Rechtsform (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, § 18 Rz. 6). Zur Vereinigungsfreiheit zählt nicht nur das Recht, sich zusammenzuschliessen, sondern auch das Recht, sich solchen Vereinigungen zu entziehen (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 3 BV).
Neu werden Gemeindereglemente nicht mehr erwähnt. Wenn im Grundrechtsteil eine gesetzliche Grundlage vorausgesetzt wird, dann ist ein Gesetz im formellen Sinn gemeint: Ein Gesetz, das durch den Gesetzgeber des jeweiligen Gemeinwesens erlassen wurde. Das kann sowohl ein kantonales Gesetz als auch ein Gemeindereglement sein.

Art. 22 Petitionsrecht

Das Petitionsrecht in Art. 22 Abs. 1 wurde unverändert von Art. 16 der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Gemäss geltender Kantonsverfassung haben die Behörden die Pflicht, Petitionen inhaltlich zu prüfen und möglichst rasch zu beantworten (Art. 16 Abs. 2 KV). Gemäss Abs. 2 muss die Antwort der Behörden neu mit einer Begründung versehen sein. Abs. 3 verpflichtet den Gesetzgeber, geeignete Schutzmassnahmen für Personen vorzusehen, die der zuständigen Stelle in guten Treuen gesetzeswidriges Verhalten melden. Die Verfassungskommission versteht das Petitionsrecht in einem umfassenden Sinn als das Recht, mit jedem Anliegen an die Behörden zu gelangen. Daher fällt auch der Schutz von Personen, die gesetzeswidriges Verhalten melden, unter den Schutz des Petitionsrechts. Welche Form dieser Schutz annehmen soll, muss durch den Gesetzgeber konkretisiert werden.

Art. 23 Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit

Art. 23 ergänzt die bereits verankerte Unterrichts- und Wissenschaftsfreiheit gemäss Art. 13 der geltenden Kantonsverfassung um den Tatbestand des „Lernens“. Die Lernfreiheit garantiert insbesondere das Recht der Studierenden, im Rahmen des Lehrplans und der Studien- und Prüfungsordnung ihr Studium und ihre wissenschaftlichen Arbeiten selbst zu gestalten (MÜLLER/ SCHEFER, a.a.O., S. 552). Aus der Lernfreiheit folgt zum Beispiel auch, dass die Lehrtätigkeit staatlich berufener Wissenschaftler nicht dazu gebraucht werden darf, um Studierende zur Übernahme wissenschaftlicher Meinungen oder politischer, weltanschaulicher oder ideologischer Überzeugungen zu zwingen (MÜLLER/ SCHEFER, a.a.O., S. 553.).

Nicht mehr in Art. 23 enthalten ist die Pflicht der in Forschung und Lehre tätigen Personen, Verantwortung gegenüber dem Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie deren Lebensgrundlagen, wahrzunehmen (vgl. Art. 13 Abs. 2 KV). Das Anliegen wird jedoch in „Art. 33 Selbst- und Mitverantwortung“ aufgegriffen und gilt dort nicht nur für einen kleinen Personenkreis, sondern für alle.

Art. 24 Kunstfreiheit

Art. 24 führt die Kunstfreiheit gemäss Art. 14 der geltenden Kantonsverfassung unverändert weiter.

Art. 25 Eigentumsgarantie

Auch Art. 25 entspricht im gleichen Wortlaut der geltenden Eigentumsgarantie.

Art. 26 Wirtschafts- und Koalitionsfreiheit

Art. 26 entspricht dem Wortlaut von Art. 19 der geltenden Kantonsverfassung. Nur die Sachüberschrift wurde umformuliert.

Art. 27 Allgemeine Verfahrensrechte

Gemäss Art. 27 Abs. 1 hat jede Person in Verfahren vor Behörden Anspruch auf faire Behandlung. Dieser allgemeine Grundsatz lehnt sich an die Wortwahl in Art. 6 EMRK an und fast zusammen, was in Art. 29 Abs. 1 BV mit dem Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung gemeint ist. Abs. 2 präzisiert durch eine nicht abschliessende Aufzählung, welche Ansprüche unter den Grundsatz der Verfahrensfairness fallen. Auch der Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsschutz fällt darunter (Abs. 3). Neu an dieser Auflistung ist die Erwähnung des Anspruchs auf Akteneinsicht (vgl. dazu z.B. Art. 26 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Bern).

Art. 28 Rechtsschutz vor Gericht

Art. 28 Abs. 1 garantiert das Recht jeder Person auf unabhängige und unparteiische, vom Gesetz vorgesehene Richterinnen und Richter gemäss Art. 20 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung. Er präzisiert zudem, dass es um „Rechtsstreitigkeiten“ geht. Damit wird die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV abgebildet.

Abs. 2 behält die Möglichkeit einer Ausnahme von der richterlichen Beurteilung vor (vgl. Art. 29a BV) und besagt, dass solche Ausnahmen nur durch ein Gesetz vorgesehen werden können. Der Kanton kann die richterliche Beurteilung nur in den ausgewählten Fällen ausschliessen, wo ihn das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) oder ein anderes Bundesgesetz dazu ermächtigt. Der gerichtliche Rechtsschutz kann gestützt auf Bundesrecht eingeschränkt werden bei Entscheiden mit vorwiegend politischem Charakter (86 Abs. 3 BGG), bei der abstrakten Normenkontrolle (Art. 87 Abs. 1 BGG), bei Akten von Parlament und Regierung im Bereich der politischen Rechte (Art. 88 Abs. 2 BGG) und bei der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Magistratspersonen (Art. 347 Abs. 2 lit. b StGB; ANDREAS KLEY, St. Galler Kommentar BV, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29a Rz. 21).

Die geltende Kantonsverfassung verankert die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung als Informationspflicht der Behörden (Art. 67 Abs. 3 KV). In Anlehnung an Art. 30 Abs. 3 BV wird die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung und der Urteilsverkündung neu als individuellen Grundrechtsanspruch verankert. Nicht mehr aufgeführt wird die Unschuldsvermutung in strafrechtlichen Verfahren, weil sich diese aus dem Bundesrecht ergibt und dort abschliessend geregelt ist.

Art. 29 Garantien bei Freiheitsentzug

Art. 29 entspricht mit geringen Abweichungen Art. 21 der geltenden Kantonsverfassung. Abs. 1 statuiert einen strengen Gesetzesvorbehalt für Freiheitsentzüge. Abs. 2 hält besondere Verfahrensrechte für Personen fest, deren Freiheit entzogen wird. Weiterhin explizit aufgeführt sind das Recht auf freien Verkehr mit dem Rechtsbeistand (Abs. 4) und der Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung im Fall eines ungerechtfertigten Freiheitsentzugs (Abs. 5).

Nicht mehr explizit erwähnt sind die Garantien im Zusammenhang mit der Untersuchungshaft (vgl. Art. 21 Abs. 3 der geltenden Kantonsverfassung). Mit der neuen Bundesstrafprozessordnung wird die Untersuchungshaft abschliessend durch Bundesrecht geregelt. Selbst wenn die Kantonsverfassung weiterginge, so hätte dies keine Auswirkung, weil das Bundesrecht in jedem Fall vorgeht.

Art. 29 Abs. 3 enthält neu eine Präzisierung. Das Recht auf Überprüfung des Freiheitsentzugs in einem raschen und einfachen gerichtlichen Verfahren ist gemeint für Freiheitsentzüge, die nicht von einem Gericht angeordnet wurden (vgl. Art. 31 Abs. 4). Ein im kantonalen Recht gegründetes Beispiel dafür bildet der polizeiliche Gewahrsam (Art. 16 Polizeigesetz; bGS 521.1).

Art. 30 Verwirklichung der Grundrechte

Art. 22 der geltenden Kantonsverfassung wurde auf das Wesentliche gekürzt und in seiner Aussage präzisiert. Art. 30 schreibt nun verbindlich vor, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Abs. 1) und nimmt alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, in die Pflicht, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Abs. 2). Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass Grundrechte nicht nur subjektive Abwehr- oder Leistungsansprüche verleihen, sondern auch eine darüber hinausgehende, sogenannt institutionelle Dimension aufweisen. Das bedeutet, dass die rechtsanwendenden Behörden die Grundrechte berücksichtigen müssen, wenn sie das Recht auslegen. Daraus folgt auch, dass die gesetzgebenden Organe ihre Rechtsetzung danach ausrichten müssen, dass die tatsächliche Ausübung der Grundrechte ermöglicht wird und dass die einzelnen Grundrechtsanliegen in den von ihnen verabschiedeten Erlassen verwirklicht werden.

Art. 30 ersetzt ausserdem Art. 23 Abs. 1 der geltenden Verfassung, der ein juristisch kontrovers diskutiertes Konzept über die Wirkung der Grundrechte unter Privaten andeutet (sog. Drittwirkungslehre) und der in der kantonalen Gerichtspraxis nicht zum Tragen kam.

Art. 31 Einschränkung von Grundrechten

Art. 31 präzisiert die Voraussetzungen für zulässige Grundrechtseingriffe in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung und Lehre. Verbessert am neuen Entwurf ist primär die Gedankenführung. So erklärt Abs. 1 von Anfang an, unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung von Grundrechten zulässig ist: Es braucht eine ausreichende gesetzliche Grundlage sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse und der Eingriff muss verhältnismässig sein. Abs. 2 geht sodann spezifisch auf das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ein. Schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Gemeint sind damit Gesetze im formellen Sinn (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 80). Neu wird insbesondere das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage stärker betont und die Formulierung der polizeilichen

Generalklausel stimmt mit dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 BV überein. Am Ende folgt die Kerngehaltsgarantie in unverändertem Wortlaut (Abs. 3).

3. Persönliche Pflichten

Art. 32 Selbst- und Mitverantwortung
Art. 32 enthält gemäss Absicht der Verfassungskommission keine rechtlich durchsetzbaren Verpflichtungen, sondern einen Appell an jede Person, für sich, die Gemeinschaft und die Natur Verantwortung zu übernehmen. Diese Selbst- und Mitverantwortung ist Voraussetzung für das Funktionieren eines freiheitlichen Staatswesens und bildet das Gegenstück zu den soeben ausgebreiteten Freiheitsgarantien im Grundrechtsteil. Die geforderte Mitverantwortung erstreckt sich dabei auch auf künftige Generationen, zugunsten derer die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten werden sollen. Abs. 2 statuiert ebenfalls eine sittliche Pflicht. Demnach sollen sich Stimmberechtigte an der politischen Willensbildung beteiligen. Solche Beteiligung kann verschiedene Formen annehmen und beschränkt sich nicht auf die Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen.

Art. 33 Dienstleistungspflicht
Art. 33 entspricht unverändert Art. 26 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung und bildet die Grundlage für Dienstleistungspflichten Privater. Art. 33 statuiert selbst keine Pflichten. Solche entstehen erst durch die Inkraftsetzung eines formellen Gesetzes, das diese Pflichten in ausreichender Deutlichkeit umschreibt. Ein Beispiel für eine Dienstleistungspflicht im Sinne von Art. 33 ist die Feuerwehrpflicht gemäss kantonalem Feuerschutzgesetz (Art. 6 ff.; bGS 861.0).

4. Staatsaufgaben

Das Kapitel zu den Staatsaufgaben enthält unter „4.1 Allgemeines“ wichtige Grundsätze und allgemeine Zielbestimmungen für die Aufgabenerfüllung. Mit dem Begriff „Staatsaufgaben“ wird verdeutlicht, dass nur die Aufgaben von Kanton und Gemeinden angesprochen sind. Nicht dazu gezählt werden andere Aufgaben im öffentlichen Interesse, etwa Aufgaben des Gemeinwohls, die Körperschaften im Sinne von Art. 140 an sich genommen haben. Auffallend ist, dass neu die Sozialziele unter diesem Titel zu finden sind (Art. 36). Die neue systematische Ordnung trägt der Funktion der Sozialziele besser Rechnung. Diese wirken nicht als unmittelbar anwendbare Rechtsnormen, sondern als programmatische Zielbestimmungen die bei der Aufgabenerfüllung und insbesondere durch den Gesetzgeber zu beachten sind. Ihre Einordnung im einleitenden Kapitel zu den Staatsaufgaben unterstreicht, dass die Sozialziele und die einzelnen Aufgabenbestimmungen im Zusammenhang zu lesen sind.

Unter dem Titel „4.2 Staatsaufgaben im Einzelnen“ werden die wichtigsten Aufgaben von Kanton und Gemeinden aufgezählt und umschrieben. Wie in der geltenden Kantonsverfassung gibt es für Staatsaufgaben keinen Verfassungsvorbehalt. Das bedeutet, dass die Auflistung von Staatsaufgaben in der Kantonsverfassung nicht abschliessend ist; es steht dem Gesetzgeber frei, weitere Staatsaufgaben einzuführen. Der Entwurf nimmt punktuelle Anpassungen an den Aufgaben von Kanton und Gemeinden vor. Er stellt jedoch die bestehende Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden grundsätzlich nicht in Frage. Dies hängt stark damit zusammen, dass der Verfassungsentwurf keine radikale Reform der Gemeindestrukturen anstösst, sondern die Tür für schrittweise Fusionen öffnet (vgl. Art. 123).

In den meisten Fällen erteilt die Verfassung dem Kanton und den Gemeinden gleichzeitig denselben Auftrag („Kanton und Gemeinden …"). Wenn sowohl der Kanton als auch die Gemeinden für die Erfüllung einer Aufgabe zuständig sind, ist es Sache des Gesetzgebers, die Aufgabenverteilung genauer zu regeln. Dadurch belässt die Kantonsverfassung Spielraum für eine sinnvolle und flexible Anpassung der Zuständigkeiten und bleibt offen für weitergehende Strukturreformen.

4.1 Allgemeines

Art. 34 Grundsätze

Art. 34 steigt mit drei zentralen Grundsätzen ein, die bei der Erfüllung der Staatsaufgaben zu befolgen sind: Abs. 1 besagt, dass sich alle Aufgabenerfüllung am Gemeinwohl zu orientieren hat. Abs. 2 statuiert den Grundsatz der Nachhaltigkeit und nennt im zweiten Satz eine besonders wichtige Ausprägung davon: Die Schonung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Abs. 3 greift sodann das Subsidiaritätsprinzip auf. Das Subsidiaritätsprinzip bestimmt nicht im Voraus, wann und wo ein Tätigwerden des Staates gerechtfertigt ist. Es hält jedoch Kanton und Gemeinden an, diese Frage im Einzelfall sorgfältig abzuwägen.

Art. 35 Obliegenheiten von Kanton und Gemeinden

Art. 35 dient als Aufhänger für verschiedene Vorgaben mit Querschnittscharakter. Abs. 1 hält den Kanton und die Gemeinden dazu an, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (wo sinnvoll) zusammenzuarbeiten und regionale Zusammenarbeit anzustreben. Abs. 2 verpflichtet beide, eine rechtmässige und zweckmässige Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Der zweite Satz legt den Fokus auf zwei Ausprägungen der Zweckmässigkeit: die Wirksamkeit (Zielerreichung) und die Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Abs. 3 hält den Kanton und die Gemeinden an, laufend zu prüfen, ob einzelne Aufgaben notwendig und finanzierbar sind. Dieser laufende Prüfungsauftrag dient zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips und soll einer Überlastung des Staatshaushaltes vorbeugen. Abs. 4 nimmt sowohl den Kanton als auch die Gemeinden in die Pflicht, Massnahmen für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen zu treffen. Das organisationsrechtliche Gegenstück zu dieser Querschnittsaufgabe ist auf kantonaler Ebene der Art. 109.

