Appenzell Ausserrhoden

Arbeitsgruppe 1

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Themenblatt 16 „Grundrechte“ (Art. 4–23 KV)

vom 25. April 2019 (zuhanden des Plenums verabschiedet)

Als Grundrechte bezeichnet man die – gewöhnlich in der Verfassung verurkundeten – einklagbaren Rechte des Individuums, die wegen ihres Inhalts als grundlegend eingestuft werden und einen erhöhten Schutz geniessen. Die Grundrechte verpflichten in erster Linie den Staat. Dieser stellt nicht nur die traditionelle Hauptgefahrenquelle für die Grundrechte dar, sondern hat im Sinne eines modernen Grundrechtsverständnisses zunehmend auch für deren aktiven Schutz zu sorgen (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 2). Die Grundrechte verfügen damit nicht nur über eine subjektiv-rechtliche, individuell durchsetzbare Dimension, welche dem Einzelnen je nach Grundrecht Abwehr-, Leistungs- und/oder Schutzansprüche gegenüber dem Staat einräumt. Sie haben auch eine objektiv-rechtliche Dimension, welche den Staat unabhängig davon, ob Private im konkreten Fall durchsetzbare Grundrechtsansprüche besitzen, verpflichtet (Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 4 N 7 ff.). Diese objektiv-rechtliche Dimension findet ihren Ausdruck in Art. 35 BV bzw. Art. 22 Abs. 1 KV. Der Staat hat bei all seinem Handeln darauf zu achten, dass die Grundrechte zur Entfaltung kommen.

In der Literatur werden die Grundrechte häufig in die folgenden Kategorien unterteilt:

- *Freiheitsrechte*, welche primär als Abwehrrechte gegenüber dem Staat konzipiert sind und das Individuum vor übermässigen Eingriffen des Staates schützen, indem sie von diesem typischerweise ein Unterlassen oder Dulden verlangen;
- *rechtsstaatliche Garantien*, welche elementare Aspekte der Gerechtigkeit bzw. der (Verfahrens-) Fairness garantieren;
- *soziale Grundrechte* (oder in der Terminologie der KV: *Sozialrechte*), welche dem Einzelnen grundsätzlich einen direkt einklagbaren Anspruch auf bestimmte staatliche Leistungen verschaffen;
- *politische Rechte*, welche bestimmte Formen der Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess sowie die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe garantieren (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 6).

Von den Grundrechten zu unterscheiden sind die *Sozialziele*. Diese vermitteln keine einklagbaren Ansprüche, sondern sind programmatischer Natur. Sie setzen im Bereich des gesellschaftlichen Zusammenlebens die inhaltlichen Ziele und legen so die groben Leitlinien für die sozialpolitische Entwicklung im Kanton fest (Schoch, S. 64). In diesem Sinne richten sich die Sozialziele primär an den Gesetzgeber.

1. Geltendes Recht

Die geltende Kantonsverfassung enthält in den Art. 4–21 einen ausführlichen Katalog an Grundrechten. Vergleicht man die Schutzgehalte dieser Grundrechte mit denjenigen der bundesverfassungsrechtlich garantierten Grundrechte, kann festgestellt werden, dass diese zu einem grossen Teil deckungsgleich sind. Es gibt jedoch auch verschiedene Garantien in der Kantonsverfassung, die einen weniger weitgehenden Schutz als die Bundesverfassung bieten. So gewährleistet die Meinungs- und Informationsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 und 2 KV lediglich einzelne Teilgehalte der bundesverfassungsrechtlich garantierten Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit (Art. 16 und 17 BV). Auch die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 19 KV greift zwar einzelne Teilgehalte von Art. 27 und 28 BV (Wirtschafts- und Koalitionsfreiheit) auf, bleibt insgesamt aber hinter dem bundesverfassungsrechtlichen Schutzgehalt zurück. Dasselbe gilt für die in Art. 20 und 21 KV verankerten Verfahrensgarantien. Auch diese bleiben insgesamt hinter dem Schutzgehalt von Art. 29–32 BV zurück, wobei insbesondere die Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 29a BV gänzlich fehlt. Neben der Rechtsweggarantie haben auch weitere bundesverfassungsrechtlich gewährleistete Garantien keinen Eingang in die Kantonsverfassung gefunden, namentlich die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), der Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 25 BV) sowie die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV). Umgekehrt finden sich in der Kantonsverfassung aber auch Garantien, die eine kantonale Eigenheit darstellen und damit einen über die Bundesverfassung hinausgehenden Schutz gewährleisten. Dazu zählen der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, welcher jedoch nicht voraussetzungslos besteht (Art. 12 Abs. 3 KV), die Pflicht der Behörden zur Prüfung und Beantwortung von Petitionen (Art. 16 Abs. 2 KV) sowie das Recht auf Rechtsmittelbelehrung (Art. 20 Abs. 4 KV). Darüber hinaus sieht Art. 17 Abs. 2 KV zur Einschränkung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund spezifische Voraussetzungen vor, die strenger sind als die allgemeine Schrankenregelung von Art. 36 BV. Insofern besteht unter den verfassungsmässig genannten Voraussetzungen ein bedingter Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zur Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund, weshalb Art. 17 KV insgesamt über den Schutzgehalt der bundesverfassungsrechtlichen Versammlungsfreiheit hinausgeht.

Im direkten Anschluss an den Grundrechtskatalog von Art. 4–21 KV finden sich die Bestimmungen über die Geltung und Schranken der Grundrechte (Art. 22 und 23 KV). Auch diese bleiben hinter den entsprechenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 35 und 36 BV) zurück. Die in der Kantonsverfassung enthaltenen Anforderungen an die Verwirklichung und Einschränkung der Grundrechte sind insgesamt geringer als diejenige der Bundesverfassung. Art. 22 und 23 KV erlangen somit keine eigenständige Bedeutung.

Siehe zum Ganzen die tabellarische Übersicht im Anhang „Vergleich Grundrechte KV/BV“.

