

# **Die Reform der direkten Demokratie im Rahmen der Gesamtrevision der Verfassung des Kantons St. Gallen**

SILVANO MÖCKLI

## **A. Einführung**

1967 wurde im Grossen Rat des Kantons St. Gallen eine Motion gutgeheissen, welche die Gesamtrevision der Kantonsverfassung forderte. In der Folge gab die Kantonsregierung drei Gutachten in Auftrag. Eines davon mit der Titelfrage "Soll die st.gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden?" verfasste YVO HANGARTNER.<sup>1</sup> Obgleich er zum eindeutigen Schluss kam, die Verfassung sei total zu revidieren, verliefen weitere Bestrebungen im Sand, weil man zunächst die inzwischen angelaufene Totalrevision der Bundesverfassung abwarten wollte.<sup>2</sup>

Mittlerweile sind die Arbeiten zur Gesamtrevision der seit 1890 geltenden Verfassung voll im Gang. Obwohl in der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 beschlossen wurde, die Ausarbeitung der neuen Verfassung nicht einem Verfassungsrat, sondern dem Grossen Rat zu übertragen, wurde ein Verfahren gewählt, das eine breite Mitwirkung aller interessierten Kreise der Bevölkerung gestattet. Darüber hinaus nahm die Verfassungskommission des Grossen Rates Bedacht auf einen ständigen Dialog mit der Öffentlichkeit, in dem laufend über den Stand der Arbeiten offen informiert wird und Anregungen aus der Bevölkerung aufgegriffen werden.

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrages tagt die sog. Arbeitsgruppenkonferenz, die aus den vier Arbeitsgruppen gebildet wird, welche ein nunmehr vorliegendes Thesenpapier ausgearbeitet haben. Die Arbeitsgruppenkonferenz

---

1 Y. HANGARTNER, Soll die st.gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden? In: Totalrevision der Kantonsverfassung? Drei Gutachten, St. Gallen 1972, 8–53.

2 Vgl. K. HILBER, Die Gesamtrevision der Kantonsverfassung aus der Sicht der Regierung, Referat vom 12. September 1996, S. 2.

wird das Thesenpapier beraten und es zuhanden der Verfassungskommission des Grossen Rates verabschieden, welche die Thesen unter Mitwirkung der Regierung nochmals diskutieren wird. Zu Beginn des Jahres 1998 werden die Thesen in einen Verfassungsentwurf gegossen, der dann in die Vernehmlassung geht. Um die Jahrtausendwende wird sich der Grosse Rat mit dem überarbeiteten Entwurf beschäftigen, und im Jahr 2001 soll die Volksabstimmung über die neue Verfassung stattfinden.

Im folgenden möchte ich mich mit einem Teilbereich der neuen Verfassung beschäftigen, nämlich den direktdemokratischen Rechten, die – wie bei der Bundesverfassungsrevision – ein Kernstück bilden werden.<sup>3</sup> Die direkte Demokratie ist uns in der Schweiz mittlerweile in Fleisch und Blut übergegangen. Ohne sie können wir uns unser politisches System nicht mehr vorstellen. Kein Staat der Welt besitzt derart vielfältige und traditionsreiche direktdemokratische Einrichtungen wie die Schweiz. Kaum ist noch bewusst, dass die Durchsetzung der direktdemokratischen Instrumente zu Beginn des 19. Jahrhunderts von heftigen politischen Kämpfen begleitet war, und dass sie sich in einem langen Lernprozess allmählich zur heutigen Form ausgestaltet haben.<sup>4</sup>

Ähnlich wie im Bund war das 19. Jahrhundert die Zeit der Er kämpfung und Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte. Und gleich wie im Bund bestand auch im Kanton St. Gallen in den vergangenen 150 Jahren eine Tendenz zur kontinuierlichen Ausweitung dieser Rechte.<sup>5</sup> Eigentliche Neuschöpfungen sind aber seit Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung keine mehr erfolgt. Mittlerweile zeigen sich Funktionsmängel der direkten Demokratie, so dass es an der Zeit ist, sie den gewandelten Verhältnissen anzupassen.

Ich möchte in diesem Beitrag zunächst einen Blick zurückwerfen und darstellen, wie sich die Volksrechte im Kanton St. Gallen entwickelt haben und wie häufig davon Gebrauch gemacht wurde. Dann gehe ich der Frage nach, wie die Volksrechte im Rahmen der Verfassungsrevision innovativ weiterentwickelt werden könnten. Dabei leitet mich die historische Erfahrung, dass tiefgreifende Reformen in der Schweiz gewöhnlich nur unter grossem politischen Druck oder bei

3 Anders die Beurteilung des Regierungsrates in seinem Bericht vom 31. August 1993, S. 15: "Eine verfassungsrechtliche Neuordnung der politischen Rechte drängt sich nicht zwingend auf."

4 Vgl. A. RIKLIN/S. MÖCKLI, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: A. RIKLIN, (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 1, Bern 1983, 9–118.

5 Anders als im Bund erfolgte aber im Kanton St. Gallen keine verstärkte Inanspruchnahme der direktdemokratischen Rechte nach dem 2. Weltkrieg.

Umbrüchen erfolgten, und dass demzufolge nur eine "sanfte Reform" durchsetzungsfähig ist.

Ich kann mich bei meinen Vorschlägen auf Gedanken stützen, die YVO HANGARTNER vor einem Vierteljahrhundert zu Papier gebracht hat. In seinem Gutachten<sup>6</sup> widmete er immerhin fünf von 35 Seiten der Demokratie. Es ist in hohem Mass erstaunlich zu sehen, wie treffend seine Analyse und seine Schlussfolgerungen auch heute noch sind.

## **B. Entstehung und Entwicklung der Volksrechte im Kanton St. Gallen**

### **I. Das Gesetzesveto 1831**

Am 12. Januar 1831 fasste der st. gallische Verfassungsrat mit 75 von 149 Stimmen folgenden Beschluss:

"Das Recht dieser Genehmigung übt das Volk dadurch aus, dass es nach Erlassung eines Gesetzes, binnen zu bestimmender genügender Frist, in seiner Mehrheit die Anerkennung und Vollziehung des Gesetzes, vermöge seiner souveränen Gewalt, verweigern kann."