Art. 36 Sozialziele

Die Sozialziele in Art. 36 konkretisieren zusammen mit den Grundrechten (insb. den Sozialrechten) und diversen sogleich folgenden Staatsaufgaben die in Art. 1 Abs. 1 proklamierte Sozialstaatlichkeit. Der neue Sozialzieleartikel kombiniert die Sozialziele der geltenden Kantonsverfassung mit jenen in Art. 41 BV und ergänzt diese mit den Zielen in Abs. 1 lit. f und g. Die Sozialziele begründen keine gegenüber dem Staat einklagbaren Ansprüche. Sie sind hauptsächlich an den Gesetzgeber adressiert und verpflichten die Behörden, im Sinne der formulierten Ziele aktiv zu werden. Art. 36 ist jedoch nicht nur an den Kanton und die Gemeinden gerichtet, denn es heisst, dass sich diese „in Ergänzung der privaten Initiative und der persönlichen Verantwortung" für die genannten Ziele einsetzen. Der Verfassungsentwurf geht somit davon aus, dass die Verwirklichung der Sozialziele auch Sache der Einwohnerinnen und Einwohner ist.

4.2 Staatsaufgaben im Einzelnen

Art. 37 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört zu den wichtigsten Staatsaufgaben überhaupt. Wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gewährleistet sind, können weder Freiheit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit noch Rechtsstaatlichkeit (vgl. Art. 1 Abs. 1 KV) realisiert werden. Diese Staatsaufgabe

ist an den Kanton adressiert. Ihm obliegt die Gesamtverantwortung für die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass er gewisse Aufgaben im Sicherheitsbereich an die Gemeinden überträgt.
Neu wird das Gewaltmonopol ausdrücklich dem Staat zugewiesen (Abs. 2). Eine Konsequenz davon ist, dass die Ausübung der polizeilichen Gewalt nicht an Private delegiert werden darf.

Art. 38 Umwelt- und Naturschutz
Der Artikel zum Umwelt- und Naturschutz wurde kürzer gefasst, ohne jedoch die zentralen Inhalte preiszugeben. Nicht mehr explizit erwähnt ist die Erfassung schädlicher und lästiger Emissionen an der Quelle gemäss Art. 29 Abs. 7 der geltenden Kantonsverfassung. Dieser Grundsatz ergibt sich jedoch auch aus der Gesetzgebung des Bundes (vgl. Art. 11 Abs. 1 Umweltschutzgesetz; SR 814.01).
Gemäss Abs. 1 Satz 1 ist die Umwelt für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu halten. Zu dieser Gesundhaltungspflicht gehört auch die Pflicht, bereits eingetretene Schäden wieder gut zu machen.

Art. 39 Klimawandel
Art. 39 verankert einen neuen Auftrag an Kanton und Gemeinden und verpflichtet sie, eine aktive Klimapolitik zu betreiben (Abs. 1). Dieser Auftrag muss folgende zwei Stossrichtungen enthalten: Einerseits haben sie im Rahmen ihrer Kompetenzen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität zu leisten (Abs. 2). Gemeint ist damit, dass nicht mehr Treibhausgasemissionen ausgestossen werden sollen als gleichzeitig abgebaut oder gespeichert werden. Andererseits haben sie Vorkehrungen zur Bewältigung der negativen Folgen des Klimawandels zu treffen (Abs. 3). Als negative Folgen, die ein Handeln von Kanton und Gemeinden erfordern können, kommen beispielsweise extreme Wetterbedingungen wie besondere Hitze und Trockenheit, vermehrtes Hochwasserrisiko, verschlechterte Wasser-, Luft- und Bodenqualität oder die Ausbreitung neuer Schädlinge und Krankheitserreger in Frage (vgl. Bundesamt für Umwelt, Klimabedingte Risiken und Chancen, 2017).

Art. 40 Natur- und Heimatschutz, Denkmalpflege
Art. 40 führt die in Art. 30 der geltenden Kantonsverfassung bestehende Staatsaufgabe fort. Er wurde ergänzt mit dem Schutz geschichtlicher Stätten und spricht damit die Archäologie als Staatsaufgabe an. In der Sachüberschrift wurde er den Begrifflichkeiten von Art. 78 BV angeglichen.

Art. 41 Raumordnung und Bauwesen
Art. 41 übernimmt in unverändertem Wortlaut die Regelungen in Art. 31 Abs. 1 und 2 der geltenden Kantonsverfassung und ergänzt diese mit einem dritten Absatz: Demnach sorgen Kanton und Gemeinden für eine verdichtete Siedlungsentwicklung. Der Entwurf nimmt damit einen bundesrechtlich verankerten Planungsgrundsatz auf (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG; SR 700) und verleiht ihm dadurch besonderen Nachdruck.

Art. 42 Verkehr
Der grundlegende Auftrag von Kanton und Gemeinden im Verkehrswesen ist gleich geblieben. Sie haben für eine umweltschonende und sichere Verkehrsordnung und Erschliessung zu sorgen. Geändert wurde hingegen der Förderauftrag in Abs. 2. Demnach ist die Umlagerung vom individuellen auf den kollektiven Verkehr nicht nur insoweit zu fördern, als dafür wesentliche öffentliche Gesamtinteressen bestehen, vielmehr wird neu das öffentliche Interesse als gegeben vorausgesetzt. Neu fördern Kanton und Gemeinden auch alternative Mobilitätskonzepte. Dieser Förderauftrag ist im Kontext von Art. 34 Abs. 2, Art. 39 und Art. 44 so zu verstehen, dass energiesparende und umweltschonende Verkehrslösungen gefördert werden sollen. Mögliche Vorbilder dafür

bilden Car-Sharing-Angebote oder die effiziente Kombination mehrerer Fortbewegungsarten (z.B. Zug, Bus, Elektrovelo und Gang zu Fuss).

Art. 43 Wasser

Art. 43 führt die bereits geltenden Bestimmungen zum Wasserversorgungsauftrag im gleichen Wortlaut fort (vgl. Art. 33 der geltenden Kantonsverfassung). Neu ist jedoch Abs. 2: Durch diesen Zusatz wird die Möglichkeit für die Übertragung der Wasserversorgung eingeschränkt: Nur gemeinnützige Organisationen wie zum Beispiel die im Kanton bekannten Wasserkorporationen kommen für ein Übertragung der Wasserversorgung in Frage. Grundlage dieser Neuerung sind Sicherheitsüberlegungen: Die Wasserversorgung muss sichergestellt bleiben. Es soll insbesondere verhindert werden, dass die Wasserversorgung an internationale Konzerne abgegeben wird, welche das Wasser zur Erzielung von Gewinn anderweitig verkaufen und dabei die Versorgung der hier ansässigen Bevölkerung vernachlässigen.

Art. 44 Energie

Der grundsätzliche Energieversorgungsauftrag bleibt der gleiche wie jener der geltenden Kantonsverfassung. Demnach haben Kanton und Gemeinden eine sichere und umweltschonende Energieversorgung sowie deren sparsame und rationelle Verwendung zu fördern. Der Förderauftrag verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, von sich aus aktiv zu werden und konkrete Fördermassnahmen zu treffen. Das geltende kantonale Energiegesetz (kEnG; bGS 750.1) enthält diverse Beispiele für solche Massnahmen (vgl. z.B. bauliche Vorschriften [Art. 10 ff. kEnG], Bewilligungspflicht für ausgewählte und besonders verbrauchsintensive Anlagen [Art. 12a ff. kEnG], finanzielle Fördermassnahmen [Art. 18 f. kEnG]).
Neu gibt die Kantonsverfassung deutlich klarere Zielvorgaben für die Umsetzung einer umweltschonenden Energieversorgung. Demnach streben Kanton und Gemeinden nach einer Reduktion des durchschnittlichen jährlichen Energieverbrauchs pro Person um zwei Drittel gegenüber dem Jahr 2000, nach einer Loslösung von fossilen Energiequellen sowie nach einer Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien. Art. 44 Abs. 2 verankert damit auf Verfassungsebene die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft – ein Rahmenkonzept für die energie- und klimapolitische Entwicklung der Schweiz. Die Kantonsverfassung legt nicht fest, bis wann diese Ziele erreicht sein sollen. Damit erhält der Gesetzgeber in zeitlicher Hinsicht Spielraum, um die kantonale Energiepolitik mit der Energiestrategie des Bundes abzustimmen.

Art. 45 Abfall

Art. 45 entspricht dem Wortlaut von Art. 35 der geltenden Kantonsverfassung.

Art. 46 Bildung

Art. 46 steigt mit dem grundlegenden Bildungsauftrag an Kanton und Gemeinden ein. Diese haben ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Bildungsangebot zu gewährleisten (Abs. 1). Abs. 2 definiert näher, was dieses Bildungsangebot leisten muss: Es ermöglicht den Lernenden, ihre körperlichen, geistigen, sozialen und schöpferischen Fähigkeiten zu entfalten und sich zu selbstverantwortlichen Persönlichkeiten zu entwickeln. Dabei fördert es in besonderem Masse das Entwicklungspotential Benachteiligter. Der Bildungsauftrag von Kanton und Gemeinden fasst damit die Förderung der Lernenden in allen Aspekten ihrer Persönlichkeit ins Auge.

Art. 47 Schule

Art. 47 enthält die grundlegenden Verfassungsbestimmungen zur Schule: den Auftrag der Schule (Abs. 1), den Grundsatz, dass Kanton und Gemeinden unentgeltliche öffentliche Schulen betreiben (Abs. 2), und die Frei-

heit, auf eigene Kosten anerkannte Privatschulen zu besuchen (Abs. 3). Die Regelungen in Art. 47 entsprechen inhaltlich der geltenden Kantonsverfassung (Art. 36 Abs. 2 und Art. 37 geltende KV). Die Streichung der Kindergärten ist ohne materielle Auswirkung: auch der Kindergarten fällt unter den Schulbegriff gemäss kantonalem Schulgesetz (vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 Schulgesetz; bGS 411.0).

Art. 48 Weitere Aufgaben im Bildungswesen

Abs. 1 bleibt unverändert gegenüber geltendem Recht. Demnach unterstützen Kanton und Gemeinden die Aus- und Weiterbildung sowie die Erwachsenenbildung. Abs. 2 erwähnt die Universitäten nicht mehr explizit, doch fallen diese unter den Begriff der Hochschulen. Wie bisher setzt sich der Kanton gemäss Abs. 3 für Zusammenarbeit im Schul- und Bildungswesen ein. Gemeint ist sowohl die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons als auch über die Kantonsgrenze hinaus. Hierzu enthält der Entwurf neu die Ergänzung, wonach der Kanton hilft, Bildungswege so zu gestalten, dass diese möglichst allen Lernenden ihren Fähigkeiten und Neigungen gemäss offenstehen. Diese Neuerung in Abs. 3 präzisiert, was in Art. 61a Abs. 1 BV mit „Durchlässigkeit des Bildungsraumes“ gemeint ist. Es geht letztlich darum, die Übergänge und den Zugang zu den jeweils nächsthöheren Bildungsstufen unter Beachtung der Qualitätsanforderungen möglichst offen zu gestalten (EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar BV, Art. 61a Rz. 12).

Art. 49 Sozialhilfe

Abs. 1 und 2 entsprechen eins zu eins dem Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 und 2 der geltenden Kantonsverfassung. Abs. 3 wurde nicht übernommen, weil er systematisch nicht zur Sozialhilfe passt. Auf die Schaffung eines Aufgabenartikels zum Thema „Leistungen für die soziale Sicherheit“ wurde verzichtet, weil Art. 39 Abs. 3 der geltenden KV nie praktische Bedeutung erlangte und weil die Sozialversicherungen auf Bundesebene geregelt sind.

Art. 50 Arbeit

Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden zur Koordination und Unterstützung der Stellenvermittlung, der beruflichen Umschulung sowie der Wiedereingliederung Arbeitsloser sind gleich geblieben. Wie bis anhin ist der Kanton dazu beauftragt, bei Streitigkeiten zwischen den Sozialpartnern seine Hilfe anzubieten.

Art. 51 Familien

Abs. 1 unterscheidet nicht mehr zwischen Familien und anderen Lebensgemeinschaften mit Kindern, sondern verwendet einen weiten und offenen Familienbegriff. Als „Familien“ gelten alle Lebensgemeinschaften mit Kindern, aber auch andere Formen des familiären Zusammenlebens können darunter fallen (z.B. Wohngemeinschaft von Erwachsenen und ihren betreuungsbedürftigen Eltern). Abs. 2 erteilt dem Kanton und den Gemeinden einen neuen Auftrag. Demnach haben sie Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Arbeits- und Familienleben in Einklang gebracht werden können. Dieser Auftrag ersetzt die bisherige „Kann“-Vorschrift.

Art. 52 Gesellschaftliches Zusammenleben

Art. 52 erteilt dem Kanton und den Gemeinden einen neuen Auftrag. Sie sollen das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie deren Beteiligung am öffentlichen Leben fördern. Dieser Auftrag belässt den gesetzgebenden Organen viel Spielraum in der Beantwortung der Frage, wo Handlungsbedarf besteht. Art. 52 steht in engem Zusammenhang mit dem weitgehend gleichlautenden Sozialziel in Art. 36 Abs. 1 lit. g.

Art. 53 Menschen mit Behinderungen

Abs. 1 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden allgemein, die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Wie bisher fördern Kanton und Gemeinden die Bildung sowie die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen (Abs. 2). Der neue Entwurf legt einen besonderen Fokus auf die schulische Eingliederung von Kindern und Jugendlichen. Schulische Eingliederung kann eine Eingliederung in die Regelklasse bedeuten, muss dies jedoch nicht. Bestimmend ist jeweils im Einzelfall, ob es ihnen dient. Auf jeden Fall geht es darum, auch den Menschen mit Behinderungen ein attraktives Bildungsangebot im Sinne von Art. 46 zu erschliessen.

Art. 54 Gesundheit

Abs. 1 formuliert den grundlegenden Auftrag von Kanton und Gemeinden in der Gesundheitsversorgung deutlich verbindlicher. Neu haben Kanton und Gemeinden nicht mehr nur die Voraussetzungen für die Gesundheitsversorgung zu schaffen, sondern diese sicherzustellen. In diesem Sinn übernehmen Kanton und Gemeinden schon heute zahlreiche Aufgaben zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung (vgl. insb. Art. 4 und 5 Gesundheitsgesetz; bGS 811.1). Auch die Anforderungen an die Gesundheitsversorgung wurden erhöht: Sie hat bedarfsgerecht, kostenbewusst und von hoher Qualität zu sein. Sie muss zudem auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen zugeschnitten sein. Der Begriff der Gesundheitsversorgung ist weit zu verstehen; sowohl die medizinische als auch die pflegerische Versorgung fallen darunter. Abs. 2 fährt mit einem weiteren Auftrag von Kanton und Gemeinden fort. Demnach treffen diese in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention. Abs. 2 bringt keine neue Aufgabe mit sich, sondern strebt eine zeitgemässere Formulierung an. Die freie Heiltätigkeit wird bewusst prominent platziert (Abs. 3). Wie bisher bedeutet ihre Garantie durch die Verfassung nicht, dass dem Gesetzgeber eine Regulierung der Heiltätigkeit verwehrt wäre. Sie erinnert jedoch an die liberale Tradition des Kantons und unterstreicht die Bedeutung, die der Kanton der Gesundheitsbranche zumisst.