2. Übergeordnetes Recht

2.1 Rechtsquellen

Übergeordnete Rechtsquellen im Bereich der Grund- und Menschenrechte finden sich sowohl auf Ebene des Bundes- als auch des Völkerrechts. Während die alte Bundesverfassung lediglich vereinzelte Grundrechte gewährleistete, sieht die aktuelle Bundesverfassung nun einen umfangreichen Grundrechtskatalog vor (vgl. Art. 7–36 BV). Dieser ist das Ergebnis der Kodifikation von diversen ungeschriebenen, vom Bundesgericht im Laufe der Jahre anerkannten Grundrechten, welche im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung unternommen wurde (Schweizer, Vorbemerkungen zu Art. 7–36 N 14 ff.).

Der bundesverfassungsrechtliche Grundrechtsschutz steht in einem wachsenden Geflecht von völkerrechtlichen Menschenrechtsgarantien. Die zentralen Abkommen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes stellen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die beiden UNO-Menschenrechtspakte dar. Diese werden zusätzlich durch zahlreiche weitere, mehr bereichsspezifische Abkommen ergänzt (Schweizer, Vorbemerkungen zu Art. 7–36 N 25 f.).

2.2 Kantonaler Grundrechtsschutz im Kontext des übergeordneten Rechts

Das übergeordnete Recht verpflichtet die Kantone nicht, in ihrer Kantonsverfassung einen Grundrechtskatalog vorzusehen oder sogar eigene, über die Bundesverfassung hinausgehende Grundrechte zu garantieren (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 10). Da aber die Gewährleistung von Grundrechten als Ausprägung der Souveränität und der Staatlichkeit der Kantone nach Art. 3 BV angesehen wird, enthalten sämtliche Kantonsverfassungen – mehr oder weniger ausführliche – Grundrechtsgewährleistungen (Auer, N 1446 ff.; vgl. dazu Ziff. 3.1). Der Spielraum der Kantone und damit auch die Bedeutung von kantonalen Grundrechtsgewährleistungen ist allerdings mit der weitreichenden Neuordnung des Grundrechtsschutzes in der neuen Bundesverfassung sowie dem wachsenden Einflusses des internationalen Menschenrechtsschutzes kleiner geworden (Schweizer, Vorbemerkungen zu Art. 7–36 N 23).

Kantonales Recht muss sich im Rahmen des Bundes- und Völkerrechts bewegen (Art. 5 Abs. 4 und Art. 49 BV). Entsprechend sind die Kantone zur Beachtung der Grundrechte der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen Garantien des internationalen Rechts verpflichtet. Im Falle eines Konflikts geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Dies gilt auch für die kantonalen Grundrechte (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 11). Diesen kommt demnach nur dann eine selbstständige Bedeutung zu, wenn sie einen über die bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung hinausgehenden Schutz gewähren oder ein Recht gewährleisten, das die Bundesverfassung nicht garantiert (statt vieler: BGE 121 I 267 E. 3).

Das bedeutet, dass die Kantone die gleichen Rechte wie der Bund garantieren oder auch darüber hinausgehen können. Es bedeutet aber auch, dass die Gewährleistung dort nicht erteilt werden darf, wo der Kanton mit ausdrücklicher und zwingender Vorschrift einen geringeren Schutzumfang festlegt, als dies der Bund mit seinen Grundrechten tut (Botschaft vom 19. Dezember 2001 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons St. Gallen, in: BBl 2001, 1878).

3. Verfassungsvergleich

3.1 Ausgestaltung der Grundrechtsgewährleistung

Die Frage, wie unter den oben erläuterten Rahmenbedingungen der Grundrechtskatalog auszugestalten sei, wurde in den Kantonsverfassungen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 totalrevidiert wurden, unterschiedlich beantwortet. Dem Vorbild vieler Totalrevisionen der 1980er- und 1990er-Jahre folgend (vgl. Art. 4 ff. KV/AR, § 7 ff. KV/AG, Art. 6 ff. KV/SO, Art. 9 ff KV/BE), entschieden sich diverse Kantone für einen ausführlichen Grundrechtskatalog. So führen die Verfassungen der Kantone Waadt, Freiburg, Neuenburg und Genf die Grundrechte der Bundesverfassung in relativ umfassender und ausführlicher Weise auf und ergänzen sie punktuell durch weitergehende kantonale Grundrechte (vgl. Art. 9 ff. KV/VD, Art. 8 ff. KV/FR, Art. 7 ff. KV/NE, Art. 14 ff. KV/GE).

Hingegen verzichteten die Kantone Schwyz, Luzern und Graubünden im Bewusstsein um die bescheidene rechtliche und praktische Tragweite eines umfassenden Grundrechtskatalogs ganz auf einen solchen. Die Gewährleistung der Grundrechte in der Kantonsverfassung erfolgt in diesen Kantonen lediglich durch einen pauschalen Verweis auf die Bundesverfassung und die für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen (vgl. § 10KV/SZ, § 10 KV/LU, Art. 7 und 8 KV/GR).

Einen Mittelweg wählten die Kantone St. Gallen, Basel-Stadt, Schaffhausen und Zürich. So werden in der St. Galler Verfassung zunächst (gewissermassen pro memoria) die im Rahmen der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte stichwortartig aufgelistet und anschliessend durch einige mehr oder weniger selbstständige kantonale Garantien ergänzt (vgl. Art. 2 ff. KV/SG; ähnlich, aber etwas ausführlicher § 7 ff. KV/BS und Art. 10 ff. KV/SH). Die Zürcher Verfassung verzichtet hingegen auf die Aufzählung der Grundrechte, die im Rahmen der Bundesverfassung gewährleistet werden und begnügt sich stattdessen mit einem Pauschalverweis, welcher dann ebenfalls durch mehr oder weniger selbstständige kantonale Garantien ergänzt wird (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 13 f.).