Dies war, wie wir heute sagen würden, die Verabschiedung einer "These" zum Gesetzesveto, die, um Verfassungsnorm zu werden, noch der sprachlichen Ausgestaltung bedurfte.<sup>7</sup>

Am folgenden 13. Januar 1831 konnte GALLUS JAKOB BAUMGARTNER, erster Sekretär und Mitglied des Verfassungsrates, die 600 mit Stöcken bewaffneten Rheintaler, die vor dem Regierungsgebäude aufmarschiert waren und lautstark die Einführung von Bezirkslandsgemeinden forderten, beruhigen, indem er ihnen diesen Beschluss erläuterte. Dieser Tag ist als "Steckli-Donnerstag" in die

---

6 Y. HANGARTNER (FN 1).

7 Die genaue Formulierung des Verfassungsartikels erfolgte erst am 25. Februar 1831. Siehe M. RÖHL, Die politischen Rechte im Kanton St. Gallen. Ihre Entwicklung von der Regeneration bis zur Jahrhundertwende, Diss. Zürich, St. Gallen 1995, 63 ff.

Kantonsgeschichte eingegangen.<sup>8</sup> Mobilisiert worden waren die Rheintaler vom Pintenwirt und Verfassungsrat JOSEPH EICHMÜLLER (1785–1854), genannt "Naglers-Sepp".

In jenen bewegten Januartagen des Jahres 1831 war es keineswegs die Absicht der Mehrheit des Verfassungsrates, in bezug auf die Einführung direktdemokratischer Rechte eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Obwohl also kein Veränderungswille dahinter stand – die tatsächlichen Auswirkungen des Beschlusses veränderten das Gesicht der direkten Demokratie in der Schweiz! Die Einführung des Gesetzesvetos war damals als ein Zugeständnis an die erregte Menge und an die politische Gruppierung der Demokraten gedacht, die eine Art obligatorisches Gesetzesveto verlangt hatten.<sup>9</sup> Aus der Sicht der politischen Mehrheit war es ein geschickter Schachzug zur Beruhigung der ungeduldigen Verfechter der direkten Demokratie. Schachzug deshalb, weil die Institution des Vetos mit so hohen Hürden versehen wurde, dass das Risiko, dass je ein Gesetz am Volksveto scheitern würde, sehr gering war. ANTON HENNE, der den Vorschlag des Vetos im Verfassungsrat einbrachte, bezeichnete die Masse als unfähig, politische Entscheide zu fällen.<sup>10</sup> Und als Modell für seine Idee schob er das Veto der Volkstribunen im alten Rom vor. Damit hatte das st. gallische Veto aber nichts zu tun; HENNE lehnte sich offensichtlich an Bestimmungen der Französischen Verfassung vom 24. Juni 1793 an.

Es erstaunt, dass trotz dieser Hürden<sup>11</sup> – zur Auslösung des Vetos und zugleich Verwerfung eines Gesetzes war die Mehrheit der *Stimmberechtigten* erforderlich – in den folgenden 30 Jahren vier von 194 Gesetzen mittels des Vetos zu Fall gebracht wurden – bei insgesamt 40 Versuchen, ein Gesetz zu bekämpfen.<sup>12</sup> Wenn das Veto aber zustande kam, dann war es ein eigentlicher "Referendumssturm", der gleich einem reinigenden politischen Gewitter durch den Kanton fegte.

Die Skeptiker der direkten Demokratie waren 1831 wohl nicht allzusehr besorgt. Mit der Errichtung hoher Hürden hatten sie realpolitisch einen institutionellen Stolperstein aufgestellt. Sie hätten sich wohl nicht träumen lassen, dass sie damit in den Köpfen eine Bewegung in Gang setzten, die sich nicht mehr stoppen liess.

8 Vgl. M. RÖHL (FN 7), 53 ff.

9 Vgl. A. KÖLZ, Vom Veto zum fakultativen Gesetzesreferendum, in: HÄFELIN/HALLER/MÜLLER/SCHINDLER (Hrsg.), Festschrift für HANS NEF, Zürich 1981, 200.

10 T. CURTI, Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung, Bern 1882, 134.

11 Details zur Ausgestaltung des Vetos bei S. MÖCKLI, Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein, in: A. AUER (Hrsg.), Les origines de la démocratie directe en Suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, 210.

12 U. DIETSCHI, Das Volksveto in der Schweiz, Olten 1926, 65 ff.

Die praktische Inanspruchnahme des neuen Volksrechtes konnten sie in Schranken halten, nicht aber die Idee des Gesetzesvetos. Trotz der Abstützung auf französische Vorbilder war das st. gallische Veto eine echte Innovation – die einzige im Bereich der Volksrechte, welche je vom Kanton St. Gallen ausging. So wurde aus dem st. gallischen Veto ideengeschichtlich ein Grundstein. Die erste direkt-demokratische Institution mit individueller Zählung der Stimmen auf Gesetzesstufe war in einem Nichtlandsgemeindekanton verwirklicht. Die Idee griff rasch auf andere Kantone über. Basel-Landschaft berief sich 1832 bei der Einführung des Vetos auf den Kanton St. Gallen.

## II. Die Entfaltung der direkten Demokratie

Die Weiterentwicklung der direktdemokratischen Institutionen vollzog sich danach im Kanton St. Gallen etwa im Gleichschritt mit anderen Kantonen. St. Gallen ging nicht mehr voraus, sondern ahmte nach. Die meisten späteren Neuerungen waren Rezeptionen, d.h. Übernahmen von Institutionen, die sich in anderen Kantonen durchgesetzt und bewährt hatten.