Art. 55 Weitere Aufgaben im Gesundheitswesen

Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Gesundheitsbereich werden durch die neuen Formulierungen zu Art. 54 und Art. 55 nicht eingeschränkt. So sind insbesondere die nicht mehr ausdrücklich erwähnten Aufsichtsaufgaben des Kantons im allgemeinen Auftrag zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung gemäss Art. 54 Abs. 1 enthalten. Der Entwurf legt jedoch neu den Fokus auf die Unterstützung jener, die Angehörige pflegen (Abs. 1), die Vernetzung der verschiedenen Akteure im Gesundheitswesen, die kantonsübergreifende Zusammenarbeit (Abs. 2) und die Koordination der Tätigkeiten zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung mit Massnahmen zum Umweltschutz und zum Schutz der Gesundheit von Tieren (Abs. 3).

Art. 56 Wirtschaftsförderung

Der neue Aufgabenartikel zur Wirtschaft hat eine präzisere Sachüberschrift, wonach es im Kern um Wirtschaftsförderung geht. Abs. 1 und 2 der geltenden Kantonsverfassung wurden unverändert übernommen. Nicht mehr aufgeführt ist der Auftrag von Kanton und Gemeinden, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Milderung von Wirtschaftskrisen und deren Folgen zu sorgen. Dem Gesetzgeber bleibt es dennoch freigestellt, solche Massnahmen vorzusehen.

Art. 57 Land- und Forstwirtschaft

Der Entwurf setzt neue Akzente bei der Förderung der Land- und Forstwirtschaft. Der Fokus liegt nicht auf der Leistungsfähigkeit, sondern darauf, dass die Land- und Forstwirtschaft nachhaltig (insb. naturnah und umweltschonend) und den topographischen Verhältnissen angepasst ist. Sie hat ausserdem auf den Markt ausgerich-

tet zu sein. Die Ausrichtung auf den Markt lässt sich kaum von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit trennen. Die neue Formulierung setzt jedoch einen Akzent auf Angebote, die bei den Abnehmern besonders gefragt sind, und nicht auf Massenproduktion.

Art. 58 Versicherung

Art. 58 steigt mit dem bereits geltenden Grundsatz ein, dass der Versicherungsschutz für Gebäude und Land obligatorisch ist (Abs. 1). Wie bisher hält der Kanton kein Versicherungsmonopol, er kann jedoch eine kantonale Versicherung gegen Schäden an Gebäuden, Land und Kulturen anbieten.

Art. 59 Regalien

Die Regalrechte des Kantons wurden unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Art. 59 steht in engem Zusammenhang mit Art. 94 Abs. 4 BV, der den Kantonen für die historischen Regalrechte wie das Jagdregal, das Fischereiregal, das Bergwerkregal und das Salzregal die Erlaubnis erteilt, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Die Aufzählung der ausschliesslichen wirtschaftlichen Nutzungsrechte des Kantons gemäss Abs. 1 lit. a–d ist abschliessend. Der Gesetzgeber ist nicht befugt, weitere kantonale Regalrechte vorzusehen.

Art. 60 Wissenschaft, Forschung und Innovation

Der Entwurf ergänzt den Auftrag zur Unterstützung der wissenschaftlichen Tätigkeit mit einem Auftrag zur Unterstützung von Forschung und Innovation.

Der neue Auftrag zur Forschungs- und Innovationsförderung ist sehr weit gefasst und muss durch gesetzliche Regelungen konkretisiert werden. Klar ist, dass sich die Förderung der Forschung und Innovation nicht auf den Hochschulbereich beschränken muss. Forschung und Innovation können auch im wirtschaftlichen Sektor gefördert werden. Art. 60 ist damit eng verknüpft mit Art. 56. Die Förderaufträge in Art. 60 sind an den Kanton adressiert. Ihm obliegt es kantonsweit unterstützende Massnahmen zu treffen. Damit ist es den Gemeinden allerdings nicht verwehrt, eigene Unterstützungsmassnahmen zu treffen.

Art. 61 Digitale Information und Kommunikation

Art. 61 führt eine neue Staatsaufgabe für Kanton und Gemeinden ein und reagiert damit auf den digitalen Wandel, der seit dem Erlass der geltenden Kantonsverfassung fast alle Lebensbereiche verändert hat. Der Entwurfsvorschlag anerkennt, dass die Digitalisierung eine grosse Anzahl an Chancen und Risiken mit sich bringt und zeigt für den Kanton und die Gemeinden neue Handlungsfelder auf:

Abs. 1 statuiert einen grundlegenden Auftrag für Kanton und Gemeinden, den Zugang zu digitaler Information zu fördern. Dieser sehr allgemeine Auftrag widerspiegelt die Breite des ins Auge gefassten Phänomens, indem keine konkreten Massnahmen benannt, aber eine Zielrichtung vorgegeben wird. Es wird vor allem in der Verantwortung der gesetzgebenden Organe von Kanton und Gemeinden stehen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten konkrete Massnahmen zu bestimmen. Mögliche Anwendungsfelder wären beispielsweise die Erleichterung des Zugangs zu kostenpflichtigen Online-Magazinen oder Online-Portalen für Private oder der Ausbau von Glasfasernetzen.

Abs. 2 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zeitgemässe digitale Informations- und Kommunikationsmittel einzusetzen. Dieser Aufgabe wird gestützt auf das kantonale Gesetz über eGovernment und Informatik (bGS 142.3) bereits nachgegangen.

Abs. 3 trägt einem konkreten Risiko des Einsatzes digitaler Informations- und Kommunikationsmittel Rechnung. Es soll verhindert werden, dass jenen Personen, die mit digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln nicht vertraut sind, der Zugang zu den Behörden verbaut wird. Kanton und Gemeinden haben deshalb zu

gewährleisten, dass der Zugang für alle möglich bleibt. Ein aktuelles Beispiel dafür bildet das elektronische Amtsblatt, das auf Anfrage zum Selbstkostenpreis auch schriftlich zugestellt wird. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die Pflicht, vorausschauend nach Lösungen zu suchen und nicht zuzuwarten, bis Beanstandungen hängig werden. Diese aktive Pflicht von Kanton und Gemeinden ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Grundsatz, dass sich die staatliche Aufgabenerfüllung an den Bedürfnissen und an der Wohlfahrt aller zu orientieren hat (Art. 34 Abs. 1).

Art. 62 Kultur
Der Auftrag zur Kulturförderung wird in Anlehnung an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes (bGS 420.1) präzisiert.

Art. 63 Sport und Freizeit
Neu schreibt die Kantonsverfassung explizit die Sportförderung vor. Ein Beispiel für die Sportförderung durch den Kanton ist Art. 1 ff. der Verordnung über die Verwendung der kantonalen Sportfondsgelder (bGS 612.3). Daneben haben Kanton und Gemeinden auch andere Angebote für Freizeitgestaltung zu fördern. Welche Angebote für Freizeitgestaltung förderungswürdig sind, ist eine weitgehend politische Frage und muss durch die gesetzgebenden Organe konkretisiert werden. Denkbar wären zum Beispiel Beiträge zur Förderung der Jugendmusik.

5. Volksrechte

Das Kapitel zu den Volksrechten wurde im Sinne des Auftrags des Regierungsrates systematisch bereinigt und sprachlich an verschiedenen Stellen präzisiert. Nach der neuen Einteilung werden zunächst das Stimmrecht, dann die Volkswahlen, die Volksinitiative und zuletzt das Referendum abgehandelt. Die Regelungen zur Volksdiskussion und zur Vernehmlassung sind neu im Behördenteil zu finden. Die Erläuterungen halten sich knapp, wo keine Änderungen gegenüber dem geltenden Recht vorkommen.
Gemäss Auftrag des Regierungsrates hat die Verfassungskommission geprüft, ob die Stellung der Parteien und Fraktionen in der Kantonsverfassung zu Sprache kommen sollte. Sie ist zum Schluss gekommen, dass eine Ergänzung der Verfassung in diesem Punkt nicht angezeigt ist (Protokoll VK-Sitzung vom 24. Oktober 2019, S. 2).

5.1 Stimmrecht

Art. 64 Stimmrecht
Art. 64 definiert vorweg, was das Stimmrecht auf kantonaler Ebene bedeutet: Es umfasst das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, sowie die übrigen Volksrechte auszuüben (z.T. auch als *aktives* Stimmrecht bekannt). Nicht in Art. 64 geregelt ist die Wählbarkeit: das Recht sich in bestimmte Ämter des Kantons wählen zu lassen (z.T. auch als *passives* Stimmrecht bekannt; zur Wählbarkeit auf kantonaler Ebene siehe insb. Art. 76).

Art. 65 Stimmberechtigte
Art. 65 bestimmt, wer auf kantonaler Ebene stimmberechtigt ist. Neu sollen Schweizerinnen und Schweizer mit politischem Wohnsitz im Kanton das Stimmrecht erhalten, sobald sie das 16. Altersjahr zurückgelegt haben (Abs. 1). Neu ist auch das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten für Ausländerinnen und Ausländer, die das 16. Altersjahr zurückgelegt und politischen Wohnsitz im Kanton haben. Diese müssen als zusätzliche Vo-

raussetzung ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen und ein Gesuch auf Erteilung des Stimmrechts stellen (Abs. 2). Art. 65 geht davon aus, dass die antragstellende Person für die Dauer ihres Aufenthaltes in der Schweiz eine Bewilligung hat. Illegale Aufenthalte in der Schweiz sind daher nicht mitzuzählen und können gegebenenfalls auch zu einem Unterbruch im Sinne von Art. 65 Abs. 2 führen.
Abs. 3 sieht neu vor, dass Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Bisher hat sich die kantonale Praxis an der gleichlautenden Regelung auf Bundesebene angelehnt (vgl. Art. 2 BPR; SR 161.1), jedoch ohne ausdrückliche Grundlage in der Kantonsverfassung. Weil das Stimmrecht äusserst wichtig ist, sollten auch Ausnahmen davon in der Verfassung ausdrücklich geregelt werden.

5.2 Volkswahlen

Art. 66
Art. 66 regelt neu an einem Ort, welche Wahlkompetenzen die Stimmberechtigten auf Kantonsstufe haben. Neu ist in inhaltlicher Hinsicht, dass die Mitglieder des Obergerichts und der Landammann bzw. die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident nicht mehr vom Volk gewählt werden. Stattdessen werden sowohl die Mitglieder des Obergerichts als auch das Regierungspräsidium durch den Kantonsrat gewählt (weiterführende Erläuterungen bei Art. 88 Abs. 1 lit. c).

5.3 Volksinitiative

Art. 67 Gegenstand
Art. 67 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht. Art. 67 Abs. 1 lit. c enthält eine neue Präzisierung bezüglich des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung von Verträgen. Da es nicht in der Macht des Kantons liegt, Verträge einseitig anzupassen, kann eine Initiative nur die Aufnahme von Vertragsverhandlungen oder die Kündigung von Verträgen verlangen.

Art. 68 Form
Art. 68 fasst die Regelungen von Art. 52 und Art. 53 der geltenden Kantonsverfassung zusammen.

Art. 69 Zustandekommen
Bereits die geltende Kantonsverfassung setzt für das Zustandekommen einer Volksinitiative voraus, dass diese von 300 Stimmberechtigten unterzeichnet wird. Gemäss Abs. 2 gilt neu eine Frist für die Sammlung der erforderlichen Unterschriften von sechs Monaten. Die Frist beginnt ab der amtlichen Veröffentlichung des Initiativbegehrens zu laufen.

Art. 70 Ungültigkeit
Art. 70 entspricht ohne Änderung dem geltenden Recht.

Art. 71 Verfahren
Wie bis anhin entscheidet der Regierungsrat über das Zustandekommen und der Kantonsrat über die Gültigkeit der Initiativen (Abs. 1). Art. 71 Abs. 2 schreibt weiterhin vor, dass Initiativen möglichst rasch zu behandeln sind. Neu erhält der Gesetzgeber den Auftrag, Behandlungsfristen festzulegen.

Art. 72 Gegenvorschlag; doppeltes Ja
Art. 72 entspricht unverändert Art. 54 der geltenden Kantonsverfassung.

5.4 Referendum

Art. 73 Obligatorisches Referendum
Dem obligatorischen Referendum unterstehen wie bis anhin Revisionen der Kantonsverfassung (Abs. 1 lit. a), Initiativen, denen der Kantonsrat nicht zustimmt oder einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Abs. 1 lit. b), Ausgabenbeschlüsse (Abs. 1 lit. c), Grundsatzbeschlüsse (Abs. 1 lit. d) und Beschlüsse des Kantonsrates, die gemäss Art. 74 dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn ein Drittel der anwesenden Mitglieder dies verlangt.
Der neue Entwurf erhöht im Zusammenhang mit der Einführung des fakultativen Finanzreferendums (vgl. Art. 74 Abs. 1 lit. c) den Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum. Neu unterstehen Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates über einmalige Ausgaben von mehr als 15 Prozent einer Steuereinheit sowie über wiederkehrende Ausgaben von mehr als 3 Prozent einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum. Das führt in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 lit. c dazu, dass Ausgabenbeschlüsse über einmalige Ausgaben zwischen 5 und 15 Prozent einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterliegen. Dasselbe gilt für wiederkehrende Ausgaben zwischen 1 und 3 Prozent einer Steuereinheit. Die neue Regelung führt dazu, dass unbestrittene Ausgabenbeschlüsse nur noch dann eine Volksabstimmung erfordern, wenn der Betrag ausgesprochen hoch ist.
Grundsatzbeschlüsse im Sinne von Art. 73 Abs. 1 lit. d dienen dazu, das Stimmvolk über grundsätzliche Weichenstellungen zu befragen, noch bevor eine Vorlage vollständig ausgearbeitet werden muss. Art. 73 Abs. 1 lit. d gibt dem Kantonsrat ein Instrument in die Hand, um Grundsatzfragen vorweg zu klären und so den Gesetzgebungsprozess effizient zu gestalten. Ein kantonales Beispiel für einen verfahrensleitenden Grundsatzbeschluss ist der Beschluss vom 4. März 2018 zur Durchführung einer Totalrevision. Das Instrument des Grundsatzbeschlusses kennt zum Beispiel auch der Kanton Schaffhausen (Art. 33 Abs. 1 lit. e KV-SH). Dort kam der Grundsatzbeschluss über die Frage zur Anwendung, ob eine Reform der Strukturen von Kanton und Gemeinden durchzuführen sei. Dabei wurden den Stimmberechtigten zwei Reformmodelle zur Abstimmung unterbreitet (vgl. Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 28. Februar 2016).