3.2 Selbstständige Grundrechtsgarantien

Wie oben bereits angedeutet, gewährleisten diverse Kantone punktuell Grundrechte, die nicht durch die Bundesverfassung gewährleistet sind bzw. über die in der Bundesverfassung gewährleisteten Rechte hinausgehen. Dabei zeigen sich gewisse Schwerpunkte in den Bereichen Bildung, Soziales und Persönlichkeitsentfaltung (Biaggini, Vorbemerkungen zu Art. 9–18 N 12). Als Beispiele können an dieser Stelle der Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus (vgl. z.B. Art. 3 lit. c KV/SG, Art. 37 KV/VD), der Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung bei Benachteiligung wegen der Lage des Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen (vgl. Art. 3 lit. b KV SG), der Anspruch der Eltern auf familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeiten (vgl. § 11 Abs. 2 lit. a KV/BS), der Schutz von Menschen, die Missstände aufzeigen und an die Öffentlichkeit tragen („Whistleblower-Schutz“; vgl. Art. 26 Abs. 3 KV/GE) oder spezifische Grundrechte für Menschen mit Behinderungen, so etwa der Anspruch auf Zugang zu Bauten sowie Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind (vgl. Art. 16 KV/GE) angeführt werden.

Auch im Bereich der Verfahrensgarantien gewährleisten einzelne Kantonsverfassungen einen weitergehenden Schutz als die Bundesverfassung. So sehen neben dem Kanton Appenzell Ausserrhoden auch die Kantone Basel-Land, Bern, Glarus, Waadt und Zürich den vom Bundesgericht für die Bundesverfassung noch nicht anerkannten Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung vor (vgl. § 9 Abs. 3 KV/BL, Art. 26 Abs. 2 KV/BE, Art. 16 Abs. 3 KV/GL, Art. 27 Abs. 2 KV/VD, Art. 18 Abs. 2 KV/ZH). Der Kanton Zürich kennt zudem einen Anspruch auf rasche und wohlfeile Verfahrenserledigung, der einerseits ein über das Rechtsverzögerungsverbot von Art. 29 Abs. 1 BV hinausgehendes Beschleunigungsgebot enthält und andererseits einen einklagbaren Anspruch auf ein kostengünstiges Verfahren beinhaltet (vgl. Art. 18 Abs. 1 KV/ZH). Weiter enthält die Verfassung des Kantons Schaffhausen eine Rechtsweggarantie, die weiter geht als Art. 29a BV, indem sie die Ausnahmen vom Gerichtszugang abschliessend aufzählt und somit verfassungsrechtlich einschränkt (vgl. Art. 17 Abs. 1 KV/SH). Zuletzt enthält die Verfassung des Kantons Thurgau einen Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben im Verfahren vor Behörden; einen Anspruch, den das Bundesgericht erst punktuell aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitet hat (vgl. § 14 Abs. 1 KV/TG; Bachmann, S. 9 ff.).

Im Übrigen gewährleisten verschiedene Kantone in ihren Kantonsverfassungen – wie der Kanton Appenzell Ausserrhoden auch – ein über die Bundesverfassung hinausgehendes Petitionsrecht, indem es die Pflicht der Behörden zur Prüfung und Beantwortung der Petition vorschreibt (vgl. z.B. Art. 3 lit. d KV/SG, Art. 16 KV/ZH, Art. 20 KV/BE), sowie einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen). Um Letzteren geltend machen zu können, wird aber – im Unterschied zum Kanton Appenzell Ausserrhoden – nirgends ein berechtigtes Interesse vorausgesetzt, sondern der Anspruch besteht durchgehend voraussetzungslos (vgl. z.B. Art. 17 KV/ZH, Art. 17 Abs. 3 KV/BE, Art. 19 Abs. 2 KV/FR).

3.3 Verwirklichung und Einschränkung der Grundrechte

Auch die Verwirklichung und die Einschränkung der Grundrechte werden in den Kantonsverfassungen auf unterschiedliche Weise thematisiert: Diejenigen Kantonsverfassungen, welche die Grundrechte lediglich durch einen Pauschalverweis auf die Bundesverfassung und die für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleisten (KV/SZ, KV/LU, KV/GR), enthalten auch keine Bestimmungen zur Verwirklichung und Einschränkungen der Grundrechte. In den übrigen Kantonsverfassungen, die nach dem 1. Januar 2000 in Kraft getreten sind, findet sich zumindest überall eine Bestimmung zur Einschränkung der Grundrechte. Der Wortlaut dieser Bestimmungen lehnt sich durchgehend an Art. 36 BV an. Einzig in der Zürcher Kantonsverfassung wird pauschal auf die Geltung dieser bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung verwiesen (vgl. Art. 10 Abs. 2 KV/ZH). Eine Bestimmung zur Verwirklichung bzw. Geltung der Grundrechte ist in den Kantonsverfassungen hingegen nur vereinzelt vorhanden, so in den Kantonen Zürich, Genf, Freiburg, Neuenburg und Schaffhausen. Während der Kanton Zürich ebenfalls pauschal auf die Geltung von Art. 35 BV verweist (vgl. Art. 10 Abs. 2 KV/ZH), führen die Kantone Genf, Freiburg, Neuenburg und Schaffhausen den Inhalt von Art. 35 BV – oder zumindest Teile davon – in einer eigenen Verfassungsbestimmung auf.

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Ausgestaltung der Grundrechtsgewährleistung

Variante 1 – Beibehaltung eines ausführlichen Grundrechtskatalogs (Status quo).