**Tabelle 1: Die Entwicklung der Volksrechte im Kanton St. Gallen**

|      |                                                             |
|------|-------------------------------------------------------------|
| 1831 | Gesetzesveto, Obligatorisches Verfassungsreferendum         |
| 1861 | Veto-Referendum, Initiative auf Teilrevision der Verfassung |
| 1875 | Fakultatives Gesetzesreferendum                             |
| 1890 | Gesetzesinitiative                                          |
|      | Volkswahl der Regierung                                     |
|      | Ratsreferendum                                              |
| 1924 | Finanzreferendum                                            |
| 1926 | Herabsetzung Unterschriftenzahlen Verfassungsinitiative     |
| 1972 | Frauenstimmrecht                                            |

Das 1861 eingeführte Veto-Referendum war ein Schritt hin zum fakultativen Gesetzesreferendum, wie wir es heute kennen. Mindestens ein Sechstel der Stimmberechtigten in einer Gemeinde konnten die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangen, um über die Annahme oder Verwerfung eines oder mehrerer Gesetze abzustimmen. Stimmten innert 45 Tagen mehr als 10000 Stimmberechtigte gegen ein Gesetz, so hatte der Regierungsrat binnen 21 Tagen in allen Gemeinden, in denen noch keine Versammlung stattgefunden hatte, eine solche

anzuordnen. Ausschlaggebend für die Verwerfung eines Gesetzes war nicht mehr die Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern die Mehrheit der Stimmenden. Das moderne zweiphasige fakultative Gesetzesreferendum gelangte dann 1875 zum Durchbruch.

1861 wurde ferner die Initiative auf Totalrevision der Verfassung durch jene auf Partialrevision ergänzt. Dafür waren 10000 Unterschriften notwendig.

Mit der heute geltenden Verfassung von 1890 wurden die Gesetzesinitiative, die Volkswahl der Regierung und das Ratsreferendum statuiert. Beim Ratsreferendum handelt es sich um ein sogenanntes "Behördenreferendum", wonach ein Drittel der Mitglieder des Grossen Rates ein Gesetz oder einen allgemeinverbindlichen Beschluss der Volksabstimmung unterstellen kann (Artikel 47 KV).

1924 wurde eine Verfassungsänderung "zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums" gutgeheissen. Interessanterweise wurde die Regelung aller Details der Gesetzgebung überlassen, sowohl die finanziellen Limiten wie auch die für die Einreichung eines fakultativen Finanzreferendums notwendigen Unterschriftenzahlen.<sup>13</sup>

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Zahl der Stimmberechtigten im Kanton St. Gallen, die geforderten Unterschriften für direktdemokratische Instrumente und das Verhältnis der Zahl der Unterschriften zum Elektorat. Bis 1875 ist mit "Unterschrift" das persönliche Erscheinen an Gemeindeversammlungen gemeint.

**Tabelle 2: Elektorat und Zahl der im Kanton St. Gallen  
geforderten Unterschriften 1831–1997<sup>14</sup>**

| Jahr | Unterschriften für ein Veto/<br>Referendum (für eine<br>Verfassungsinitiative) | Stimmberechtigte<br>im Kanton St. Gallen<br>(Elektorat) | Verhältnis Unterschriften/<br>Elektorat |
|------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1831 | 16 500                                                                         | 33 000                                                  | 1 : 2                                   |
| 1861 | 10 000                                                                         | 45 000                                                  | 1 : 4,5                                 |
| 1875 | 6 000                                                                          | 44 000                                                  | 1 : 7,3                                 |
| 1890 | 4 000 (10 000)                                                                 | 50 000                                                  | 1 : 12,5 (1 : 5)                        |
| 1926 | 4 000 (8 000)                                                                  | 68 000                                                  | 1 : 17 (1 : 8,5)                        |
| 1952 | 4 000 (8 000)                                                                  | 85 000                                                  | 1 : 21,2 (1 : 10,6)                     |
| 1997 | 4 000 (8 000)                                                                  | 278 000                                                 | 1 : 69,5 (1 : 34,8)                     |

Die Zahl der Stimmberechtigten hat vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg und als Folge der Einführung des Frauenstimmrechts 1972 massiv zugenommen; seit 1890 ist indessen die Zahl der geforderten Unterschriften gleich geblieben, ja sie wurde bei der Verfassungsinitiative 1926 gar um 2000 gesenkt. Die Verhältniszahl Unterschriften/Elektorat stieg seit 1890 um 5,5, d.h. im Verhältnis zum Elektorat werden heute 5,5mal weniger Unterschriften gefordert als vor mehr als 100 Jahren. Dies bedeutet freilich nicht, dass es heute sehr viel einfacher ist, die 4000 bzw. 8000 Unterschriften zusammenzubringen, denn unabhängig von der Grösse des Elektorats ist mit "Fixkosten" zu rechnen.

Zum Vergleich die Verhältnisse im Bund: Dort hat sich die Zahl der Stimmberechtigten von weniger als 500000 im Jahr 1848 auf 4,6 Millionen im Jahr 1995 erhöht. Das Verhältnis zur Zahl der für eine Volksinitiative auf Revision der Verfassung benötigten Unterschriften betrug 1848 50000 zu 500000 oder 1 : 10 und 1995 100000 zu 4,6 Millionen oder 1 : 46.

Auffallend ist, dass die Zahl der für ein Veto/Referendum erforderlichen "Unterschriften" viermal gesenkt worden ist: 16500 waren es im Jahre 1831, 10000 im Jahre 1861, 6000 1875 und schliesslich 4000 im Jahre 1890. Auch die für die Einreichung einer Volksinitiative auf Verfassungsrevision notwendigen Unterschriften wurden, wie oben erwähnt, 1926 von 10000 auf 8000 herabgesetzt.

### III. Praxis der direkten Demokratie

Die direktdemokratischen Instrumente wurden im Kanton St. Gallen relativ wenig genutzt. Die meisten Volksabstimmungen wurden nicht durch einen Teil des Elektorats ausgelöst, sondern waren gemäss Verfassung obligatorisch. Ein Zusammenhang zwischen der Zahl der eingereichten Initiativen und Referenden und der Zahl der dafür notwendigen Unterschriften bzw. dem Verhältnis Unterschriften/Elektorat lässt sich nicht erkennen.

13 Vgl. Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967.

14 Ich danke meinem Grossratskollegen, JÜRIG GRÄMIGER, sowie TUULI SCHINDLER und RUTH LEDERGERBER vom st. gallischen Verfassungssekretariat für die Zusammenstellung und Überlassung der Daten.