Art. 74 Fakultatives Referendum
Gemäss Abs. 1 lit. a unterstehen kantonale Gesetze wie bis anhin dem fakultativen Referendum. Dasselbe gilt für Staatsverträge, die Gesetzesrecht enthalten. Ob ein Staatsvertrag Gesetzesrecht enthält (bzw. gesetzgebenden Charakter hat) hängt davon ab, ob darin wichtige Rechtssätze im Sinne von Art. 80 Abs. 2 zu finden sind. Abs. 1 lit. c regelt das im Zusammenhang mit Art. 73 Abs. 1 lit. c bereits kommentierte fakultative Finanzreferendum.

6. Behörden

Der Behördenteil behält im Wesentlichen die Struktur der geltenden Kantonsverfassung. Er steigt mit einem allgemeinen Teil ein und widmet sodann dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und den Gerichten je einen eigenen Abschnitt. Der Entwurf orientiert in einem letzten Kapitel über den Auftrag und die Stellung der weiteren kantonalen Behörden, die in der geltenden Kantonsverfassung zum Teil nur im Zusammenhang mit den Wahlkompetenzen des Kantonsrates Erwähnung finden.

Der neue Verfassungsentwurf strebt durch punktuelle Anpassungen eine Optimierung des Zusammenspiels der kantonalen Behörden an. Die Funktion und die Stellung der kantonalen Behörden werden jedoch in allen wesentlichen Aspekten beibehalten. Der Behördenteil enthält diverse Präzisierungen und systematische Umstellungen in den Einzelheiten. Auf den inhaltlichen Neuerungen und den systematischen und sprachlichen Präzisierungen liegt auch in diesem Erläuterungsabschnitt der Fokus.

6.1 Allgemeines

Art. 75 Oberste kantonale Behörden

Abs. 1 führt vorweg den Kantonsrat, den Regierungsrat und das Obergericht als die obersten Behörden des Kantons ein. Dadurch unterstreicht er zum Einstieg in den Behördenteil die wesentlichste Ausprägung der Gewaltenteilung im Kanton und spiegelt zugleich auch die Systematik des Behördenteils wieder. Wie auch die nachfolgenden Artikel zur Stellung des Kantonsrates (Art. 85), des Regierungsrates (Art. 99) und des Obergerichts (Art. 113) zeigen, ist jede dieser Behörde in ihrer Kernfunktion als oberste Behörde bezeichnet, sei dies bei Gesetzgebung, Leitung, Planung und Vollzug oder bei Rechtsprechung. Keiner dieser drei Behörden hat jedoch einen prinzipiellen Vorrang gegenüber den anderen zwei.

Abs. 2 lässt erkennen, dass eine verfassungsrechtliche Umschreibung der Aufgaben der soeben erwähnten obersten kantonalen Behörden noch folgen wird. Zudem statuiert er einen Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Aufgaben an eine der obersten Behörden.

Art. 76 Wählbarkeit

Abs. 1 sieht im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung den Grundsatz vor, dass wählbar ist, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt und politischen Wohnsitz im Kanton hat. Neu wird die Wählbarkeit explizit nur für den Kantonsrat, den Regierungsrat, die Gerichte (und Schlichtungsbehörden vgl. Art. 117 Abs. 2) sowie die kantonale Vertretung im Ständerat geregelt.

Abs. 2 behebt einen Mangel in Art. 62 der geltenden Kantonsverfassung. Darin steht ohne genauere Angaben, dass das Gesetz Ausnahmen zur Regelung der Wählbarkeit treffen kann. Aus dem Leitfaden zur Kantonsverfassung geht hervor, dass die Verfassung damit zusätzliche Anforderungen für bestimmte Behörden (z.B. betreffend Ausbildung) möglich machen wollte (SCHOCH, a.a.O., Art. 62 Ziff. 2). Weil die Wählbarkeit für kantonale Behörden die politischen Rechte unmittelbar betrifft, sollten diese soweit möglich auf Verfassungsstufe klar und möglichst abschliessend geregelt werden. Art. 72 Abs. 2 präzisiert deshalb unter welchen Bedingungen eine von der Verfassung abweichende Regelung der Wählbarkeitsvoraussetzungen getroffen werden darf: Möglich ist ein Absehen vom Wohnsitzerfordernis für Gerichte und die Festlegung ergänzender, sachlich gerechtfertigter Wählbarkeitsvoraussetzungen (z.B. Abschluss bestimmter Ausbildungen).

Abs. 3 führt dazu, dass die Regelung der Wählbarkeit für die Finanzkontrolle, die Datenschutzbehörde und die Ombudsstelle dem Gesetzgeber überlassen wird. Diese drei Behörden treffen keine politischen Entscheide, sodass der Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation eher in den Hintergrund tritt. Für die Finanzkontrolle, die Datenschutzbehörde sowie die Ombudsstelle sind Unabhängigkeit und Sachverstand bestimmend. Daher wäre denkbar, dass für diese Aufgaben auch Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons berufen werden.

Abs. 4 wiederholt die Regelung zum Ausschluss vom Stimmrecht gemäss Art. 65 Abs. 3.

Art. 77 Amtsdauer

Neu an der Regelung zur Amtsdauer ist, dass Mitglieder der Gerichte nun für acht statt vier Jahre amtieren. Dasselbe gilt gestützt auf Art. 117 Abs. 2 für Mitglieder der Schlichtungsbehörden. Diese Neuerung soll die

Unabhängigkeit der Rechtsprechung stärken. Eng verknüpft mit der Verlängerung der Amtsdauer sind die Bemühungen um eine möglichst sorgfältige Auswahl fachlich geeigneter Personen. Dem zuzuordnen ist der Wechsel von der Volkswahl des Obergerichts zur Wahl durch den Kantonsrat (Art. 88 Abs. 1 lit. c) und die neue Strukturierung des Wahlverfahrens mit Evaluation der Kandidierenden durch eine Wahlvorbereitungskommission (Art. 116). Im Zusammenhang mit der verlängerten Amtsdauer steht auch der Auftrag an den Gesetzgeber, ein Amtsenthebungsverfahren für Mitglieder der Gerichte und Schlichtungsbehörden vorzusehen (Art. 117 Abs. 1).

Art. 78 Unvereinbarkeit

Art. 78 vereinfacht die Regelung der Unvereinbarkeiten auf Verfassungsstufe erheblich. Neu regelt die Kantonsverfassung nur noch die Unvereinbarkeiten zwischen den obersten Behörden des Kantons (Abs. 1). Eine Ausnahme davon bildet bilden die Schlichtungsbehörden, die aufgrund ihrer rechtsprechenden Kompetenzen den gleichen Unvereinbarkeitsbestimmungen unterstehen, wie die Gerichte (Art. 117 Abs. 2). Die bisher bestehenden familiären Unvereinbarkeiten gelten ohne Veränderungen weiter (Abs. 2). Art. 78 Abs. 3 erteilt sodann dem Gesetzgeber die Kompetenz, weitere Unvereinbarkeiten vorzusehen. Die Verfassung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass Unvereinbarkeiten wegen ihrer Einschränkung des Stimm- und Wahlrechts eine möglichst eindeutige Formulierung benötigen und zugleich mit Rücksicht auf die Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit differenziert geregelt werden müssen. Die bisherige Erfahrung des Kantons zeigt auch, dass in diesen Fragen ein gewisser Bedarf nach Flexibilität besteht. Insgesamt ist deshalb das kantonale Gesetz die geeignete Erlassform für die Regelung weiterer Unvereinbarkeiten.

Art. 79 Ausstand

Die Ausstandgründe in Abs. 1 sind die gleichen, wie jene in der geltenden Kantonsverfassung. Abs. 2 enthält neu einen präziseren Gesetzesvorbehalt. Der Ausstand wird auf Gesetzesstufe näher geregelt, wobei die gesetzlichen Regelungen zum Ausstand den Besonderheiten der verschiedenen kantonalen Behörden Rechnung tragen (vgl. insb. Art. 8 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, bGS 143.1; Art. 8 Gemeindegesetz, bGS 151.11, Art. 48 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, bGS 142.12; Art. 36 Kantonsratsgesetz, bGS 141.1).

Art. 80 Gesetzgebung

Abs. 1 steigt mit einer grundlegenden Ordnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Kanton ein: Dieses erfolgt durch Beschluss des Kantonsrates, der dem fakultativen Referendum untersteht. Abs. 2 regelt als Nächstes, was alles in einem kantonalen Gesetz geregelt werden muss und daher nicht an nachgelagerte Rechtsetzungsorgane delegiert werden darf. Es sind dies alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts. Welche Rechtssätze als wichtig einzustufen sind, ergibt sich zum Teil aus einer ausdrücklichen Vorgabe in der Verfassung (z.B. Art. 94 Abs. 1) oder aus den Anhaltspunkten gemäss Art. 80 Abs. 2 lit. a–e und vor allem aus einer umfangreichen Rechtsprechung. Was zwingend ins Gesetz gehört, lässt sich letztlich nicht abstrakt festlegen, sondern muss im Einzelfall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen bestimmt werden. Der Gesetzgeber darf auch Regelungen auf Gesetzesstufe treffen, die nicht zwingend in Gesetzesform gekleidet werden müssten. In der Regel enthalten Gesetze denn auch mehr, als das absolut Notwendige. Wo die Verfassung jedoch nicht zwingend den Gebrauch der Gesetzesform vorschreibt, ist es dem Gesetzgeber möglich, seine Rechtsetzungsbefugnisse unter Einhaltung gewisser Vorgaben an andere Behörden zu übertragen (Abs. 3). Empfänger solcher Rechtsetzungsdelegationen ist in aller Regel der Regierungsrat. Nicht nötig ist eine Rechtsetzungsdelegation dort, wo der Regierungsrat bereits gestützt auf die Kantonsverfassung zur Rechtsetzung befugt ist (vgl. Art. 105). Art. 80 Abs. 3 sieht ausserdem vor, dass im Zuständigkeitsbereich des

Regierungsrates keine Rechtsetzungsbefugnisse auf nachgeordnete Stellen übertragen werden dürfen. Diese Bestimmung verhindert, dass der Gesetzgeber die Rechtsetzungskompetenzen des Regierungsrates durch eine ihn überspringende Delegation aushebelt. Es bleibt dem Gesetzgeber jedoch weiterhin möglich, einen Aufgabenbereich aus dem Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates auszunehmen, und einer organisatorisch verselbständigten Anstalt oder Körperschaft zur selbständigen Erfüllung zu übertragen. Beispiele dafür bilden der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, die AR-Informatik AG oder die Pensionskasse AR. In diesen Fällen soll eine Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen durch den Gesetzgeber möglich sein (vgl. z.B. die Rechtsetzungsbefugnisse des Verwaltungsrats des SVAR, Art. 6 Abs. 1 Spitalverbundgesetz, bGS 812.11). Der Grundsatzartikel zur Gesetzgebung in Art. 80 ist immer im Zusammenhang mit den besonderen Rechtsetzungsbestimmungen des Kantonsrates (Art. 89) und Regierungsrates (Art. 105) zu lesen.

Art. 81 Vernehmlassung

Art. 81 hält wie bereits die geltende Kantonsverfassung die wichtigsten Eckpunkte zur Vernehmlassung fest und er verdeutlicht in Abs. 2, dass die Einreichung von Stellungnahmen allen offensteht. Daraus folgt, dass nicht nur die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu veröffentlichen sind (am Ende werden alle Vernehmlassungsantworten veröffentlicht), sondern es muss von Beginn an die Eröffnung der Vernehmlassung mitsamt allen Unterlagen publik gemacht werden. Die heutige Praxis im Kanton entspricht dem bereits.

Art. 82 Normenkontrolle

Abs. 1 gibt Antwort auf die Frage, welche kantonalen Behörden zuständig sind, kantonale Erlasse auf die Übereinstimmung mit Bundes- und Völkerrecht zu überprüfen. Wie schon in der geltenden Kantonsverfassung wird diese Aufgabe dem Regierungsrat und den Gerichten zugewiesen. Es handelt sich dabei nicht um eine abstrakte Normenkontrolle, sondern um eine einzelfallweise Überprüfung und allfällige Nichtanwendung (akzessorische Normenkontrolle). Nicht zur Normenkontrolle berufen sind somit Departemente, Amtsstellen oder andere Organisationseinheiten des Kantons.

Art. 83 Transparenz

Art. 83 übernimmt in vielem den Standard, den die geltende Kantonsverfassung betreffend Informationspflicht und Öffentlichkeit vorgibt. So müssen die Behörden des Kantons frühzeitig und ausreichend informieren (Abs. 1), die Verhandlungen des Kantonsrates und der Gerichte haben, von gesetzlichen Ausnahmen abgesehen, öffentlich zu sein (Abs. 3) und die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates legen ihre Interessenbindung offen (Abs. 4). Neu ist allerdings die Stärkung des individuellen Rechts auf Akteneinsicht. Demnach muss man neu nicht mehr ein berechtigtes Interesse nachweisen. Es besteht ein unbedingter Anspruch auf Akteneinsicht, sofern nicht im Einzelfall überwiegende öffentliche oder private Interessen der Einsicht entgegenstehen (Abs. 2). In diesem Fall liegt die Begründungslast jedoch bei den Behörden. Abs. 2 sieht neu auch ausdrücklich vor, dass die Einsicht kostenlos zu gewähren ist, sofern das Gesetz nicht ausnahmsweise eine Gebühr vorsieht. Damit soll verhindert werden, dass Personen durch finanzielle Hürden auf ihr Informationsrecht verzichten. Gemäss geltendem Recht kann für besonderen Aufwand eine Gebühr erhoben werden (Art. 16 Abs. 1 Informationsgesetz, bGS 133.1). Nicht mehr explizit festgehalten ist, dass die offizielle Information über Abstimmungsvorlagen eine freie Meinungsbildung ermöglichen soll. Diese Vorgabe ergibt sich bereits aus einer ausführlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Art. 84 Verantwortlichkeit

Die Haftung des Gemeinwesens wurde in Abs. 1 präzisiert und sprachlich mit der gesetzlichen Umsetzung in Art. 262 ff. EG-ZGB (bGS 211.1) abgestimmt. Wie in anderen Fragen regelt die Kantonsverfassung das

Grundsätzlichste – den Grundsatz der Staatshaftung gegenüber Privaten für widerrechtlich verursachte Schäden. Weitere Fragen, wie zum Beispiel der Rückgriff des Gemeinwesens auf Behördenmitglieder und Angestellte, sind im Gesetz zu regeln.
Abs. 2 delegiert insbesondere die Regelung zur Staatshaftung für rechtmässig verursachte Schäden neu an den Gesetzgeber. Gegenwärtig enthält Art. 268 EG-ZGB hierzu eine Regelung.

8.2 Kantonsrat

Art. 85 Stellung
Art. 85 umschreibt zum Einstieg in den Abschnitt über die Kompetenzen und die Organisation des Kantonsrates, dessen zentralste Funktion im gewaltenteiligen Gefüge: die Gesetzgebung. Das ist seine Kernkompetenz.