<u>Argumente pro Variante 1</u>

- Der Verfassungsgeber von 1995 hat sich damals ausdrücklich dagegen ausgesprochen, in der Kantonsverfassung lediglich bruchstückweise die Grundrechte des Bundes zu ergänzen (Schoch, S. 29). Dieser Entscheid zugunsten eines ausführlichen Grundrechtskatalogs sollte respektiert werden.
- Den Grund- und Menschenrechten soll ein gebührender Platz in der Kantonsverfassung eingeräumt werden (vgl. Tobias Jaag, Eine Verfassung ohne Grundrechte?, Online-Artikel der NZZ vom 24. Juni 2004).
- Ein ausführlicher Grundrechtskatalog bringt die Eigenstaatlichkeit und Souveränität des Kantons besonders zum Ausdruck und trägt damit der Identitätsfunktion Rechnung (Schoch, S. 29).
- Mit einem ausführlichen Grundrechtskatalog kommt die Verfassung ihrer Orientierungsfunktion nach. Für die Bürgerinnen und Bürger wird sichtbar, welche grundlegenden Rechte sie dem Staat gegenüber haben. Diese grundlegenden Rechte sollen direkt aus der Verfassung und ohne Konsultation von weiteren Texten (Bundesverfassung) erfassbar sein.

- Die Kantonsverfassung sollte ein in sich kohärentes Werk darstellen und ihre pädagogische Funktion erfüllen, ohne dass immerzu die Bundesverfassung für das umfassende Verständnis beigezogen werden müsste (vgl. Tarkan Göksu/Anna Petrig, Die Grund- und Sozialrechte, FZR Sondernummer 205, S. 123).
- Der Kanton sollte die Chance nutzen, um einen Beitrag zur stetigen Weiterentwicklung von Grundrechten zu leisten. Dies ist nur mit einem eigenen ausführlichen Grundrechtskatalog möglich. Die kantonalen Behörden können die in der Kantonsverfassung festgeschriebenen Grundrechte grundsätzlich autonom auslegen und so neue Teilgehalte entwickeln und anerkennen.

Argumente contra Variante 1

- Die rechtliche und praktische Bedeutung eines ausführlichen kantonalen Grundrechtskatalogs ist aufgrund des umfassenden Grundrechtskatalogs in der neuen Bundesverfassung sowie der fortschreitenden Internationalisierung des Grundrechtsschutzes gering.
- Da die Grundrechte in der Bundesverfassung umfassend geschützt sind, besteht eine gefestigte und transparente Rechtslage. Ein ausführlicher Grundrechtsteil in der Kantonsverfassung ist nicht mehr nötig. Auf eine Ausformulierung der einzelnen Grundrechte und damit auf eine Verdoppelung des Grundrechtskatalogs kann verzichtet werden (vgl. Botschaft vom 22. November 2005 des Regierungsrates von Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, S. 20).
- In einem ausführlichen Grundrechtskatalog ist nur schwer ersichtlich, welche Grundrechtsgarantien über den bundesverfassungsrechtlichen Schutz hinausgehen bzw. darunter bleiben. Dies gilt umso mehr, wenn von den Formulierungen der Bundesverfassung abgewichen wird oder einzelne ungeschriebene Teilgehalte explizit aufgeführt werden.
- Wenn die Kantonsverfassung einen ausführlichen Grundrechtskatalog enthält, ist zur Bestimmung des Inhalts der entsprechenden Normen zusätzlich die Bundesverfassung sowie Rechtsprechung und Literatur beizuziehen. Die Kantonsverfassung ist nicht aus sich selber verständlich, auch wenn sie die Grundrechte ausführlich aufführt.
- Die in der Kantonsverfassung gewährleisteten Grundrechte, welche heute über einen tieferen Schutzgehalt als die Bundesverfassung verfügen, wären formell nachzuführen, damit der kantonale Grundrechtskatalog wieder auf dem aktuellen Stand der Bundesverfassung ist und damit seine Orientierungsfunktion wieder voll erfüllen kann. Ausserdem würden auch künftige Änderungen der Bundesverfassung einen kantonalen Revisionsbedarf auslösen, wenn der kantonale Grundrechtskatalog weiterhin auf dem aktuellen Stand der Bundesverfassung gehalten und die Orientierungsfunktion aufrechterhalten werden soll.
- In der Rechtsliteratur wird die Wiederholung von bundesverfassungsrechtlichen Garantien in den Grundrechtskatalogen der Kantonsverfassungen als zulässig erachtet (Bachmann, Spielt der Föderalismus im Bereich der allgemeinen Verfahrensgarantien?, Newsletter IFF 1/2016, S. 3 f.). Es gibt aber auch Stimmen, die in der Wiederholung von Grundrechten der BV durch die Kantone ein kompetenzwidriges und damit gegen Art. 49 BV verstossendes Verhalten erkennen (Alexander Ruch, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 49, Rz. 15).
- Gesetzestechnisch ist es eher verpönt, zuviel übergeordnetes Recht im kantonalen Recht zu wiederholen. Das Gleiche sollte auch für die Kantonsverfassung gelten.

Beschluss:
Die Variante 1 wird abgelehnt (Abstimmung: 1 für Variante 1, 5 gegen Variante 1, 2 Enthaltungen).

Variante 2 – Verkürzter Grundrechtskatalog (Mittelweg „Sammelartikel“: stichwortartige Auflistung der bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte, allenfalls Ergänzung um selbstständige kantonale Grundrechte; analog KV/SG).