**Tabelle 3: Praxis der direkten Demokratie im Kanton St. Gallen<sup>15</sup>**

|                                                               | 1831–1860 |                  | 1861–1889 |                  | 1890–1951 |                  | 1952–1997 |                  | Total     |                  |
|---------------------------------------------------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
|                                                               | insgesamt | davon angenommen | insgesamt | davon angenommen | insgesamt | davon angenommen | insgesamt | davon angenommen | insgesamt | davon angenommen |
| <b>Obligatorische Abstimmungen</b>                            |           |                  |           |                  |           |                  |           |                  |           |                  |
| Verfassungsreferenden                                         | 6         | 1                | 4         | 0                | 13        | 6                | 22        | 14               | 45        | 21               |
| Finanzreferenden (seit 1924)                                  | -         | -                | -         | -                | 14        | 14               | 101       | 98               | 115       | 112              |
| <b>Durch einen Teil des Elektorats ausgelöste Abstimmung*</b> |           |                  |           |                  |           |                  |           |                  |           |                  |
| Verfassungsinitiativen                                        | -         | -                | 2         | 2                | 5         | 2                | 4         | 1                | 11        | 5                |
| Gesetzesinitiativen                                           |           |                  |           |                  | 8         | 2                | 13        | 0                | 21        | 2                |
| Gesetzesreferenden (Veto)                                     | 6         | 1                | 15        | 4                | 39        | 7                | 13        | 7                | 73        | 19               |
| Finanzreferenden (seit 1924)                                  | -         | -                | -         | -                | 0         | 0                | 4         | 2                | 4         | 2                |
| <b>TOTAL</b>                                                  | 12        | 2                | 21        | 6                | 79        | 31               | 157       | 122              | 269       | 161              |

\* eingeschlossen sog. "Ratsreferenden"

Weitaus die meisten Gegenstände, nämlich 160 von 269, wurden obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet. Bei den obligatorischen Verfassungsreferenden fällt auf, dass bis 1952 die Mehrheit der Vorlagen abgelehnt wurde. Die obligatorischen Finanzreferenden führten nur in Einzelfällen zu einer Ablehnung.

Verfassungsinitiativen kamen so selten vor, dass sich kaum ein Trend daraus ableiten lässt. Beim fakultativen Gesetzesreferendum war die "Gefahr", dass die Vorlage verworfen würde, vor allem bis 1952 relativ hoch: Die Ablehnungsquote bei zustande gekommenen Referenden betrug 80 Prozent. Danach sank sie auf 46 Prozent.

15 Die Angaben bis 1890 müssen mit einem Vorbehalt versehen werden, da die Daten in den Amtsblättern nicht vollständig sind.

Mehr als die Hälfte der 47 eingereichten Gesetzesinitiativen wurden zurückgezogen bzw. für ungültig erklärt. Von den 21, die zur Abstimmung gelangten, wurden nur gerade 2 gutgeheissen. Von 1952 bis 1997 hatten 15 eingereichte Initiativen die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, 20 die Form einer allgemeinen Anregung.

Ein Blick auf die Stimmbeteiligung zeigt, dass diese, wie im Bund, seit 1890 massiv zurückgegangen ist. Sie betrug beispielsweise bei Abstimmungen über obligatorische Verfassungsreferenden von 1891 bis 1912 im Durchschnitt 79 Prozent. Von 1991 bis 1997 waren es noch 36 Prozent. Bei Abstimmungen über fakultative Gesetzesreferenden beteiligten sich von 1891 bis 1912 im Durchschnitt 70 Prozent. Von 1991 bis 1997 waren es noch 32 Prozent. Zu beachten ist überdies, dass die Stimmbeteiligung generell tiefer ist, wenn ausschliesslich über kantonale Vorlagen abgestimmt wird und nicht auch über eidgenössische.

## **C. Die Reform der Volksrechte**

### **I. Ansatz**

Verfassungsgebung ist immer auch politischer Machtkampf. Anders als in der Regenerationszeit geht es heute aber nicht um grosse Machtfragen. In der Verfassung werden die politischen Grundstrukturen und die wichtigsten politischen Spielregeln festgelegt. Strukturen und Regeln sind der (neue) Rahmen politischer Prozesse, der später durchaus das Spielergebnis ändern kann. Es gibt bei der Festlegung neuer Strukturen und Spielregeln Gewinner und Verlierer, so etwa im Verhältnis Kanton – Gemeinden, der Staatsorgane und der Gemeinden untereinander, bei den politischen Parteien und sozialen Gruppierungen. Verfassungsgebung ist in "ruhigen Zeiten" in einer direkten Demokratie nur möglich, wenn es sich bei der neuen Verfassung um ein ausgewogenes Kompromisswerk handelt, dem alle massgebenden politischen Kräfte zustimmen können. Dies soll hier der Ansatzpunkt sein. Ich gehe im folgenden vom Ganzen aus, nicht von bestimmten Partikularinteressen, und schlage eine Reform der Volksrechte vor, die sowohl das Interesse der Bürgerschaft an echten Partizipationsmöglichkeiten wie auch die Interessen des Staates nach Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit berücksichtigt.

Wählt man einen strukturell-funktionalen Ansatz und definiert man "Volksrechte" als Beteiligungs- und Kontrollrechte der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger umfassend, so können diese auf verschiedene Weise gestärkt bzw. "verwesentlich" werden.

Ich frage zunächst, wer sich überhaupt beteiligen kann.<sup>16</sup> Je enger der Kreis, desto schwächer die potentielle Partizipation. Zweitens stellt sich die Frage, welchem Zweck die Beteiligung dienen soll und was die Beteiligung bewirkt. Die dritte Frage ist, mit welchen Instrumenten und unter welchen Bedingungen diese Beteiligung erfolgen kann.

Noch ist, wie erwähnt, der Verfassungsgebungsprozess im Kanton St. Gallen bei weitem nicht abgeschlossen. Ich nehme Bezug auf den gegenwärtigen Stand der Diskussion innerhalb der erweiterten Verfassungskommission (Arbeitsgruppenkonferenz), nämlich das Thesenpapier vom Juli 1997<sup>17</sup>.

## II. Wer?

Eine wichtige Vorfrage ist, wie gesagt, jene nach dem Kreis derjenigen, die berechtigt sind, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Seit 1831<sup>18</sup> ist dieser Kreis ständig grösser geworden. 1848 wurden alle Schweizer stimm- und wahlberechtigt und in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Schranken des allgemeinen Männerwahlrechts beseitigt. 1972 wurde endlich den Frauen das Stimm- und Wahlrecht "eingeräumt" und 1992 das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 gesenkt. Gleichwohl sind noch immer 164 000 von 442 000 Einwohnern des Kantons ohne politische Rechte. 82 000 davon sind Ausländerinnen und Ausländer.