Art. 86 Zusammensetzung und Wahl
Art. 86 lässt die Zahl der Kantonsratsmitglieder unverändert bei 65. Neu ist jedoch das Verfahren, indem die Mitglieder des Kantonsrates gewählt werden sollen. Gegenwärtig wird in neunzehn von zwanzig Gemeinden das Majorzwahlverfahren angewendet. Das Majorzsystem ist vor allem eine Persönlichkeitswahl bei der jene Personen, die am meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten, das Mandat erhalten. Der Nachteil an diesem System ist unter anderem, dass alle Stimmen, die einer unterlegenen Person gegeben wurden, am Ende wirkungslos sind.
Abs. 2 sieht neu vor, dass alle Kantonsratsmitglieder im Verhältniswahlverfahren gewählt werden. Einzig die Gemeinde Herisau wendet bis jetzt dieses Verfahren für Kantonsratswahlen an. Damit wird das bisher weit verbreitete Majorzwahlverfahren für die Kantonsratswahlen abgeschafft. Das neue Wahlverfahren führt dazu, dass nicht mehr in den einzelnen Gemeinden eine Persönlichkeitswahl stattfindet. Stattdessen geben politische Gruppierungen (meist Parteien) Wahlvorschläge in Form von Listen ab. Die Stimmberechtigten wählen dann zwischen diesen Listen, wobei es den Stimmberechtigten je nach gesetzlicher Ausgestaltung möglich sein kann, diese Listen durch Kummulieren und Panaschieren anzupassen. Die einzelnen politischen Gruppierungen erhalten dann im Verhältnis zu ihrer Stimmstärke eine gewisse Anzahl Mandate zugeteilt. Innerhalb der jeweiligen Partei erhalten jene Personen ein Mandat, die am meisten Stimmen erhalten haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen in einem Wahlkreis mindestens 9 Mandate zu vergeben sein. Dies führt dazu, dass die Gemeinden bei Anwendung des Proporzwahlverfahrens nicht mehr als Wahlkreise dienen können und eine Vergrösserung der Wahlkreise notwendig ist. Dieses neue System führt dazu, dass am Ende weniger Stimmen „verloren“ gehen. Kleinere Gruppierungen haben so eine grössere Chance, ein Kantonsratsmandat zu erhalten. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems hätte durch den Gesetzgeber zu erfolgen. Die Verfassung kann hier keine abschliessende Regelung treffen.
Gemäss Abs. 3 sieht das Gesetz mindestens drei Wahlkreise vor. Denkbar wäre etwa eine Einteilung der Wahlkreise in die Bezirke Vorderland, Mittelland und Hinterland, wobei Herisau auch weiterhin einen eigenen Wahlkreis bilden könnte. Damit ermöglicht die Wahlkreiseinteilung eine Vertretung der Regionen im Kantonsrat und schliesst die Möglichkeit eines Einheitswahlkreises über das gesamte Kantonsgebiet aus.
Wie bisher werden die zu vergebenden Kantonsratsmandate nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt und nicht etwa nach der Anzahl ansässiger Schweizerinnen und Schweizer oder nach der Anzahl ansässiger Stimmberechtigten (Abs. 4).

Art. 87 Parlamentarische Kontrolle
Art. 87 fasst die Aufsichtsaufgaben des Kantonsrates neu in einem Absatz zusammen und definiert sie in Anlehnung an Art. 65 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG; bGS 141.1) als politische Kontrolle über alle kanto-

nalen Behörden und Organe, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der neue Entwurf vermeidet die Unterscheidung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht gemäss Art. 72 der geltenden Kantonsverfassung. Dadurch wird verdeutlicht, dass sich die Kontrolltätigkeit des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat und der Geschäftsführung der Gerichte im Kern nicht von seiner Kontrolltätigkeit gegenüber den übrigen Behörden und Organen unterscheidet: In beiden Konstellationen hat der Kantonsrat keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse (vgl. Art. 66 Abs. 1–2 KRG), sondern den Auftrag, durch Einsichtnahme und Beanstandungen (intern und gegebenenfalls öffentlich) auf die Behebung von Mängeln hinzuwirken. Dabei findet die politische Kontrolle primär nachträglich satt (Art. 65 Abs. 3 KRG).

Art. 88 Wahlen

Art. 88 hält die Wahlkompetenzen des Kantonsrates fest, wobei diese durch Gesetz auch erweitert werden können (Abs. 2). Im Sinne kleinerer Anpassungen überlässt es die Kantonsverfassung dem Gesetz, zu entscheiden, durch wen die Mitglieder des Büros gewählt werden (Abs. 1 lit. a), präzisiert, dass nur die Leitung der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat gewählt werden muss (Abs. 1 lit. f), und sieht den Kantonsrat als Wahlbehörde für die neu zu schaffende Ombudsstelle vor (Abs. 1 lit. g; vgl. dazu Art. 120).
Wesentlich erheblichere Neuerungen bestehen darin, dass die Mitglieder des Obergerichts (nicht nur des Kantonsgerichts) und das Präsidium des Regierungsrates durch den Kantonsrat gewählt werden sollen (Art. 88 Abs. 1 lit. b und c). Die Gründe dafür sind verschieden.
Mitglieder des Obergerichts werden gegenwärtig durch eine Volkswahl bestellt, wobei die Kandidatensuche durch die Parteien stattfindet. Dieses Auswahlverfahren ist gesetzlich nicht geregelt und schwierig zu durchschauen und es besteht keine Gewähr dafür, dass bei der Erarbeitung der Wahlvorschläge eine gründliche Eignungsprüfung geschieht. Aus diesem Grund sieht Art. 116 eine Wahlvorbereitungskommission vor, welche die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in ein Gericht oder in eine Schlichtungsstelle prüft und dem Kantonsrat Bericht erstattet. Dem Kantonsrat obliegt sodann die Wahl der Mitglieder des Obergerichts (Art. 88 Abs. 1 lit. c). Diese neue Regelung stärkt die richterliche Unabhängigkeit und bietet bessere Gewähr dafür, dass sachkundige Richterinnen und Richter ins Obergericht bestellt werden. Dies ist umso wichtiger, als für Richterinnen und Richter neu eine Amtsdauer von acht statt vier Jahren gelten soll (Art. 77 Abs. 2).
Die Wahl des Regierungspräsidiums bezweckt eine Entlastung der Stimmberechtigten von Wahlen, bei denen in der Vergangenheit nur selten eine Kampfwahl stattfand. Die Wahl durch den Kantonsrat soll die Bedeutung des Regierungspräsidiums unterstreichen, bezweckt jedoch nicht eine stärkere Abhängigkeit des Regierungsrates vom Kantonsrat.

Art. 89 Rechtsetzung

Art. 89 hält die Rechtsetzungskompetenzen des Kantonsrates fest. Verfassungsrevisionen unterstehen dem obligatorischen Referendum. Daher besteht die Rolle des Kantonsrates darin, Vorlagen zur Revision der Verfassung zuhanden der Stimmberechtigten zu verabschieden (Abs. 1). Die bereits in der geltenden Kantonsverfassung bestehende Möglichkeit, Eventualanträge zu stellen, gibt dem Kantonsrat ein wichtiges Instrument für die zielführende Gestaltung des Revisionsverfahrens in die Hand. Gemäss Abs. 2 erlässt der Kantonsrat Gesetze. Diese unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 74 Abs. 1 lit. a). Abs. 3 schränkt die bisherigen Verordnungskompetenzen des Kantonsrates moderat ein. Neu ist der Kantonsrat nur dort befugt, kantonsrätliche Verordnungen zu erlassen, wo ihn die Verfassung oder das Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigen. Beispiele dafür sind Art. 93 Abs. 1 lit. a auf Verfassungsstufe und Art. 9 Abs. 5 KRG auf Gesetzesstufe. Der Kantonsrat wird dadurch stärker auf seine Kernkompetenz – den Erlass von Gesetzen – ausgerichtet.

Art. 90 Aussenbeziehungen

Im Rahmen der letzten Verfassungsrevision (Reform der Staatsleitung) wurden die Kompetenzen des Kantonsrates und das Zusammenspiel von Kantons- und Regierungsrat im Bereich der Aussenbeziehungen präzisiert. Der neue Entwurf führt diese neuen Regelungen inhaltlich unverändert fort. Wie die Begleitung von Vorhaben zur interkantonalen oder internationalen Zusammenarbeit gemäss Art. 90 Abs. 3 stattfindet, ergibt sich aus dem Kantonsratsgesetz (vgl. insb. die Konsultations- und Informationsansprüche gemäss Art. 63 ff. KRG).

Art. 91 Planung

Art. 91 wurde begrifflich aktualisiert. Neu spricht Art. 91 vom „Aufgaben- und Finanzplan“ anstelle der „Sach-, Finanz- und Investitionsplanung“. Beispiele für weitere grundlegende Planungen des Regierungsrates im Sinne von Art. 91 sind der kantonale Richtplan, der durch den Kantonsrat zu genehmigen ist (Art. 12 Abs. 2 Baugesetz; bGS 721.1), oder die Pflegeheimplanung, die durch den Kantonsrat zur Kenntnis genommen wird (Art. 6 Abs.1 lit. d Gesundheitsgesetz (bGS 811.1).

Art. 92 Finanzen

Die Finanzkompetenzen des Kantonsrates wurden gegenüber der geltenden Kantonsverfassung nicht verändert. Wie bisher obliegt es dem Kantonsrat, über den Voranschlag und den Steuerfuss zu beschliessen (Abs. 1). Art. 92 bestimmt, wo die Finanzkompetenzen des Regierungsrates enden und jene des Kantonsrates beginnen. Die Frage, welche Finanzbeschlüsse des Kantonsrates dem Referendum unterstehen, wird bei den Artikeln zum Volksreferendum beantwortet (Art. 73 und 74).

Art. 93 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Art. 93 führt jene weiteren Aufgaben und Befugnisse des Kantonsrats auf, die bereits in Art. 77 der geltenden Kantonsverfassung enthalten sind. Auch die bereits bestehende Befugnis des Kantonsrates, die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates, der Gerichte und der Schlichtungsbehörden zu regeln, erscheint neu in diesem Artikel.

Art. 94 Organisation

Art. 94 übernimmt ohne Änderung den Wortlaut von Art. 78 der geltenden Kantonsverfassung. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Staatsleitungsreform revidiert und ist die Grundlage des vor kurzem total revidierten Parlamentsrechts.

Art. 95 Kommissionen

Auch Art. 95 übernimmt unverändert Art. 79 der geltenden Kantonsverfassung, der ebenfalls im Rahmen der Staatsleitungsreform erst kürzlich überarbeitet wurde. Art. 95 regelt einige grundsätzliche Eckpunkte zum Kommissionenwesen im Kantonsrat: die Vorbereitung von Geschäften durch ständige und besondere Kommissionen, das Auskunftsrecht der Kommissionen, und die Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von Befugnissen an die Kommissionen.

Art. 96 Stellung der Ratsmitglieder

Art. 96 umschreibt in groben Zügen die Stellung der Kantonsratsmitglieder. Art. 96 Abs. 1 betont neu das individuelle Antragsrecht und das Recht jedes Ratsmitglieds, die im Kantonsratsgesetz verankerten parlamentarischen Vorstösse einzureichen (vgl. Art. 56 ff. KRG). Wie bis anhin beraten und stimmen Ratsmitglieder ohne Instruktion und geniessen parlamentarische Immunität für Äusserungen im Rat und in den Kommissionen (Art. 96 Abs. 3).

Art. 97 Stellung des Regierungsrates
Art. 97 umschreibt in groben Zügen welche Stellung der Regierungsrat im Kantonsrat einnimmt. Wichtig ist zunächst seine Aufgabe, die Beratungsgegenstände des Kantonsrates vorzubereiten, und damit eng verknüpft sein Antragsrecht (Abs. 1). Eng verknüpft mit der Vorbereitung und Antragstellung ist sodann auch das Recht und die Pflicht, an den Sitzungen des Kantonsrates mit beratender Stimmte teilzunehmen (Abs. 2). Wie bisher geniessen die Mitglieder des Regierungsrates parlamentarische Immunität, wenn sie im Kantonsrat und seinen Kommissionen Stellung nehmen (Abs. 2).

Art. 98 Volksdiskussion
Die Volksdiskussion ist eine Eigenheit des Kantons und beinhaltet das Recht, zu Sachvorlagen, die dem Referendum unterstehen, Stellung zu nehmen und im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung auch mündlich zu begründen. Gemäss Art. 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 142.1) findet die Volksdiskussion nach der ersten Lesung des Kantonsrates statt. Dieses Recht gilt bereits gemäss geltender Kantonsverfassung nicht nur für Stimmberechtigte, sondern für alle im Kanton wohnenden natürlichen Personen. Der neue Entwurf öffnet die Volksdiskussion auch für Diskussionsbeiträge juristischer Personen und setzt keinen Wohnsitz oder Sitz im Kantonsgebiet mehr voraus.

6.3 Regierungsrat

Art. 99 Stellung
Abs. 1 umschreibt die Stellung des Regierungsrates im Kanton gleich wie die geltende Kantonsverfassung: Er ist die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons. Wie er diese Leitungs- Planungs- und Vollzugsaufgaben erfüllt und welche weiteren Aufgaben ihm zukommen, ergibt sich aus Art. 101 ff.

Art. 100 Zusammensetzung und Wahl
Art. 100 regelt analog zu Art. 86 die Zusammensetzung und Wahl des Regierungsrates. Neu an Art. 100 ist, dass das Wahlverfahren für den Regierungsrat auf Verfassungsstufe geregelt wird. Bis anhin wurde die Ausgestaltung des Wahlverfahrens gänzlich dem Gesetzgeber überlassen (vgl. Art. 29 Abs. 2 i.V.m. Art. 31 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte [bGS 131.12]).

Art. 101 Kollegialprinzip
Mit Art. 101 wird das Kollegialprinzip prominenter platziert als in Art. 91 der geltenden Kantonsverfassung. Aus der verfassungsmässigen Betonung des Kollegialprinzips geht implizit heraus, dass der Regierungsrat Entscheide von besonderer Tragweite als Kollegialbehörde zu behandeln hat und diese nicht an einzelne Departemente delegieren darf (vgl. Art. 23 OrG). Ganz allgemein hat er darauf Acht zu geben, dass bedeutende Fragen möglichst im Regierungskollegium diskutiert und entschieden werden können, damit er seine politische Gesamtverantwortung wahrnehmen und ausgewogene Interessenausgleiche herstellen kann.
Art. 101 präzisiert das Kollegialprinzip in einem wichtigen Punkt: Die Beschlüsse des Regierungsrates müssen nicht nur gemeinsam gefasst, sondern auch gemeinsam vertreten werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 Organisationsgesetz; OrG, bGS 142.12). Von Gesetzes wegen ist es einem Mitglied des Regierungsrates jedoch ausnahmsweise gestattet, sich durch Verwahrung von einem Beschluss des Regierungsrates öffentlich zu distanzieren, wenn es den Beschluss aus schwerwiegenden Gründen nicht mittragen kann (Art. 4 Abs. 3 OrG i.V.m. Art. 32 Organisationsverordnung; bGS 142.121).