Argumente pro Variante 2

- Der Entscheid des Verfassungsgebers von 1995 hatte damals zwar seine Berechtigung, die Rahmenbedingungen haben sich inzwischen aber verändert. Insbesondere verfügt die später erlassene Bundesverfassung nun – im Unterschied zur alten Bundesverfassung – über einen umfassenden Grundrechtskatalog.
- Durch die gesonderte Aufführung der selbstständigen kantonalen Grundrechtsgarantien wird auf einen Blick ersichtlich, wo der kantonale Verfassungsgeber über den bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz hinausgehen will. Dadurch entfallen Interpretationsschwierigkeiten bezüglich unterschiedlicher Formulierungen, und die Orientierungsfunktion der Verfassung wird insgesamt gestärkt. Eine formelle Nachführung der in der Kantonsverfassung gewährleisteten Grundrechte, welche heute über einen tieferen Schutzgehalt als die Bundesverfassung verfügen, würde sich mit dieser Variante erübrigen.
- Die Variante stellt einen guten Kompromiss zwischen der ausführlichen Wiederholung der bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte (Variante 1) und dem gänzlichen Verzicht auf die ausdrückliche Erwähnung dieser Garantien (Variante 3) dar (siehe dazu Tobias Jaag, Eine Verfassung ohne Grundrechte?, Online-Artikel der NZZ vom 24. Juni 2004: „Bereits der Vernehmlassungsentwurf enthielt eine Minimalvariante, indem die einzelnen Grundrechte des übergeordneten Rechts nicht in je einem eigenen Artikel umschrieben, sondern lediglich mit einem Stichwort in der Liste von Art. 11 aufgeführt waren. (…) Einzig die neue Verfassung des Kantons Graubünden beschränkt sich auf einen Pauschalverweis, wie er jetzt auch dem Zürcher Verfassungsrat vorgeschlagen wird. Meines Erachtens war die Minimalvariante im Vernehmlassungsentwurf ein vertretbarer Kompromiss. Eine Unterschreitung dieses Minimums durch den jetzt vorgeschlagenen Pauschalverweis auf die Bundesverfassung halte ich für bedauerlich.“).
- Der Regierungsrat von Graubünden hatte sich in seiner Botschaft zur Totalrevision der Kantonsverfassung vom 15. Januar 2002 für einen Sammelartikel stark gemacht und vertrat die Ansicht, dass mit dieser Variante zu einem knappen, klaren und damit wirkungsvolleren Verfassungstext beigetragen werden könne. Zudem werde das Vorgehen den Geboten der Einheitlichkeit und Widerspruchslosigkeit der Gesamtrechtsordnung gerecht und stärke das Staatsverständnis des Kantons, da jeder Rechtsstaat Grundrechte zu beachten habe. Das gewählte Vorgehen sei schliesslich auch bürgerfreundlich, da sich jede Person anhand dieser Bestimmung leicht über die bestehenden Grundrechte informieren könne (vgl. Botschaft vom 15. Januar 2002 des Regierungsrates von Graubünden zur Totalrevision der Kantonsverfassung, S. 496 ff.). In der geltenden KV/GR wurde dann aber ein Pauschalverweis auf die Bundesverfassung gewählt.

Argumente contra Variante 2

- Da die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte lediglich stichwortartig aufgeführt werden, kann deren konkreter Schutzbereich nicht direkt aus der Kantonsverfassung herausgelesen werden, sondern dafür muss zusätzlich die Bundesverfassung zur Hand genommen werden.
- Auch bei dieser Variante besteht die Möglichkeit, dass Änderungen der Bundesverfassung eine Anpassung der stichwortartigen Grundrechtsaufzählung in der Kantonsverfassung erfordern, damit deren Aktualität und damit die Orientierungsfunktion gewährleistet bleibt.

Beschluss:
Der Variante 2 wird zugestimmt (Abstimmung: 5 für Variante 2, 3 gegen Variante 2).

Variante 3 – Verkürzter Grundrechtskatalog (pauschaler Verweis auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte, allenfalls Ergänzung um selbstständige kantonale Grundrechte; analog KV/ZH).

Argumente pro Variante 3

- Eine stichwortartige Auflistung der bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte ist rechtlich nicht erforderlich und befreit auch nicht von der Notwendigkeit, die Bundesverfassung zur Hand zu nehmen. Ein pauschaler Verweis auf die Bundesverfassung wäre daher konsequenter.
- Durch den pauschalen Verweis auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte erübrigt sich eine formelle Nachführung ein für alle Mal. Die Kantonsverfassung ist auch bei einer Veränderung des bundesverfassungsrechtlichen Grundrechtskatalogs stets auf dem aktuellen Stand.
- Da die Grundrechte in der Bundesverfassung umfassend geschützt sind, besteht eine gefestigte und transparente Rechtslage. Ein ausführlicher Grundrechtsteil in der Kantonsverfassung ist nicht mehr nötig. Auf eine Ausformulierung der einzelnen Grundrechte und damit auf eine Verdoppelung des Grundrechtskatalogs kann verzichtet werden (vgl. Botschaft vom 22. November 2005 des Regierungsrates von Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, S. 20).
- Eine Wiederholung der Bundesverfassung erachtete der Regierungsrat von Luzern als nicht notwendig, da sonst der Eindruck entstehen könnte, dass das kantonale Recht über die Geltung der Grundrechte entscheiden könne (vgl. Botschaft vom 22. November 2005 des Regierungsrates von Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, S. 20).
- In seinem Bericht vom 17. Dezember 2009 an den Kantonsrat hatte die Verfassungskommission zur Schwyzer Kantonsverfassung erläutert, dass die Grundrechte in der Bundesverfassung von 1999 umfassend kodifiziert wurden. Damit seien sie auch auf kantonaler Stufe zu beachten, was dem Vorrang des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht entspreche. Es werde daher darauf verzichtet, den Grundrechtskatalog des Bundes zu wiederholen oder zusätzliche Individualrechte zu schaffen (vgl. Schwyzer Kantonsverfassung, Bericht und Vorlage an den Kantonsrat, von der Verfassungskommission verabschiedet am 17.Dezember 2009, S. 5 f.).

Argumente contra Variante 3

- Bei einem pauschalen Verweis auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte finden elementare Grundrechtsgarantien wie z.B. die persönliche Freiheit oder die Meinungsfreiheit keine ausdrückliche Erwähnung mehr in der Kantonsverfassung. Gleichzeitig werden aber weniger bedeutende, kantonale Grundrechte wie z.B. die Pflicht der Behörden zur Prüfung und Beantwortung von Petitionen relativ ausführlich in der Verfassung abgebildet. Dadurch entsteht ein verzerrtes Bild der Grundrechtslage im Kanton. „Eine Verfassung, welche die zentralen Grundrechte nicht nennt, daneben aber zahlreiche andere Bestimmungen von eher sekundärer Bedeutung enthält, setzt die Akzente falsch; sie zeugt von Geringschätzung der Grundrechte“(Tobias Jaag, Eine Verfassung ohne Grundrechte?, Online-Artikel der NZZ vom 24. Juni 2004).