Das "Ausländerstimmrecht" würde also eine substantielle Ausweitung des Kreises der Beteiligungsberechtigten bedeuten. Kein Deutschschweizer Kanton hat bisher das "Ausländerstimmrecht" verbindlich eingeführt. Eingedenk des politischen Widerstandes hat die Arbeitsgruppe 4 eine sehr moderate Lösung vorgeschlagen: Ausländer, die eine Niederlassungsbewilligung besitzen und seit 10 Jahren ununterbrochen im Kanton wohnen, soll auf Antrag das Stimmrecht und aktives

---

16 "Der Diskussion über die Institutionen der Demokratie muss der Entscheid darüber vorgehen, wer als Stimmberechtigter aktiv an der politischen Willensbildung teilnehmen darf." HANGARTNER (FN 1), 31.

17 Zu beziehen beim Verfassungssekretariat, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen.

18 1831 waren nur die "haushäblich angesessenen" Kantonsbürger stimm- und wahlberechtigt.

Wahlrecht auf kantonalen bzw. kommunaler Ebene gewährt werden. Die Arbeitsgruppe 3 möchte, nach dem Vorbild des Kantons Appenzell Ausserrhoden, den Gemeinden die Kompetenz übertragen, auf Gemeindeebene das Ausländerstimmrecht einzuführen.

Geht man davon aus, dass auch diese Vorschläge auf Widerstände stossen werden, mutet es kühn an, wenn YVO HANGARTNER schon 1971 klipp und klar formulierte: "Unter dem Gesichtspunkt der Demokratie ist es stossend, wenn eine grosse Zahl Erwachsener, die sich nicht bloss vorübergehend bei uns aufhalten, sondern einen festen, dauernden Bestandteil der Bevölkerung bilden, in öffentlichen Dingen nicht mitentscheiden können."<sup>19</sup> Man beachte, dass die Bedingungen, welche die Arbeitsgruppe 4 aufgestellt hat, recht ähnlich sind.

Auch eine weitere Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre wäre durchaus erwägenswert, wenn man bedenkt, dass die Generationen der 1 bis 17jährigen kleiner sind als jene der 18 bis 39jährigen und das Elektorat in den kommenden 40 Jahren im Durchschnitt immer älter wird. Interessant ist aber, dass sich die Begleitgruppe "Jugend" gegen eine Senkung des Stimmrechtsalters ausgesprochen hat.

### III. Was?

Stellen wir uns, bevor wir zur Ausgestaltung einzelner Instrumente kommen, die Vorfrage, was mit der Reform der "Volksrechte" bewirkt werden soll. Welche Ziele sollen erreicht werden? Ich lehne mich an die Ziele an, die im Zug der Reform der Bundesverfassung im Bereich der Volksrechte formuliert worden sind:<sup>20</sup>

- Volksabstimmungen sollen sich auf wichtige Entscheide konzentrieren.
- Das Instrumentarium soll verfeinert werden.
- Das Instrumentarium soll an die Globalisierung der Politik und der Rechtssetzung angepasst werden.
- Die konstruktiven und innovativen Aspekte sollen gestärkt werden.
- Die Chancengleichheit der Inanspruchnahme soll verbessert werden.

Die richtige "Dosierung" und Ausgestaltung der direkten Demokratie ist ein schwieriges Unterfangen, denn es sollen echte Partizipations- und Kontroll-

19 Y. HANGARTNER (FN 1), 31.

20 Vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, 436 ff.

möglichkeiten "von unten" und zugleich die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Staates gewährleistet sein.<sup>21</sup>

#### IV. Wie?

Mit welchen Reformen im Bereich der Volksrechte ist die Erreichung dieser Ziele möglich? Ich ordne die einzelnen Reformvorschläge den erwähnten Zielen zu.

##### 1. Ziel Verwesentlichung

Zur Verwesentlichung gehört, dass nur über wichtige und kontroverse Gegenstände abgestimmt wird. Wie wir gesehen haben, waren nur einige wenige der 119 Abstimmungen im Kanton St. Gallen über finanzielle Fragen wirklich kontrovers. Es ist deshalb kaum eine substantielle Beschneidung der direktdemokratischen Rechte, wenn man das obligatorische Finanzreferendum abschafft. YVO HANGARTNER sah es ähnlich: "Der Verfassungsgeber sollte sich entscheiden, ob er das obligatorische Gesetzesreferendum einführen oder das obligatorische Finanzreferendum abschaffen will."<sup>22</sup> Die Arbeitsgruppe 4 entschied sich für die zweite Variante. Im Bestreben nach einer Konzentration auf Grundentscheide regte YVO HANGARTNER ferner an, auch Planungsbeschlüsse und andere staatsleitende Akte dem Referendum zu unterstellen. Zumindest die Möglichkeit der Unterstellung unter das Referendum sollte man einer Minderheit des Grossen Rates einräumen.<sup>23</sup>

Der Verwesentlichung dient auch die Einheitsinitiative als allgemeine Anregung, welche die Arbeitsgruppe 4 vorschlägt. Es obliegt nach Einreichung bzw. Guttheissung der Initiative dem Grossen Rat, auf welcher Normstufe er das

21 Zu den Funktionen der direkten Demokratie siehe: S. MÖCKLI, Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, 237/1995.

22 Y. HANGARTNER (FN 1), 33.

23 Die Berner Verfassung hat ein ausserordentliches fakultatives Referendum eingeführt. "Neu wird einer Minderheit des Parlaments (80 Mitglieder) ermöglicht, einzelne weitere, politisch umstrittene Beschlüsse dem Referendum zu unterstellen." U. BOLZ, Volksrechte, in: W. KÄLIN/U. BOLZ Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, 113. Dieses Referendum ist nicht deckungsgleich mit dem bekannten "Ratsreferendum", das eine Minderheit des Parlaments berechtigt, eine referendumpflichtige Vorlage der Volksabstimmung zu unterstellen. Beim ausserordentlichen fakultativen Referendum geht es um die Unterstellung unter die Referendumpflicht.

Anliegen realisieren will. Stimmt der Grosse Rat einer Initiative zu und erlässt er eine Regelung auf Gesetzesstufe, dann erfolgt keine obligatorische Volksabstimmung.