Art. 102 Regierungspräsidium

Die Aufgaben des Präsidiums, bleiben auch im neuen Entwurf dieselben. Sie beinhalten Leitung, Planung und Koordination der Arbeit des Regierungsrats. Geändert wird jedoch die Amtsbezeichnung von „Landammanamt“ zu „Regierungspräsidium“. Der neue Entwurf nimmt damit Rücksicht auf Vorbehalte, die der stark männlich geprägte Begriff auslöst, und ersetzt ihn mit einem geschlechtsneutralen Ausdruck. Die Abkehr von der tradierten Amtsbezeichnung geht auch mit einem geänderten Rollenverständnis einher: Das Regierungspräsidium ist nicht mehr wie zu früheren Zeiten dazu berufen, die Landsgemeinde zu leiten und das Stimmenmehr festzustellen. Auch die dem Landammanamt traditionell angewachsene Ombudsfunktion soll vermehrt durch eine eigens dazu eingesetzte Behörde wahrgenommen werden (vgl. Art. 120). Damit eng verknüpft ist auch, dass das Regierungspräsidium neu durch den Kantonsrat gewählt werden soll (vgl. Art. 88 Abs. 1 lit. b). Wie bisher erfolgt die Wahl der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten alle zwei Jahre und es ist nach einer vollen Amtsdauer für eine Amtsdauer auszusetzen (Abs. 2).

Art. 103 Leitung und Aufsicht

Mit Art. 103 werden die Leitungs- und Aufsichtsaufgaben des Regierungsrates, die in Art. 82 der geltenden Kantonsverfassung ihre Grundlage finden, neu in einem separaten Artikel verankert und präziser umschrieben. Der Leitung des Regierungsrates untersteht die kantonale Verwaltung. Zu dieser zu zählen sind die Departemente und die Kantonskanzlei einschliesslich der unselbständigen kantonalen Anstalten und Betriebe (vgl. Art. 110 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 OrG). Zur Leitung der Verwaltung gehört auch die ständige und systematische Aufsicht im Sinne von Art. 1 Abs. 2 OrG.

Träger staatlicher Aufgaben, die nicht Teil der kantonalen Verwaltung sind, unterstehen nicht automatisch der Aufsicht des Regierungsrates. Beispiele dafür sind der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, die AR-Informatik AG oder die Pensionskasse AR. Diese Organisationen sind gestützt auf eine besondere gesetzliche Grundlage aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert und erfüllen ihre Aufgaben mit grosser Selbständigkeit. Ihre Beaufsichtigung wird ebenfalls spezialgesetzlich geregelt (vgl. z.B. Art. 11 ff. Spitalverbundgesetz [bGS 812.11], Art. 16 Gesetz über die Pensionskasse [bGS 142.22], Art. 16 Gesetz über eGovernment und Informatik [bGS 142.3]). Für den Fall, dass der Gesetzgeber die Aufsicht nicht geregelt hat, setzt Art. 103 Abs. 2 den Regierungsrat als subsidiäre Aufsichtsbehörde über Aufgabenträger ausserhalb der kantonalen Verwaltung ein.

Art. 104 Planung und Koordination

Art. 104 Abs. 1 erteilt dem Regierungsrat den Auftrag, die staatlichen Tätigkeiten zu planen und zu koordinieren. Der Planungs- und Koordinationsauftrag erstreckt sich damit ausdrücklich über das ganze Spektrum staatlicher Tätigkeiten im Kanton. Der Regierungsrat trägt die Gesamtverantwortung dafür, dass die staatliche Aufgabenerfüllung planmässig und koordiniert erfolgt (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 OrG). Die so verstandene Gesamtverantwortung des Regierungsrates hängt auch damit zusammen, dass er aus eigenem Antrieb Regelungsdefizite im Kanton auffindet und dem Kantonsrat entsprechende Erlass- und Beschlussentwürfe unterbreitet (Art. 105 Abs. 1). Art. 104 Abs. 2 zählt wie schon die geltende Kantonsverfassung die wichtigsten Planungsinstrumente des Regierungsrates beim Namen. Es sind dies die mittelfristige Sach- und Terminplanung und der Aufgaben- und Finanzplan.

Art. 105 Rechtsetzung

Art. 105 führt die Rechtsetzungszuständigkeiten des Regierungsrates in bestehendem Umfang weiter. Er hat zunächst die Aufgabe, dem Kantonsrat Erlass- und Beschlussentwürfe zu unterbreiten (Abs. 1). Abs. 2 umschreibt die ordentlichen Verordnungskompetenzen des Regierungsrates. Abs. 3 geht zurück auf eine Ergän-

zung aus der Staatsleitungsreform und erteilt dem Regierungsrat die Befugnis, Vollzugsverordnungen zum Vollzug übergeordneten Rechts zu erlassen, soweit sich diese auf die Organisation und die Aufgaben der kantonalen Behörden beschränken. Diese Bestimmung erlaubt es dem Regierungsrat Vollzugsbestimmungen zu Bundesrecht zu erlassen, ohne dass er den Erlass eines kantonalen Gesetzes abwarten muss. Gemäss Art. 68 Abs. 3 kann der Regierungsrat seine Rechtsetzungsbefugnisse auf Departemente und andere Organe übertragen, wenn ihn der Kantonsrat dazu ermächtigt. Der neue Entwurf sieht hierfür nun eine gesetzliche Grundlage vor, sodass eine Verordnung des Kantonsrates nicht mehr ausreichen würde (Abs. 4). Wie bisher soll der Regierungsrat bei zeitlicher Dringlichkeit Verordnungen erlassen können, soweit dies zur Einführung übergeordneten Rechts nötig ist (Abs. 5). Der Regierungsrat erhält damit unter einschränkenden Voraussetzungen die Befugnis, wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 80 Abs. 2 zu erlassen. Diese Bestimmung macht es möglich, die kantonale Gesetzgebung rechtzeitig den Änderungen des Bundesrechts anzupassen, wenn es eine zu kurze Übergangsfrist vorsieht. Das Dringlichkeitsrecht gemäss Abs. 5 wurde seit längerem streng gehandhabt und ist notwendig, um die Rechtssicherheit für Betroffene zu gewährleisten.

Art. 106 Aussenbeziehungen

Art. 106 wurde systematisch überarbeitet und sprachlich präzisiert. Die Aufgaben und Kompetenzen des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen bleiben unverändert. Demnach gestaltet der Regierungsrat die Beziehungen mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland und vertritt den Kanton nach aussen (Abs. 1). In seiner Funktion als Vertretung des Kantons ist es auch seine Aufgabe, Staatsverträge zu ratifizieren.

Abs. 2 macht eine Aussage zum wichtigsten Instrument des Regierungsrates in der Erfüllung seiner Gestaltungsaufgabe: das Aushandeln von Staatsverträgen. Die Aufgabe in Abs. 2 ist das Pendant zur Unterbreitung von Beschluss- und Erlassentwürfen zu innerkantonalem Recht. Wie schon die geltende Kantonsverfassung hält Abs. 3 den Regierungsrat an, die Mitwirkungsrechte des Kantonsrates zu wahren, regelt aber neu explizit, worin diese in den Grundzügen bestehen: Es handelt sich um Informations- und Konsultationsrechte, die im Kantonratsgesetz näher ausgeführt werden (vgl. Art. 68 ff. KRG). Wie bisher ist der Regierungsrat befugt, Staatsverträge im Rahmen seiner Finanz- und Rechtsetzungskompetenzen abzuschliessen, ohne dass diese der Beschlussfassung im Kantonsrat oder der Stimmberechtigten unterstehen (Abs. 4).

Art. 107 Finanzen

Abs. 1 und 2 führen die bestehenden Finanzkompetenzen des Regierungsrates ohne Änderung weiter. Neu stet in einem dritten Absatz, dass der Regierungsrat Darlehen und Anleihen aufnimmt. Dieser Absatz bedeutet eine Klarstellung einer bisher nicht geklärten Frage. Da es in diesem Fall um teilweise grosse Summen zur Sicherstellung der Liquidität des Kantons geht, soll der Regierungsrat diese Kompetenz erhalten.

Art. 108 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Abs. 1 erteilt dem Regierungsrat wie schon Art. 89 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung eine subsidiäre Zuständigkeit für alle weiteren Aufgaben und Befugnisse, die nicht ausdrücklich einer anderen Stelle zugewiesen sind. Abs. 2 zählt wie bisher die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit (lit. a), die Sorge für den Vollzug der Gesetzgebung sowie der rechtskräftigen Urteile (lit. b), die Erstellung eines Rechenschaftsberichtes (lit. c) und die Stellungnahme zu Vernehmlassungsvorlagen des Bundes auf. Nicht mehr aufgezählt sind die Erteilung des Landrechts und die Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung, weil hierfür die gesetzlichen Bestimmungen ausreichen. Auch der Entscheid über die Ergreifung oder die Unterstützung des Standesreferendums in dringlichen Fällen wurde weggelassen. Grund dafür ist, dass diese Befugnis nie zur Anwen-

dung kam und unnötig erscheint. Neu zählt Abs. 2 jedoch die Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen als Aufgabe des Regierungsrates auf (lit. c).

Art. 109 Ausserordentliche Lagen

Art. 109 regelt die besonderen Kompetenzen des Regierungsrates in ausserordentlichen Lagen (Abs. 1) und sieht insbesondere ein Notverordnungsrecht vor (Abs. 2). Die Regelung wurde unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Diese besonderen Kompetenzen wurden erstmals im Zuge der COVID-19-Pandemie benötigt. Der Regierungsrat legte die in Abs. 2 verankerte Genehmigungspflicht weit aus und unterbreitete dem Kantonsrat mit Antrag vom 25. Mai 2020 nicht nur zwei Notverordnungen zur Genehmigung, sondern auch einen Ausgabenbeschluss, der seine ordentlichen Finanzkompetenzen übertraf.

Art. 110 Kantonale Verwaltung

Abs. 1 hebt den Grundsatz, dass die kantonale Verwaltung in Departemente und in die Kantonskanzlei gegliedert ist (Art. 27 Abs. 1 OrG) auf Verfassungsstufe und verankert neu auch auf Verfassungsebene, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (vgl. Art. 31 Abs. 2 OrG). Die Grundsätze zur Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sind neu in Art. 35 Abs. 2 zu finden. Die Bestimmungen zur Stellung und Leitung der Kantonskanzlei (Abs. 3) und zur Gesetzgebung zur Verwaltungsorganisation und zum Verwaltungsverfahren (Abs. 4) wurden ohne inhaltliche Abweichung aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen.

Art. 111 Weitere Träger staatlicher Aufgaben

Art. 111 spiegelt den Umstand wieder, dass der Kanton die Erfüllung vieler Aufgaben nicht durch die kantonale Verwaltung, sondern durch Personen des öffentlichen und privaten Rechts erfüllen lässt, und gibt in groben Zügen vor, wie solche Träger öffentlicher Aufgaben geschaffen werden: durch Errichtung von Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts (Abs. 1) und durch Beizug Dritter (Abs. 2). Beispiele für Aufgabenerfüllung durch Organisationen gemäss Abs. 1 sind etwa der Spitalverbund AR oder die AR Informatik AG. Weitere Beispiele die Abs. 1 zugeordnet werden können sind die Assekuranz, das Interkantonale Labor in Schaffhausen oder die Stiftung „Pro Appenzell“. In Anzahl und Vielfalt noch wesentlich grösser sind Formen der Aufgabenerfüllung durch Dritte gemäss Abs. 2. Beispiele für den Beizug Dritter sind etwa die Inanspruchnahme der Dienste interkantonaler Koordinations- und Beratungsgremien (bspw. Stiftung Opferhilfe), die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen (z.B.: Leistungsvereinbarung mit Appenzellerland Sport AG, Pro Senectute, Vereinigung Appenzeller Wanderwege etc.), die parallele Erfüllung von Staatsaufgaben durch Kanton und Private (z.B.: öffentliche und private Schulen), der Beizug Dritter für Vollzugsaufgaben (vgl. Art. 4 Abs. 2 Baugesetz; bGS 721.1) oder der Beizug Dritter für die Bedarfsverwaltung (z.B.: Reinigungsarbeiten oder Reparaturen). Abs. 3 verlangt eine besondere Grundlage im kantonalen Gesetz für den Fall, dass die Erfüllung bedeutsamer Aufgaben oder die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Dritte erfolgen soll. In solchen Fällen hat das Gesetz insbesondere die Aufsicht durch kantonale Behörden zu regeln. Ob eine Aufgabe „bedeutsam“ im Sinne von Abs. 3 ist muss der Gesetzgeber im Einzelfall abwägen. Wenn zum Beispiel die fraglichen Leistungen hohe Kosten verursachen, die Aufgabenerfüllung durch Dritte auf lange Dauer angelegt ist, viele Einwohnerinnen und Einwohner auf die Aufgabenerfüllung angewiesen sind, oder Geschütze Rechtspositionen betrifft, so sind dies Anzeichen dafür, dass von einer bedeutsamen Aufgabe auszugehen ist, die nur durch Gesetz ausgelagert werden kann.

6.4 Gerichte

Art. 112 Stellung
Art. 112 umschreibt die Stellung der Gerichte in den wichtigsten Zügen: Diese Stellung ist geprägt von der Unabhängigkeit und der Aufgabe, Rechtsprechung zu betreiben, die allein dem Recht verpflichtet ist.

Art. 113 Obergericht
In Abs. 1 wird die Rolle des Obergerichts als oberste rechtsprechende Behörde des Kantons deutlicher umschrieben. Abs. 2 gibt in Verbindung mit Art. 114 die Zuständigkeiten des Obergerichts gemäss geltendem Recht wieder. Demnach urteilt das Obergericht als zweite gerichtliche Instanz über Streitsachen im Zivil- und Strafrecht und als erste gerichtliche Instanz über Streitsachen im Staats- und Verwaltungsrecht. Abs. 2 erwähnt neu die Aufsichtsaufgaben des Obergerichts über das Kantonsgericht und weitere durch Gesetz bestimmte Rechtspflegebehörden (vgl. Art. 22, Art. 18 Abs. 2 lit. e, Art. 24 Abs. 1 lit. d und Art. 94 Justizgesetz, bGS 145.31) sowie die Berichterstattung gegenüber dem Kantonsrat.

Art. 114 Kantonsgericht
Wie bis anhin setzt die Verfassung das Kantonsgericht als erste Instanz über Zivil- und Strafsachen ein.