Beschluss:
Die Variante 3 wird abgelehnt (Abstimmung: 2 für Variante 3, 4 gegen Variante 3, 2 Enthaltungen).

Favorisiert wird damit Variante 2 (Darstellung der Grundrechte entsprechend der Verfassung des Kantons St. Gallen: stichwortartige Auflistung der Grundrechte nach der Bundesverfassung und Ergänzung durch selbständige kantonale Grundrechte).

4.2 Selbstständige Grundrechtsgarantien

a) Welche der bestehenden selbstständigen kantonalen Grundrechtsgarantien sollen weiterhin gewährleistet werden? Sollen diese Garantien unverändert beibehalten, eingeschränkt oder erweitert werden?

- *Mann und Frau haben ein Recht auf gleiche Ausbildung und auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 6 Abs. 2 KV). Kanton und Gemeinden wirken darauf hin, dass öffentliche Aufgaben gemeinsam von Frauen und Männern wahrgenommen werden (Art. 6 Abs. 4 KV):* Die rechtliche Tragweite dieser beiden geltenden Bestimmungen ist fraglich. Auch wenn die praktische Bedeutung allenfalls bescheiden sein dürfte, ist eine Beibehaltung zu unterstützen.

- *Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 12 Abs. 3 KV):* Der Trend in den Kantonen geht klar in Richtung Öffentlichkeitsprinzip (mit Geheimhaltungsvorbehalt); nur noch wenige Kantone kennen das Geheimhaltungsprinzip (mit Öffentlichkeitsvorbehalt). In denjenigen Kantonen, in denen das Öffentlichkeitsprinzip gilt, besteht der Anspruch auf Aktenzugang voraussetzungslos. Es braucht mithin kein berechtigtes Interesse, um diesen geltend machen zu können. Die Regelung im Kanton Appenzell Ausserrhoden zum Öffentlichkeitsprinzip entspricht somit nicht mehr dem heutigen Standard und sollte daher angepasst bzw. im besagten Sinne erweitert werden. Die Modernisierung dieser Garantie wurde auch vom Regierungsrat als explizites Ziel der Totalrevision der Kantonsverfassung deklariert.

- *Petitionsrecht mit Prüfungs- und Antwortpflicht der Behörden (Art. 16 Abs. 2 KV):* Die Pflicht zur Prüfung und Beantwortung von Petitionen gewährleistet, dass Petitionen auch tatsächlich zur Kenntnis genommen werden, wie dies die Bundesverfassung vorschreibt. Sie ist in diversen Kantonsverfassungen verankert und findet auch in der Literatur grossen Zuspruch (vgl. z.B. Steinmann, Art. 33 N 13). Es ist daher zu empfehlen, diese beizubehalten.

- *Bedingter Anspruch auf Bewilligung für die Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Art. 17 Abs. 2 KV):* Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Bewilligung zur Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund werden durch die Verfassung festgelegt. In der Theorie ergeben sich daraus restriktivere Bedingungen zur Einschränkung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund als sie durch Art. 36 BV vorgesehen wären. Ob damit in der Praxis aber tatsächlich ein über die Bundesverfassung hinausgehender Schutz der Vereins- und Versammlungsfreiheit einhergeht, ist unklar. Trotzdem sollten weitergehende Grundrechtsansprüche im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht eingeschränkt werden – selbst wenn diese allenfalls nur theoretischer Natur sind.

- *Recht auf Rechtsmittelbelehrung (Art. 20 Abs. 4 KV):* Obwohl das Recht auf Rechtsmittelbelehrung nicht im bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf rechtliches Gehör enthalten ist (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, N 214) und somit eine selbstständige kantonale Grundrechtsgarantie darstellt, kommt diesem Grundrecht nur eine geringe praktische Bedeutung zu, da die Rechtsmittelbelehrung von den einschlägigen Verfahrensgesetzen ohnehin als zwingender Inhalt eines Entscheides vorgeschrieben wird (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [bGS 143.1]; Art. 81 Abs. 1 Bst. d Strafprozessordnung [SR 312.0]; Art. 238 Bst. f Zivilprozessordnung [SR 272]). Trotzdem verleiht die Verankerung in der Verfassung dem Anspruch nochmals eine zusätzliche Bedeutung, indem es diesen unabhängig von dem jeweils anzuwendenden Verfahrensgesetz sichert. Das grundrechtlich gewährleistete Recht auf Rechtsmittelbelehrung sollte daher beibehalten werden. Als stossend wird empfunden, dass ausserordent-

liche Rechtmittel in der Rechtsmittelbelehrung nicht aufgeführt werden. Dies beruht nicht auf der Verfassung, sondern regelmässig auf den Verfahrensgesetzen. Im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) des Kantons Appenzell Ausserrhoden findet sich dazu keine Aussage. Indessen bestimmt beispielsweise Art. 35 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021), dass die Rechtsmittelbelehrung u.a. das zulässige ordentliche Rechtsmittel nennen muss. Auch § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich bestimmt, dass schriftliche Anordnungen zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen sind, die u.a. das zulässige ordentliche Rechtsmittel bezeichnet. Art. 18 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich sieht vor, dass Parteien Anspruch auf einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung haben. Hier wird keine Beschränkung auf das ordentliche Rechtsmittel vorgenommen.