Zur Verwesentlichung beitragen soll nach Meinung der Mehrheit der Arbeitsgruppe 4 auch eine Erhöhung der für Initiativen und Referenden notwendigen Unterschriften. Neu sollen zudem die Zahlen der notwendigen Unterschriften relativ zum Elektorat festgesetzt werden. Für ein Referendum sollen neu mindestens zwei Prozent des Elektorats (heute wären dies 5600) unterschreiben, für eine Verfassungsinitiative vier Prozent.

## 2. Ziel Verfeinerung

Dem Ziel der Verfeinerung dient eine Ausweitung der Möglichkeiten der Variantenabstimmungen. Der Stimmbürgerschaft sollen vermehrt echte Alternativen angeboten werden, so dass eine Verwerfung einer Option nicht notwendigerweise zum Scheitern der ganzen Vorlage führt. Innovativ und nachahmenswert ist die Regelung in der Berner Kantonsverfassung von 1993 (Art. 63,2): Der Grosse Rat kann in einer referendumpflichtigen Vorlage einen Eventualantrag stellen. Wird das Referendum nicht ergriffen, fällt der Eventualantrag dahin.

Der Kompromissbildung förderlich wäre meiner Meinung nach ein zweistufiges Initiativverfahren bei ausformulierten Volksinitiativen. Hier besteht ein Problem darin, dass den Initianten (und Initiantinnen) oft im Verlauf der Behandlung ihrer Initiative Mängel in der Formulierung bewusst werden, sie aber den Text nicht abändern können. Das Verfahren würde nach meinem Vorschlag um eine zusätzliche Stufe ergänzt, in der die Initianten vor der Abstimmung den Text abändern können, wenn sie zusätzlich 2000 Unterschriften beibringen.<sup>24</sup> Durch dieses Verfahren würden sich auch die Erfolgchancen von Initiativen erhöhen. Die Arbeitsgruppe 4 hat diese Idee nicht in das Thesenpapier aufgenommen, weil die spärliche Zahl der Initiativen und der hohe Anteil an Rückzügen anzeigen, dass die Kompromissbildung im Kanton St. Gallen gut funktioniert. Das zweistufige Verfahren wäre wohl eher für den Bund geeignet.

24 Es trifft zu, dass die heute bereits vorhandene Möglichkeit der Unterbreitung eines "Gegenvorschlages" durch den Grossen Rat eine ähnliche Funktion erfüllt. Sind die Initianten mit dem Gegenvorschlag zufrieden, ziehen sie gewöhnlich ihre Initiative zurück. Dies soll auch weiterhin möglich sein. Das zweistufige Initiativverfahren würde dann zum Zug kommen, wenn sich Grosser Rat und Initianten nicht einigen können.

### 3. Ziel Anpassung an die "Globalisierung der Politik"

Nicht nur wirtschaftliche, auch politische Prozesse und Probleme werden immer stärker verflochten. Die zu lösenden politischen Probleme tun uns nicht den Gefallen, genau nach Gemeinde- bzw. Kantonsgrenzen eingeteilt zu sein. Zur gemeinde-, kantons- und landesübergreifenden Lösung von Problemen wurden deshalb verschiedene institutionelle Formen entwickelt. Die meisten von ihnen haben den Nachteil, dass sie recht gouvernemental ausgestaltet sind. Haben die Stimmberechtigten einmal einer Zusammenarbeit im Grundsatz zugestimmt, wird damit in der Folge der Wirkungsbereich der direktdemokratischen Rechte geschmälert. Nehmen wir als Beispiel die Zweckverbände, zu denen sich nach st. gallischem Recht Gemeinden zusammenschliessen können. Wohl können die Stimmberechtigten am Anfang Ja oder Nein zum Zweckverband sagen; ist die Gemeinde aber erst einmal beigetreten, gehen sämtliche Befugnisse auf die Organe der Zweckverbände über, und in diesen sitzen in den meisten Fällen die Mitglieder der Gemeindeexekutiven.

In der Arbeitsgruppe 4 war völlig unbestritten, dass interkantonale und internationale Verträge, die Verfassungs- oder Gesetzesrang haben, künftig dem Referendum zu unterstellen sind.<sup>25</sup> Über die Einheitsinitiative ist ferner auch eine "Staatsvertragsinitiative" möglich. Zusätzlich wird gefordert, dass der Grosse Rat im Einzelfall verlangen kann, dass ihm die Ausführungsbestimmungen zu interkantonalen und internationalen Verträgen zur Kenntnis gebracht werden, bevor er solche Verträge behandelt. Damit weiss im Fall eines Referendums auch die Stimmbürgerschaft, was "eingekauft" wird.

Da der Wirkungsbereich der direkten Demokratie in den Kantonen auch durch Bundesrecht immer mehr unterhöhlt wird, ist zu prüfen, wie als Kompensation die direktdemokratischen Beteiligungsrechte an der Bundespolitik gestärkt werden könnten. Eine Möglichkeit ist die Einführung einer kantonalen "Bundesinitiative": Ein Teil des Elektorsats kann verlangen, dass die Regierung beim Bund in einer bestimmten Sache vorstellig wird.

Zur Demokratisierung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit gibt es verschiedene Lösungsansätze. Man könnte territorial fixe Regionen mit eigenen,

25 Auch Y. HANGARTNER (FN 1), 33, forderte: "Es sollte das Staatsvertragsreferendum eingeführt und sein Verhältnis zur Gesetzgebung klargestellt werden." – Etwas skeptischer äussert sich der Regierungsrat in seinem Bericht vom 31. August 1993, 13 f.: "Hinsichtlich des Konkordatsreferendums ist festzustellen, dass sich interkantonale Verträge oder solche mit dem angrenzenden Ausland für eine Mitsprache der Stimmberechtigten in der Regel grundsätzlich nicht eignen."