Art. 115 Gerichtsverwaltung
Neu hält die Kantonsverfassung fest, dass sich die Gerichte unter der Leitung des Obergerichts selbst verwalten. Zur Justizverwaltung gehören administrative und organisatorische Vorkehrungen wie die Bestellung des Gerichtspersonals, die Organisation der Kanzleidienste, die Beschaffung von Infrastruktur oder die interne Geschäftszuweisung. Gestützt auf das Justizgesetz (vgl. insb. Art. 11 und 20 Jusitzgesetz; bGS 145.31) verwalten sich die Gerichte in Appenzell Ausserrhoden bereits heute weitgehend selbst. Eine Einschränkung der selbständigen Justizverwaltung besteht in Bezug auf die Erstellung des Budgets, welches im Voranschlag des Regierungsrates integriert ist, wobei die Budgetvorgaben des Regierungsrates bei der Erstellung des Voranschlags für die Gerichte bindend sind (Art. 92 Justizgesetz). Das Justizgesetz geht davon aus, dass sich der Regierungsrat und die Gerichte auf einen gemeinsamen Vorschlag zuhanden des Kantonsrates einigen. Kommt keine Einigung zustande, steht dem Präsidium des Obergerichts das Recht zu, an den Sitzungen des vorbereitenden Organs des Kantonsrates und an den Sitzungen des Kantonsrates zum Voranschlag teilzunehmen und Anträge zu stellen (Art. 92 Abs. 2 Justizgesetz).

Art. 116 Wahlvorbereitungskommission
Der Entwurf setzt neu eine Wahlvorbereitungskommission ein, welche die Eignung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in ein Gericht oder eine Schlichtungsbehörde beurteilt und dem Kantonsrat Bericht erstattet. Diese hat den Auftrag, eine unpolitische und vom Kantonsrat unabhängige Würdigung vorzunehmen. Ihr dürfen daher keine Mitglieder des Kantonsrates angehören (Abs. 2). Die Einsetzung der Wahlvorbereitungskommission ist im Zusammenhang mit der Verlängerung der Amtsdauer von Mitgliedern der Gerichte und Schlichtungsbehörden zu sehen. Die vorgängige Eignungsprüfung durch die Wahlvorbereitungskommission soll den Kantonsrat dabei helfen, die bestgeeigneten Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen. Die Wahlvorbereitungskommission hat keine Entscheidungskompetenzen und ist nicht befugt eine Vorauswahl zu treffen. Abs. 1 lässt jedoch Raum dafür, dass die Wahlvorbereitungskommission dem Kantonsrat gestützt auf die Eignungsbeurteilung eine Wahlempfehlung abgibt. Dies könnte in Form einer Rangliste geschehen. Die Grundzüge der Organisation und Arbeitsweise der Wahlvorbereitungskommission werden durch Gesetz geregelt werden müssen.

Art. 117 Justizgesetzgebung
Abs. 1 erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, Organisation, Verfahren und Zuständigkeiten der Rechtspflegebehörden zu regeln. Gestützt auf einen gleichlautenden Gesetzgebungsauftrag der geltenden Kantonsverfassung wurde das jetzt geltende Justizgesetz vom 13. September 2010 erlassen. Neu vorgesehen ist der Auftrag an den Gesetzgeber, ein Amtsenthebungsverfahren für Mitglieder der Gerichte und Schlichtungsbehörden vorzusehen. Hintergrund dieses Gesetzgebungsauftrags ist die auf acht Jahre verlängerte Amtsdauer. Richterinnen und Richter, die zum Beispiel offensichtlich und dauerhaft nicht in der Lage sind, ihr Amt auszuüben, die eine schwerwiegende Verletzung der Amtspflicht begangen haben oder aufgrund eines Verbrechens verurteilt wurden, sollten des Amtes enthoben werden können. Dabei sollte nur im äussersten Notfall – als ultima ratio – zur Amtsenthebung gegriffen werden. Der Entwurf überlässt dem Gesetzgeber die Definition präziser Amtsenthebungsgründe.
Wie bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, sind die Schlichtungsbehörden den Gerichten in Bezug auf Wählbarkeit, Amtsdauer und Unvereinbarkeiten gleichgestellt (Abs. 2).

6.5 Weitere Behörden

Art. 118 Finanzkontrolle
Art. 118 verankert die Finanzkontrolle deutlicher als zuvor als kantonale Behörde, indem er ihre Aufgabe und ihre unabhängige Stellung umschreibt (Abs. 1) und festhält, nach welchen grundlegenden Gesichtspunkten es ihre Prüfung vorzunehmen hat (Abs. 2). Art. 118 stimmt inhaltlich mit den bestehenden Regelungen im Finanzhaushaltsgesetz überein (Art. 38 ff. FHG; bGS 612.0).

Art. 119 Datenschutzbehörde
Wie die Finanzkontrolle wird auch die Datenschutzbehörde in der neuen Kantonsverfassung deutlich sichtbarer verankert. Art. 119 regelt auch bei der Datenschutzbehörde die unabhängige Stellung und die Grundsätze zu ihrem Auftrag. Art. 119 steht einer detaillierteren Regelung des Aufgabenspektrums und der Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf Gesetzesstufe nicht im Weg (vgl. die bestehenden Regelungen in Art. 26 f. Datenschutzgesetz; bGS 146.1).

Art. 120 Ombudsstelle
Art. 120 setzt als neue kantonale Behörde eine Ombudsstelle ein. Diese ist eine verwaltungsunabhängige Anlauf- und Beratungsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen (Abs. 1). Im Rahmen dieser allgemeinen Berufung erteilt Abs. 2 einen spezifischen Auftrag zur Vermittlung zwischen Privaten und kantonalen Aufgabenträgern und in weiteren vom Gesetz bestimmten Fällen. Zudem soll sich der Vermittlungsauftrag der Ombudsstelle auch auf das Verhältnis zwischen Privaten und Gemeinden erstrecken, soweit dies in der Gemeindeordnung so vorgesehen ist (Abs. 2).
Der Auftrag der Ombudsstelle ist verfassungsrechtlich nicht abschliessend definiert. Neben der gesetzlichen Ausweitung des Vermittlungsauftrags (z.B. auf Personalstreitigkeiten) wäre auch denkbar, dass der Ombudsstelle im Rahmen ihrer Funktion als Anlauf- und Beratungsstelle auch weitere Aufgaben erteilt werden.

7. Einwohnergemeinden

Der Abschnitt zu den Einwohnergemeinden wurde in vielen Einzelheiten präzisiert, um die bestehende Rechtslage möglichst verständlich wiederzugeben. Darüber hinaus enthält der Gemeindeteil wesentliche inhaltliche

Neuerungen, wie die Verankerung einer Bestandsgarantie in Kombination mit Erleichterungen von Gemeindefusionen (Art. 123) sowie die Erweiterung des kommunalen Stimmrechts (Art. 126).

At. 121 Stellung und Aufgaben

Wie bisher sieht die Kantonsverfassung nur eine Gemeindeart vor, nämlich die Einwohnergemeinde. Die Stellung der Gemeinden wird leicht präzisiert, indem sie als *Gebiets*körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit definiert werden. Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften, weil die Zugehörigkeit zur Gemeinde vom Wohnsitz im Gemeindegebiet abhängt (Abs. 1). Wie bisher erfüllen die Gemeinden jene Aufgaben, die ihnen vom Bund und vom Kanton übertragen werden sowie selbstgewählte örtliche Aufgaben (Abs. 2).

Art. 122 Autonomie

Art. 122 Abs. 1 gewährleistet wie bisher die Autonomie der Gemeinden. Gemeint ist damit, dass der Kanton gewisse Angelegenheiten nicht abschliessend ordnet, sondern den Gemeinden zur Regelung überlässt und ihnen dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 122 I 279 E. 8b S. 290). Diese Entscheidungsspielräume der Gemeinden sollen in ihrer Substanz möglichst erhalten bleiben (SCHOCH, a.a.O., Art. 101 Ziff. 2), was durch Abs. 2 unterstrichen wird. Der kantonale Gesetzgeber wird damit verpflichtet, solche bestehende Entscheidungsfreiräume zu bewahren.

Art. 123 Bestand und Gebiet

Der neue Verfassungsentwurf begünstigt den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden, indem er die Gemeindenamen nicht mehr explizit in der Kantonsverfassung aufführt, sondern die Festlegung ihres Bestands und Gebiets dem Gesetzgeber überträgt (Abs. 1). Dies führt dazu, dass Gemeindefusionen nicht dem obligatorischen Referendum, sondern dem fakultativen Referendum unterstehen. Der Entwurf sieht zudem eine Bestandsgarantie für Gemeinden vor, indem Bestandes- und Gebietsänderungen die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde bedürfen (Abs. 2). Abs. 3 verpflichtet den Kanton, den Zusammenschluss von Gemeinden in Form von administrativer und finanzieller Hilfe zu fördern. Art. 123 verfolgt insgesamt ein Fusionsmodell, das gänzlich vom Fusionswillen der einzelnen Gemeinden abhängt.

Art. 124 Organisation

Die Organisation der Gemeinden wird in den Grundzügen durch das kantonale Gesetz geregelt. Abs. 1 bildet damit eine Grundlage für das kantonale Gemeindegesetz vom 7. Juni 1998 (bGS 151.11). Dieses Gesetz sollte die Organisation der Gemeinden nur in den Grundzügen regeln, damit diese ihre eigene Organisation in den Einzelheiten autonom bestimmen können. Abs. 2 hält wie schon die geltende Kantonsverfassung fest, dass jede Gemeinde ihre Organisation in einer Gemeindeordnung festlegt. Dabei ist die Organisationsfreiheit der Gemeinden durch die Kantonsverfassung und die kantonale Gesetzgebung (insbesondere das Gemeindegesetz) eingeschränkt. So setzt etwa das Gemeindegesetz die Gesamtheit der Stimmberechtigten, den Gemeinderat und die Geschäftsprüfungskommission als kommunale Organe ein und legt ihre Befugnisse in den Grundzügen fest (Art. 13 ff. Gemeindegesetz). Dabei wird es den Gemeinden überlassen, ob sie ein Gemeindeparlament einführen möchten oder nicht (Art. 13 Abs. 2 Gemeindegesetz). Der geltenden Kantonsverfassung ist auch entnommen, dass Gemeindeordnungen der Volksabstimmung unterliegen und durch den Regierungsrat genehmigt werden müssen (Abs. 2).
Abs. 3 hält neu die wichtigsten Befugnisse der Stimmberechtigten der Gemeinden fest und garantiert so, eine direktdemokratische Grundordnung für die Gemeinden. Demnach sind die Stimmberechtigten zuständig für

den Erlass von Gemeindereglementen (im Sinn von formellem Gesetzesrecht) sowie für die durch Gesetz und Gemeindeordnung bezeichneten Wahlen und Ausgabenbeschlüsse.

Art. 125 Stimmrecht
Wie schon Art. 64 das Stimmrecht auf Kantonsstufe definiert, umschreibt nun Art. 125 die wichtigsten Rechte, die das kommunale Stimmrecht umfasst.

Art. 126 Stimmberechtigte
Art. 126 bestimmt, wer auf kommunaler Ebene stimmberechtigt ist. Neu ist die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16-jährige analog zur Regelung auf Kantonsstufe (Abs. 1). Ferner wurden die Voraussetzungen, unter denen Ausländerinnen und Ausländer das Stimmrecht erteilt werden kann, gelockert. Neu setzt die Kantonsverfassung nur noch einen zehnjährigen Aufenthalt in der Schweiz und nicht zusätzlich noch einen fünfjährigen Aufenthalt in Appenzell Ausserrhoden voraus. Allerdings präzisiert der neue Entwurf, dass der zehnjährige Aufenthalt ohne Unterbruch zu sein hat. Wie auch auf kantonaler Ebene, sind illegale Aufenthalte hierfür nicht mitzuzählen. Ob die Gemeinden das Ausländerstimmrecht einführen wollen oder nicht, bleibt weiterhin in ihrer Organisationsautonomie (Abs. 2). Gemäss Abs. 3 richtet sich der Ausschluss vom kommunalen Stimmrecht nach den Ausschlussregeln auf kantonaler Ebene (vgl. Art. 65 Abs. 3).

Art. 127 Wählbarkeit
Wählbar in kommunale Behörden sind weiterhin nur Personen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Die Verfassungskommission hält an dieser Untergrenze fest, weil die Übernahme eines solchen Amtes eine gewisse Reife voraussetzt. Ausserdem sollen Personen, welche für die Gemeinde handeln, auch im Privatleben voll handlungsfähig sein. Wenn eine Gemeinde das Ausländerstimmrecht einführt, können auch Ausländerinnen und Ausländer gewählt werden, denen auf Gesuch hin das Stimmrecht erteilt wurde (Abs. 1).
Die neue Verfassung sieht vor, dass Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis durch Gesetz vorgesehen werden können. Aktuell besteht eine solche Regelung im Gemeindegesetz für Gemeindepräsidien (Art. 5a Abs. 2 Gemeindegesetz).
Neu sieht Abs. 2 vor, dass die Gemeinden Amtszeitbeschränkungen für das Gemeindepräsidium vorsehen können. Indem Abs. 2 die Amtszeitbeschränkung nur für das Amt des Gemeindepräsidiums für zulässig erklärt, werden andere Amtszeitbeschränkungen auf kommunaler Ebene ausgeschlossen.

Art. 128 Zusammenarbeit
Abs. 1 hält die Gemeinden an, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben untereinander und mit weiteren Organisationen in- und ausserhalb des Kantons zusammenzuarbeiten. Diese verfassungsrechtliche Zusammenarbeitspflicht lässt es den Gemeinden völlig offen, in welchen Bereichen und mit wem sie Zusammenarbeit betreiben möchten. Gestützt auf Art. 128 ist somit keine Gemeinde verpflichtet, eine ganz bestimmte Zusammenarbeit einzugehen. Art. 128 wiederholt nicht die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Diese ist bereits im einleitenden Teil zu den Staatsaufgaben deutlich verankert (vgl. Art. 35 Abs. 1). Abs. 2 hält neu fest, dass der Kanton die kommunale Zusammenarbeit fördert. Diese Förderungsaufgabe des Kantons ist die passende Vorstufe zum Zusammenarbeitszwang, der nur dort verhängt werden sollte, wo die Zusammenarbeitsförderung gescheitert ist (vgl. Abs. 3).

Art. 129 Formen der Zusammenarbeit
Der neue Entwurf widmet den Formen der kommunalen Zusammenarbeit neuerdings einen eigenen Artikel. Im ersten Absatz erteilt er dem kantonalen Gesetzgeber den Auftrag, die Formen und Voraussetzungen der kom-

munalen Zusammenarbeit zu regeln und dabei die Mitwirkung der Stimmberechtigten zu garantieren (Abs. 1). Ein Beispiel für die Garantie der Mitwirkung der Stimmberechtigten durch kantonales Gesetz ist Art. 15 Abs. 3 lit. c des Gemeindegesetzes, wonach die Stimmberechtigten über Vereinbarungen mit gesetzgebendem Charakter zu beschliessen haben. Abs. 2 ordnet grundlegende Fragen zur Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden. Diese dürfen sowohl eine als auch mehrere Aufgaben erfüllen. Ihre Statuten sind durch die Stimmberechtigten zu erlassen und durch den Regierungsrat zu genehmigen (Abs. 2; vgl. hierzu auch Art. 32 Abs. 1 Gemeindegesetz). Die besondere Hervorhebung der Zweckverbände ist deshalb gerechtfertigt, weil durch die Errichtung eines Zweckverbands, eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit entsteht. Wichtig ist auch, dass die Statuten von den Stimmberechtigten erlassen werden, weil die unmittelbaren politischen Einflussmöglichkeiten der Stimmberechtigten durch eine dauerhafte Übertragung von Gemeindeaufgaben an einen Zweckverband abnehmen.