Beschluss:

- **Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4 KV: Zustimmung zur Beibehaltung der Regelungen, dass Mann und Frau ein Recht auf gleiche Ausbildung und auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern haben und dass Kanton und Gemeinden darauf hinwirken, dass öffentliche Aufgaben gemeinsam von Frauen und Männern wahrgenommen werden (Abstimmung: einstimmig).**

- **Art. 12 Abs. 3 KV: Zustimmung zum Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt unter bestimmten Voraussetzungen (Abstimmung: dafür 7, dagegen 1).**

- **Art. 16 Abs. 3 KV: Zustimmung zur Beibehaltung der Prüfungs- und Beantwortungspflicht der Behörde bei einer Petition mit zusätzlicher Präzisierung (Beantwortung einer Petition mit Begründung, indessen Verzicht auf Vorgabe einer Frist) (Abstimmung: einstimmig).**

- **Art. 17 Abs. 2 KV: Zustimmung zur Beibehaltung eines bedingten Anspruchs auf Bewilligung für die Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Abstimmung: einstimmig).**

- **Art. 20 Abs. 4 KV: Zustimmung zur Beibehaltung des Anspruchs auf eine Rechtsmittelbelehrung (Abstimmung: einstimmig). Ablehnung einer zusätzlichen Verdeutlichung der Rechtsmittelbelehrung, mit Blick sowohl auf ordentliche als auch auf ausserordentliche Rechtsmittel (Abstimmung: 1 für Verdeutlichung, 6 gegen Verdeutlichung, 1 Enthaltung).**

b) Sollen zusätzliche selbstständige Grundrechtsgarantien in die Kantonsverfassung aufgenommen werden?

<u>Argumente Pro</u>

- Der Grundrechtspraxis würden innovative kantonale Impulse guttun (Bachmann, Spielt der Föderalismus im Bereich der allgemeinen Verfahrensgarantien?, Newsletter IFF 1/2016, S. 4, 14).

<u>Argumente Contra</u>

- Die kantonalen Grundrechte erlangten bisher in der Gerichtspraxis der Kantone und auch des Bundesgerichts nur geringe Bedeutung. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass das Bundesgericht die Grundrechte der BV umfassend versteht, wobei gemäss diesem Verständnis kein Platz für kantonale Grundrechte

mehr bleibt (Bachmann, Spielt der Föderalismus im Bereich der allgemeinen Verfahrensgarantien?, Newsletter IFF 1/2016, S. 4).

- Der Regierungsrat von Graubünden hatte folgende Überlegung angestellt: Der Verfassungsentwurf gehe nur in wenigen Punkten weiter als die Bundesverfassung. Würden diese Grundrechte separat aufgeführt, so erhielten sie ein Gewicht, das ihnen nicht zustehen sollte (vgl. Botschaft vom 15. Januar 2002 des Regierungsrates von Graubünden zur Totalrevision der Kantonsverfassung, S. 496 ff.). Diese Überlegung gilt nur, wenn tatsächlich ein verkürzter Grundrechtskatalog verwirklicht wird (d.h. Variante 2 oder 3). Bei der Beibehaltung eines ausführlichen Grundrechtskatalogs trifft dieses Argument nicht zu.

Diskutierte zusätzliche kantonale Grundrechte

- *Schutz von Whistleblowern (vgl. Art. 26 Abs. 3 KV/GE):* Der Kanton Genf ist bisher der einzige Kanton, der auf grundrechtlicher Ebene den Schutz von Menschen, die Missstände aufzeigen und an die Öffentlichkeit tragen (sog. Whistleblower), vorsieht. Konkret garantiert die Genfer Verfassung jeder Person, die in guten Treuen und zum Schutz des öffentlichen Interesses dem zuständigen Organ rechtmässig festgestelltes gesetzeswidriges Verhalten meldet, einen angemessenen Schutz. Was dieser „angemessene Schutz“ genau beinhaltet, ist auf Gesetzesstufe zu definieren. Denkbar ist beispielsweise die Festlegung eines Kündigungsschutzes im Personalgesetz. Insgesamt ist die Genfer Verfassungsbestimmung als wichtiger Fortschritt bei der Bekämpfung von Missständen wie z.B. Korruptionsfällen zu werten.

  Entsprechende Bestimmungen werden derzeit auch auf Bundesebene im Rahmen einer Teilrevision des Obligationenrechts (SR 220) vorgeschlagen: Arbeitnehmer, die auf Missstände am Arbeitsplatz hinweisen (sog. Whistleblower), setzen sich insbesondere dem Risiko einer Kündigung aus. Der Bundesrat will deshalb die Voraussetzungen für eine rechtmässige Meldung von Missständen am Arbeitsplatz im Obligationenrecht festlegen (vgl. https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/gesetzgebung/whistleblowing.html). Der neue Gesetzesvorschlag ist allerdings umstritten (vgl. Whistleblower in der Ewigschlaufe, in: Ostschweiz am Sonntag vom 14.04.2019, S. 7).

  Es stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Regelung des Whistleblowing angezeigt wäre. Eine materielle gesetzliche Regelung des Whistleblowing kann lediglich Gesichtspunkte aufzeigen, und zwar Gesichtspunkte, die aufgrund der Einzelfallbeurteilung durch die Justiz bereits heute bekannt sind und sich zur Richterrecht verfestigt haben. Gesetzgebungsbedarf besteht jedoch in organisatorischer Hinsicht: Einführung einer unabhängigen Meldestelle für Whistleblower, Einführung eines wirkungsvollen Kündigungsschutzes für Bedienstete sowie Diskriminierungsverbot, Regelung einer Meldepflicht. Man sollte sich allerdings nicht übertriebene Illusionen über den Nutzen gesetzlicher Regelungen des Whistleblowings machen (Hangartner, Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung, S. 131). Immerhin bringt eine entsprechende Regelung eine entsprechende Haltung des Kantons zum Ausdruck.