vom Volk direkt gewählten Organen und direktdemokratischen Instrumenten schaffen.<sup>26</sup> Diesen Regionen müssten umfassende Kompetenzen sowohl von den Gemeinden wie vom Kanton übertragen werden. Eine andere Möglichkeit ist die Bildung von verschiedenen, territorial flexiblen Distrikten, die bestimmte Aufgaben wahrnehmen und ebenfalls über direkt gewählte Organe und direktdemokratische Instrumente verfügen. Distrikte haben den Vorteil, dass sie über Kantons- und Landesgrenzen hinausgreifen könnten. Um die Regionen bzw. Distrikte mit Gemeinden und Kanton zu verzahnen, wäre ein Vorschlag von Yvo HANGARTNER aufzugreifen, wonach Mitglieder von Gemeindeexekutiven in die Organe wählbar sind und der Kanton die Staatsaufsicht in gleicher Weise wie gegenüber den Gemeinden ausübt.<sup>27</sup>

#### 4. Ziel Stärkung der konstruktiven und innovativen Aspekte

Eine interessante Neuerung der Berner Verfassung von 1993 ist das sog. "konstruktive Referendum".<sup>28</sup> Sofern der Grosse Rat keinen Eventualantrag stellt, können dies 10000 Stimmberechtigte mittels eines Referendums tun. Abgestimmt wird dann über die Vorlage des Grossen Rates und den Eventualantrag und zwar nach dem gleichen Verfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative. Damit wird verhindert, dass die gesamte Vorlage in der Volksabstimmung Schiffbruch erleiden kann. Die Arbeitsgruppe 4 hat sich verhalten positiv zum konstruktiven Referendum geäußert. Bei der Ausgestaltung des konstruktiven Referendums muss darauf Bedacht genommen werden, dass nicht gleichzeitig über mehr als zwei solcher Referenden abgestimmt wird und dass der Grosse Rat die Möglichkeit hat, zum Inhalt des Referendums Stellung zu nehmen.

YVO HANGARTNER schlug die Aufhebung der "Sperrfrist" für Gesetzesinitiativen vor, wonach ein Initiativbegehren zum gleichen Gegenstand erst drei Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes gestellt werden kann. Als Begründung führt er an, dass die Verhältnisse manchmal rasch ändern, und die Aufhebung oder Änderung eines unbefriedigenden Gesetzes jederzeit möglich sein sollte.<sup>29</sup>

26 Einen interessanten Vorschlag machte 1972 ein zweiter Gutachter, H. SCHMID, in: Totalrevision der Kantonsverfassung? Drei Gutachten, St. Gallen 1972, 55–95. Er schreibt auf Seite 74, die Kantonsverfassung könne sich mit der Vorschrift begnügen, "dass durch die Übertragung von Hohheitsbefugnissen der Gemeinde an übergreifende Institutionen auch die politischen Rechte der Bürger von der Gemeinde auf diese neue Körperschaft übergehen müssen".

27 HANGARTNER (FN 1), 30.

28 Vgl. BOLZ (FN 21), 115 f.

29 HANGARTNER (FN 1), 34.

Bislang nicht diskutiert worden ist die Form des abrogativen Referendums. Demnach wäre die Ergreifung eines Referendums erst nach Inkrafttreten eines Beschlusses des Grossen Rates möglich. Der Vorteil dieses Referendums ist, dass man dann in der Praxis verfolgen könnte, welche Wirkungen ein Beschluss hat. Freilich müsste das abrogative Referendum auf bestimmte Gegenstände eingeschränkt werden, denn es gibt politische Entscheidungen, deren Folgen irreversibel sind. Geschlossen werden soll aber nach Meinung der Arbeitsgruppe 4 eine Lücke hinsichtlich dringlicher Grossratsbeschlüsse. Diese sollen, wie im Bund, dem nachträglichen auflösenden Referendum unterstellt werden.

## **5. Ziel Chancengleichheit der Inanspruchnahme**

Wie für die Grundrechte gilt auch für die politischen Rechte: Es genügt nicht, sie einfach zu deklarieren; sie müssen auch so ausgestaltet sein, dass sie tatsächlich von der grossen Mehrheit der Bürgerschaft in Anspruch genommen werden können. Heute gibt es, was die Möglichkeit der Inanspruchnahme der direktdemokratischen Rechte angeht, keine Chancengleichheit, weil die verschiedenen politischen Gruppierungen unterschiedlich mit Ressourcen ausgestattet sind. Die Ergreifung einer Initiative beispielsweise erfordert Ressourcen im Bereich der Zeit, der Finanzen, des Know-hows und der sozialen Beziehungen. Stossend ist auch, dass die ungleichen Ressourcen und die Interessenbindungen oft nicht bekannt sind.

Die Arbeitsgruppe 4 ist sowohl das Problem der unterschiedlichen Ressourcen wie das der Intransparenz angegangen. Sie hat die These aufgestellt, dass die wichtigsten Akteure der direkten Demokratie, die politischen Parteien, vom Staat und den Gemeinden unterstützt werden sollen. Die Parteien geraten nämlich gegenüber den finanz- und organisationsstarken Interessengruppen, die sich nur um Teilaspekte der Politik kümmern, immer mehr ins Hintertreffen. Im internationalen Vergleich gesehen besteht in der Schweiz ein enormer Nachholbedarf, was die öffentliche Parteienfinanzierung angeht. Freilich möchte die Arbeitsgruppe 4 vermeiden, dass die öffentliche Unterstützung dereinst die Haupteinkommensquelle der Parteien bildet, und hat eine dementsprechende These formuliert. Das Pendant der Unterstützung ist die Offenlegung. Vom Staat unterstützte Parteien sollen sowohl Herkunft wie auch Verwendung der staatlichen und nicht-staatlichen Mittel offenlegen. Über die Finanzierung der Parteien hinaus sollte der Staat auch Initiativ- und Abstimmungskomitees unterstützen können. Die Regelungen der Offenlegung fänden analog Anwendung.

Weil die Ergreifung einer Initiative oder eines Referendums, unabhängig von der Grösse des Elektorats, beträchtliche "Fixkosten" verursacht, ist es unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit nicht angezeigt, die Unterschriftenzahlen zu erhöhen.<sup>30</sup> Gegen die Erhöhung spricht auch der massvolle Gebrauch, der in der bisherigen Kantonsgeschichte von diesen Instrumenten gemacht wurde, und dies, obwohl die notwendige Unterschriftenzahl mehrmals reduziert worden ist. Eine Erhöhung würde erst recht dazu führen, dass ressourcenstarke Gruppierungen im Vorteil wären. Sollte es zu einem späteren Zeitpunkt wider Erwarten zu einer "Inflation" des Gebrauchs der Volksrechte kommen, so wäre zu jenem Zeitpunkt eine Erhöhung der "Kosten"<sup>31</sup> der Ergreifung zu beschliessen. Die "Kosten" könnten nicht allein durch zusätzliche Unterschriften, sondern beispielsweise auch durch kürzere Sammelfristen oder das Erfordernis, aus jedem Bezirk eine bestimmte Anzahl Unterschriften beizubringen, erhöht werden. Überlegenswert wäre auch ein Verbot, für das Sammeln von Unterschriften ein Entgelt zu bezahlen.