Art. 130 Aufsicht

Wie bis anhin, unterstehen die Gemeinden zusammen mit den Zweckverbänden und anderen Körperschaften und kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts der Aufsicht durch den Kanton (vgl. Art. 41 Abs. 1 Gemeindegesetz). Diese wird durch den Regierungsrat ausgeübt (Art. 130). Die Aufsicht des Regierungsrates nimmt die Form von Rekursentscheiden über Verfügungen der Gemeinden (vgl. Art. 30 f. VRPG; bGS 143.1), von aufsichtsrechtlichen Massnahmen (Art. 43 f. Gemeindegesetz) und von Genehmigungsbeschlüssen, zu Reglementen, die durch die Verfassung oder durch ein Gesetz für genehmigungsbedürftig erklärt wurden (Art. 42 Abs. 1 Gemeindegesetz). Die Aufsicht des Kantons erfolgt damit nicht nach politischen Gesichtspunkten, sondern besteht in erster Linie in einer Sicherstellung der Rechtmässigkeit kommunalen Handelns.

8. Finanzordnung

Der Abschnitt zur Finanzordnung wurde weitgehend ohne inhaltliche Änderungen aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Er ist an den Kanton und die Gemeinden gerichtet und regelt Grundlegendes zum Finanzhaushalt, zur Mittelbeschaffung, zur Mittelverwendung und zum Finanzausgleich. Da der Finanzausgleich sowohl die Gemeinden als auch den Kanton betrifft, ist er nicht mehr im Gemeindeteil, sondern im Kapitel zur Finanzordnung geregelt.

Art. 131 Allgemeine Grundsätze

Abs. 1 hebt den bereits im Finanzhaushaltsgesetz verankerten Grundsatz der wirksamen Mittelverwendung (vgl. Art. 4 Abs. 1 FHG) auf Verfassungsstufe. Die jetzt schon in der geltenden Kantonsverfassung erwähnten Grundsätze werden weiterhin aufgeführt (Abs. 1). Abs. 2 hebt wie bisher den Grundsatz der vorausschauenden Planung hervor. Ein wichtiges Instrument für diese Planung ist der Aufgaben- und Finanzplan (Art. 104 Abs. 2 des Entwurfs; vgl. auch Art. 10 FHG). Abs. 3 nimmt neu einige zentrale Prinzipien der Rechnungslegung in die Kantonserfassung auf. Demnach erstellen Kanton und Gemeinden den Voranschlag und die Staatsrechnung nach den Grundsätzen der Transparenz und Vergleichbarkeit. Mit den Begriffen „Transparenz“ und „Vergleichbarkeit“ wird die Hauptstossrichtung der in Art. 26 FHG verankerten Rechnungslegungsgrundsätze zum Ausdruck gebracht. Wie bis anhin, schreibt Abs. 4 vor, dass verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden gesetzmässig geführt werden. Für die kantonale Ebene setzt die Kantonsverfassung die Finanzkontrolle für diese Aufgabe ein (vgl. Art. 118). Welche Behörden diese Aufgabe auf Gemeindeebene erfüllen, ergibt sich aus Art. 38 Abs. 4 FHG.

Art. 132 Mittelbeschaffung
Die Aufzählung der Einnahmequellen in Art. 132 hat informativen Charakter. Sie ist auch nicht abschliessend (Schoch, a.a.O., Art. 97 Ziff. 1). Die Bestimmung erwähnt neu auch die Gemeinden. Ansonsten wurde der Wortlaut von Art. 97 der geltenden Kantonsverfassung unverändert übernommen.

Art. 133 Steuern
Abs. 1 und Abs. 2 übernehmen ohne inhaltliche Abänderung das, was in Art. 98 Abs. 1 und 2 der geltenden Kantonsverfassung verankert ist. Anders ist nur, dass die Möglichkeit, durch Gesetz weitere Abgaben einzuführen, im nachfolgenden Artikel 134 festgehalten wird. Abs. 3 ist von der Formulierung her an Art. 127 Abs. 2 ausgerichtet. Der neue Wortlaut bringt keine Neuerung mit sich, denn die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit konkretisieren lediglich das bereits in Art. 98 Abs. 3 der geltenden Kantonsverfassung verankerte Rechtsgleichheitsprinzip. Der Grundsatz der Allgemeinheit verlangt, dass alle Personen oder Personengruppen nach denselben gesetzlichen Regeln erfasst werden und dass Ausnahmen sachlich gerechtfertigt sein müssen (KLAUS VALLENDER/RENÉ WIEDERKEHR, St. Galler Kommentar BV, Art. 127 Rz. 13). Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung verlangt, dass Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden auch gleich besteuert werden (KLAUS VALLENDER/RENÉ WIEDERKEHR, a.a.O., Art. 127 Rz. 21). Wie bisher haben Kanton und Gemeinden auch den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Dieses Prinzip verlangt nach einer gerechten Verteilung der Steuerlast, welche bestehende Ungleichheiten nicht verschärft und auch keine neuen Ungleichheiten herstellt (BGE 133 I 206 E. 7.4 S. 220). Gegen das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstösst etwa ein degressiver Steuertarif (BGE 133 I 206 E. 8.3 S. 224 f.).

Art. 134 Weitere Abgaben
Wie schon Art. 133 Abs. 2 für Steuern, erinnert Art. 134 an den Gesetzesvorbehalt im Abgaberecht für alle weiteren – d.h. nicht als Steuern qualifizierten – Abgaben (z.B. Gebühren oder Ersatzabgaben). Das Erfordernis der Gesetzesform wird im Abgaberecht besonders streng gehandhabt und verlangt, dass das formelle Gesetz mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen regelt (BGE 128 II 247 E. 3.1 S. 251).

Art. 135 Ausgaben
Wie bereits Art. 99 der geltenden Kantonsverfassung hält Art. 135 fest, unter welchen Voraussetzungen das Finanzvermögen des Kantons und der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwendet werden darf. Vorausgesetzt sind eine Rechtsgrundlage, ein Voranschlagskredit sowie die Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs. Weiteres regelt das Finanzhaushaltsgesetz (vgl. insb. Art. 6 ff. FHG).

Art. 136 Finanzausgleich
Die Bestimmungen zum Finanzausgleich steigen mit dem übergeordneten Ziel des Finanzausgleichs ein, wonach dieser nach ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden anstrebt (Abs. 1). Dieser Grundsatz wurde Art. 104 der geltenden Kantonsverfassung entnommen und verpflichtet den Gesetzgeber, den Finanzausgleich nach diesem Ziel auszurichten. Der neue Entwurf ergänzt diesen Grundsatz mit weiteren Eckpfeilern aus dem Finanzausgleichsgesetz (bGS 613.1). Art. 136 Abs. 2 schreibt vor, dass strukturell bedingte Sonderlasten wie zum Beispiel ungleich hohe Schulkosten oder besonders hohe Sozialhilfebeiträge (vgl. Art. 6 f. Finanzausgleichsgesetz) angemessen auszugleichen sind. Art. 136 Abs. 3 statuiert einen besonderen Gesetzesvorbehalt für die Regelung des Finanzausgleichs. Das Erfordernis einer Regelung auf Gesetzesstufe ergäbe sich allerdings auch gestützt auf Art. 80 Abs. 2 und verhindert nicht, dass untergeordnete

Fragen zum Finanzausgleich durch Verordnungsrecht geklärt werden. Gemäss Art. 136 Abs. 2 hat das Finanzausgleichsgesetz ausserdem kantonale Beiträge vorzusehen. Diese Vorgabe wird durch das geltende Finanzhaushaltsgesetz bereits erfüllt (vgl. Art. 2 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz).

9. Staat und Religionsgemeinschaften

Das neunte Kapitel regelt die Stellung der Religionsgemeinschaften im Verhältnis zum Staat. Wesentliche Neuerungen sind die Klarstellungen in Bezug auf den Rechtsschutz innerhalb der öffentlich-rechtlichen religiösen Körperschaften (Art. 137 Abs. 3) und die rechtliche Gleichstellung der weiteren durch den Kantonsrat anerkannten Religionsgemeinschaften (Art. 139 Abs. 3) mit der Evangelisch-reformierten und römisch-katholischen Kirche. In Bezug auf die Systematik hat sich wenig geändert.

9.1 Evangelisch-reformierte und römisch-katholische Kirche

Art. 137 Grundsatz; Selbständigkeit
Die Stellung der evangelisch-reformierten und römisch-katholischen Kirchen als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts bleibt unverändert (Abs. 1). Gemäss neuem Entwurf sind die selbständigen kirchlichen Körperschaften generell befugt, „ihre“ anstelle von „ihre inneren“ Angelegenheiten selbständig zu regeln. Damit entfällt die sehr schwierige Abgrenzung zwischen inneren und äusseren Angelegenheiten und die Autonomie der religiösen Körperschaften des öffentlichen Rechts wird gestärkt. An der Befugnis, Steuern zu erheben, ändert sich nichts (Abs. 2).
Abs. 3 präzisiert einige Fragen rund um den Rechtsschutz in kirchlichen Angelegenheiten: Der Entwurf präzisiert, dass Beschlüsse und Verfügungen der kirchlichen Behörden zwar nicht an kantonale staatliche Stellen, wohl aber an die zuständigen Behörden des Bundes (das Bundesgericht) weitergezogen werden können. Aufgrund der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV steht jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten das Recht auf Beurteilung ihrer Streitsache durch eine richterliche Behörde zu, die den Fall umfassend prüft. Da das Bundesgericht Sachverhaltsfragen nicht umfassend prüft, muss die Rechtsweggarantie durch untere Gerichtsinstanzen erfüllt werden. Abs. 3 verpflichtet deshalb die Kirchen, den gebotenen Rechtsschutz zu gewährleisten. Hierzu müssen sie eigene Rechtsmittelinstanzen einrichten, die den Ansprüchen an ein unabhängiges Gericht im Sinne von Art. 30 BV genügen.

Art. 138 Zugehörigkeit
Die Regelung zur Zugehörigkeit zu den Kirchen entspricht genau dem Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung. Mit Blick auf die Religionsfreiheit ist wichtig, dass das Recht, aus einer Kirche auszutreten, sichergestellt ist.

9.2 Andere Religionsgemeinschaften

Art. 139
Die geltende Kantonsverfassung sieht in Art. 111 vor, dass übrige Religionsgemeinschaften vom Kantonsrat als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden können. Sie regelt jedoch nicht, was die Rechtsfolgen einer solchen Anerkennung wären. Dieser Mangel wird mit dem Entwurf behoben, indem Abs. 3 festhält, dass für Religionsgemeinschaften, die durch Beschluss des Kantonsrates als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden, die gleichen Bestimmungen zur Anwendung kommen, wie für die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche. Das bedeutet, dass auch diesen das Recht zukommen würde,

Steuern zu erheben; jedoch auch die Pflicht, einen unabhängigen gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit dieser sehr bedeutenden Aufwertung der kantonsrätlichen Anerkennung verschärft der neue Entwurf die Voraussetzungen für eine Anerkennung. Demnach reicht es für eine Anerkennung nicht mehr aus, dass die Verfassung der gesuchstellenden Religionsgemeinschaft dem kantonalen Recht und dem Recht des Bundes nicht widerspricht. Eine Anerkennung setzt neu voraus, dass die gesuchstellende Religionsgemeinschaft von gesellschaftlicher Bedeutung sowie dauerndem Bestand ist und die Rechtsordnung respektiert (Abs. 2). Bei der Beurteilung, ob diese Voraussetzungen gesamthaft erfüllt sind, kommt dem Kantonsrat ein sehr breiter Ermessensspielraum zu (insbesondere zur Frage der gesellschaftlichen Bedeutung). Ihm obliegt es, eine sachliche Würdigung vorzunehmen und eine willkürfreie Entscheidung zu treffen. Dabei muss in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 auch darauf Acht gegeben werden, dass die gesuchstellende Religionsgemeinschaft in der Lage ist, den gebotenen internen Rechtsschutz sicherzustellen.

10. Weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts

Art. 140
Art. 140 verdeutlich den bestehenden Art. 108 der geltenden Kantonsverfassung, der von Beginn an auf die Genossenschaften nach Art. 25 ff. EG-ZGB (bGS 211.1) zugeschnitten war (vgl. Entwurfserläuterungen der Verfassungskommission vom 26. April 1994, S. 45). Eine Änderung der Rechtslage erfolgt dadurch nicht. Die Einzelheiten zur Entstehung, Rechten und Organisation dieser Körperschaften ergeben sich aus Art. 25 ff. EG-ZGB.

11. Revision der Verfassung

Die Artikel zur Revision der Verfassung enthalten einige Präzisierungen und punktuelle Anpassungen beim Aufbau. Inhaltlich neu ist die Bestimmung, wonach dann, wenn in einer Totalrevision der Entwurf von den Stimmberechtigten verworfen wir, ein zweiter Entwurf vorzulegen ist (Art. 143 Abs. 3).

Art. 141 Grundsatz
Art. 141 entspricht inhaltlich Art. 112 der geltenden Kantonsverfassung.

Art. 142 Teilrevision
Die Bestimmungen zur Teilrevision wurden unverändert Art. 113 der geltenden Kantonsverfassung entnommen.

Art. 143 Totalrevision
Art. 143 enthält Regelungen zu einigen wichtigen Weichenstellungen im Verlauf einer Totalrevision. Demnach ist es Aufgabe der Stimmberechtigten zu entscheiden, ob eine Totalrevision durchzuführen ist oder nicht (Abs. 1). Zugleich haben auch die Stimmberechtigten darüber zu entscheiden, ob der Kantonsrat oder ein Verfassungsrat (ein speziell für die Revision der Verfassung zu bestellendes Parlament) mit der Vorlegung eines neuen Entwurfs beauftragt werden soll (Abs. 2). Mit Rücksicht auf den grossen Aufwand, den die Erarbeitung eines total revidierten Verfassungsentwurfs erfordert, sieht Abs. 3 vor, dass ein erstmals in der Volksabstimmung verworfener Entwurf vom zuständigen Rat überarbeitet und erneut vorgelegt werden muss.

Art. 144 Prüfung des Revisionsbedarfs

Art. 144 gibt geltendes Recht wieder, indem der Kantonsrat verpflichtet wird, in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll (Abs. 1). Diese Evaluationsklausel soll bewirken, dass der Verfassungstext und die Verfassungswirklichkeit angesichts laufender gesellschaftlicher Veränderungen nicht auseinanderdriften. Kommt der Kantonsrat zum Schluss, dass eine Totalrevision nicht an der Zeit ist, hat er damit seinen Evaluationsauftrag erfüllt. Ein ablehnender Entscheid unterliegt bereits gemäss geltender Kantonsverfassung nicht einem Volksentscheid (vgl. Schoch, a.a.O., Art. 114 Ziff. 2). Kommt der Kantonsrat dagegen zum Schluss, dass eine Totalrevision angezeigt ist, hat er den Stimmberechtigten einen entsprechenden Antrag zu stellen (Abs. 2).