  Verschiedene Kantone kennen Regelungen im Personalrecht zur Meldung von Missständen (Bspw. Kanton BS: Art. 19a des Personalgesetzes, Verordnung betreffend Meldung von Missständen (Whistleblowing-Verordnung), Meldung an kantonale Ombudsstelle; Kanton SG: Art. 62 des Personalgesetzes, Art. 15 ff. der Personalverordnung, Meldung an ausserhalb der Staatsverwaltung stehende Person, die als interne Meldestelle handelt; Kanton LU: § 46a des Personalgesetzes, Meldungen und Anzeigen an besondere Stelle, in der Stadt Luzern an die Ombudsstelle). Allerdings werden dabei Personen, die nicht unter entsprechende Personalrecht fallen (bspw. beim kantonalen Personalrecht die Angestellten der Gemeinden, selbständig erwerbende Personen), damit nicht erfasst. Es wäre daher auch in Betracht zu ziehen, das Einrich-

ten einer solchen Meldestelle im Zusammenhang mit der Einführung einer Ombudsstelle zu prüfen (-> Themenblatt 3241 „Ombudsstelle“ der Arbeitsgruppe 3), allerdings ohne Regelung auf Verfassungsstufe.

- *Recht auf Erhaltung der Umwelt (vgl. Art. 19 KV/GE), Versorgung mit Wasser, Energie und Abfallentsorgung:* In der KV/AR werden diese Bereiche nicht als Grundrechte sondern als Aufgaben des Staates formuliert (Art. 29 und Art. 33 ff. KV/AR).

- *Recht des Einzelnen auf Beschaffung von Informationen und Gewährleistung des Verkehrs mit dem Staat in geeigneter Weise (nicht-digital oder digital):* Keine Diskriminierung von Personen, die nicht über elektronische Medien verfügen oder nicht damit vertraut sind Koordination mit der Arbeitsgruppe 2).

- Ausdrückliche Regelung betreffend *intersexuelle Menschen.* Das Diskriminierungsverbot mit Blick auf genderbezogene Diskriminierungen ergibt sich aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV (keine Diskriminierung wegen des Geschlechts). Ein ausdrückliches Verbot der Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale oder der sexuellen Orientierung findet sich in den Kantonsverfassungen von Basel-Stadt und Zürich.

- Regelmässige *Überprüfung der Verwirklichung von Grundrechten* durch eine unabhängige Stelle, wie es in Art. 42 KV/GE vorgesehen ist.

Beschluss:

- **Zustimmung zur Aufnahme eines Schutzes von Whistleblowern in die Verfassung (analog Art. 26 Abs. 3 KV/GE) (Abstimmung: einstimmig).**

- **Ablehnung der Aufnahme eines Rechts auf eine gesunde Umwelt, wie es in der Genfer Verfassung (Art. 19 KV/GE) vorgesehen ist (Abstimmung: 6 gegen die Aufnahme, 1 für die Aufnahme).**

- **Zustimmung zur Gewährleistung in der Verfassung, dass Informationen des Staates und der Verkehr mit dem Staat in geeigneter Weise (nicht-digital oder digital) für alle Personen möglich sind (Abstimmung: einstimmig).**

- **Ablehnung der Aufnahme eines zusätzlichen Kriteriums „genetische Merkmale“ im Zusammenhang mit der Rechtsgleichheit oder dem Diskriminierungsverbot bzw. in einer entsprechenden Regelung (Abstimmung: 4 gegen die Aufnahme, 3 für die Aufnahme).**

- **Ablehnung einer Regelung, welche eine regelmässige Überprüfung der Verwirklichung von Grundrechten durch eine unabhängige Stelle bestimmt, wie es in der Genfer Verfassung (Art 42 KV/GE) vorgesehen ist (Abstimmung: Ablehnung einstimmig).**

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau, 1996, S. 27 ff.
- Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 1403 ff.
- Gerold Steinmann, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 33
- Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Vorbemerkungen zu Art. 9–18
- Gregor Bachmann, Spielt der Föderalismus im Bereich der allgemeinen Verfahrensgarantien?, Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Newsletter IFF 1/2016 (ShareBox / Themenfelder / Grundrechte)
- Rainer J. Schweizer, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu Art. 7–36
- Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl., Zürich/Bern 2018
- Tobias Jaag, Eine Verfassung ohne Grundrechte?, Online-Artikel der NZZ vom 24. Juni 2004 (ShareBox / Themenfelder / Grundrechte)
- Yvo Hangartner, Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung, in: Whistleblowing – Multidisziplinäre Aspekte, herausgegeben von Adrian von Kaenel, Bern 2012, S. 119 ff. (ShareBox / Themenfelder / Grundrechte)

6. Beschlüsse

14.03.2019
28.03.2019
	Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:
	
	- Grundsatzbeschluss zur Form des Grundrechtskatalogs: Zustimmung zu Variante 2. Der Grundrechtskatalog soll entsprechend der Verfassung des Kantons St. Gallen dargestellt werden (Minimalvariante).
	- Selbständige Grundrechtsgarantien:
	  - Art. 12 Abs. 3 KV: Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt unter bestimmten Voraussetzungen.
	  - Art. 16 Abs. 3 KV: Beibehaltung der Prüfungs- und Beantwortungspflicht der Behörde bei einer Petition mit zusätzlicher Präzisierung (Beantwortung einer Petition mit Begründung).
	  - Art. 17 Abs. 2 KV: Beibehaltung eines bedingten Anspruchs auf Bewilligung für die Durchführung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund.
	  - Art. 20 Abs. 4 KV: Beibehaltung eines Anspruchs auf eine Rechtsmittelbelehrung.
	- Es sollen zusätzliche selbständige Grundrechte in die Verfassung aufgenommen werden:
	  - Schutz von Whistleblowern (analog Art. 26 Abs. 3 KV/GE).
	  - Recht darauf, dass Informationen des Staates und der Verkehr mit dem Staat in geeigneter Weise (nicht-digital oder digital) für alle Personen gewährleistet sind.

25.04.2019	Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgenden zusätzlichen Antrag zu stellen: - Selbständige Grundrechtsgarantien: - Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4 KV: Zustimmung zur Beibehaltung der Regelungen, dass Mann und Frau ein Recht auf gleiche Ausbildung und auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern haben und dass Kanton und Gemeinden darauf hinwirken, dass öffentliche Aufgaben gemeinsam von Frauen und Männern wahrgenommen werden.
25.04.2019	Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 16 „Grundrechte“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.