Funktional gesehen erleichtern Volksinitiativen den Zugang zum politischen System und verbreitern dadurch den Input. Ein Instrument mit einer tieferen Selektionsschwelle wäre die sog. Volksmotion, die schon YVO HANGARTNER empfohlen hat. Eine kleinere Zahl von Bürgerinnen und Bürgern hätte die Möglichkeit, einen Gegenstand auf die Traktandenliste des Grossen Rates zu setzen. Die Arbeitsgruppe 4 schlägt eine ganz besondere Form der Volksmotion vor: Nicht allein Stimmberechtigten im Kanton, sondern allen in der Schweiz wohnhaften Erwachsenen soll dieses Recht zustehen, sofern es sich um ein Anliegen handelt, das in die Kompetenz des Grossen Rates fällt. Eingeschlossen sind also auch Ausländer. Das gleiche Recht steht auch einem kantonalen Jugendparlament zu.

Als weiteres "Zugangsrecht" hat die Arbeitsgruppe 4 auch das Recht, sich an Vernehmlassungen zu beteiligen, in das Thesenpapier aufgenommen. "Theoretisch ist die Vernehmlassung ein Stück demokratischer pluralistischer Öffentlichkeit, ‚Bürgerdemokratie‘ und reale Mitbestimmung."<sup>32</sup>

YVO HANGARTNER ist in seinem Gutachten noch einer Frage nachgegangen, deren Behandlung heute beinahe visionär anmutet, nämlich der "Demokratisierung

30 Gegen eine Erhöhung sprach sich auch die Kommission für die Vorbereitung eines Berichtes über die Totalrevision der Kantonsverfassung aus (Bericht vom 30. August 1990, 49).

31 Kosten werden hier ganz allgemein als Aufwand an Ressourcen verstanden.

32 P. HÄBERLE, Die Kunst der kantonalen Verfassungsgebung – das Beispiel einer Totalrevision in St. Gallen (1996), in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 98. Jahrgang., Nr. 3, März 1997, 116.

anderer Teilbereiche des öffentlichen Lebens...., um die politische Selbstbestimmung der direkt Betroffenen zu stärken". Er fährt fort: "Ein überzeugendes Modell für eine konsequente Demokratisierung der verschiedenen Verwaltungs- und Sozialbereiche unter gleichzeitiger Wahrung der Leistungseffizienz, der Allgemeininteressen und der individuellen Freiheiten wurde bisher nicht gefunden und ist bei einer legitimen Interessenabwägung wohl kaum möglich."<sup>33</sup> Im Umfeld knapper Staatsfinanzen besteht heute mit New Public Management und Privatisierung der Trend, den Output stärker zu gewichten als den Input. Ein demokratisches Staatswesen kann sich aber auf die Dauer nur behaupten, wenn die Bürgerschaft nicht nur Leistungen erhält, sondern sich durch ihre Beteiligung auch um das Staatswesen kümmert.

## **D. Ausblick**

Die Einführung des Vetos 1831 ist "die wohl bedeutendste Leistung"<sup>34</sup>, die der Kanton St. Gallen im Bereich der Verfassungsgebung je erbracht hat. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war dies freilich eine Entdeckung, keine Erfindung. Erst im Nachhinein ist die schöpferische Kraft der Veto-Idee deutlich geworden.

YVO HANGARTNER hatte schon 1971 klar gesehen, dass von der Gesamtrevision "keine umwälzenden Neuerungen zu erwarten sind". Die Regierung des Kantons St. Gallen wollte gar 1993 – entgegen den Empfehlungen der Gutachter HANGARTNER und SCHMID sowie der vorberatenden Kommission – keine Gesamtrevision, sondern nur paketweise zwei Teilrevisionen zur Frage der Kantonsgliederung und der Gemeindestrukturen vornehmen.

Grosser Druck von innen oder von aussen für umfassende Reformen besteht nicht. Es gibt auch keine grossen Machtfragen, die zwischen zwei Lagern zu entscheiden wären. Mithin kann davon ausgegangen werden, dass die Verfassungsrevision die Bevölkerung nur in beschränktem Masse zu mobilisieren vermag. Gefordert sind somit vor allem jene, die auch sonst das Geschäft der Politik betreiben. Die Vorteile einer Gesamtrevision in diesem Umfeld bestehen darin, dass man in Freiheit und ohne Druck über grundsätzliche politische Fragen des Kantons diskutieren und sich im Rahmen der Schranken des Bundesrechts eine

---

33 HANGARTNER (FN 1), 35.

34 RÖHL (FN 7), 356.

neue oder zumindest renovierte politische Ordnung geben und die "gemeinsamen Überzeugungen sichtbar" (HANGARTNER) machen kann – eine tragfähige Basis für das 21. Jahrhundert.

In Erfüllung gegangen ist YVO HANGARTNERS Wunsch nach einer "offenen Diskussion". Wer sich am Verfassungsgebungsprozess beteiligen möchte, konnte und kann dies ohne grosse Hürden tun. Und sicher wird sich auch die Hoffnung bewahrheiten, "dass die Revision nicht auf einseitige Ideologien und Interessen ausgerichtet sein wird"<sup>35</sup>. Die Gesamtrevision der Verfassung wird, soweit man dies heute beurteilen kann, "als ein Werk der praktischen Vernunft zu zeitgemässen, realistischen Lösungen führen"<sup>36</sup>. Und wer weiss, vielleicht wird – wie einst das Veto – ein Artikel, der in der Gegenwart nicht als Innovation betrachtet wird, später als verfassungsrechtliche Schöpfung entdeckt.

---

35 HANGARTNER (FN 1), 43.

36 HANGARTNER (FN 1), 43.