



Kantonskanzlei  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

Eingegangen am:

26. Okt. 2016

Kantonskanzlei

Rehetobel, 24. Oktober 2016

Kantonsratsbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung –  
Eingabe zur Volksdiskussion gemäss Amtsblatt Nr. 39 vom 30. September 2016

Sehr geehrte Damen und Herren

An seiner Sitzung vom 26. September 2016 hat sich der Kantonsrat mit 46 Ja, 16 Nein und 1 Enthaltung in 1. Lesung für die Totalrevision der Kantonsverfassung ausgesprochen. Aufgrund der ausbleibenden Vernehmlassung, welche angesichts der wegweisenden Bedeutung dieses Geschäfts angebracht gewesen wäre, hat sich die IG STARKES AUSSERRHODEN im Vorfeld der Kantonsratssitzung mit einem Fact Sheet eingebracht, dies mit dem Ziel, die Diskussion zu fördern sowie die Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen.

Der Vorstand der IG STARKES AUSSERRHODEN bezweifelt die Argumente für eine Totalrevision und spricht sich deshalb klar für Teilrevisionen aus. Die wesentlichen Nachteile einer Totalrevision sind in der Folge nochmals aufgeführt.

- Es besteht die Gefahr, dass sich Widerstände gegen einzelne, voneinander unabhängige Themenbereiche zu einer Ablehnung der gänzlich revidierten KV auf kumulieren – und wir so am Schluss ohne Resultat dastehen, was dann Teilrevisionen nach sich zieht und entsprechend deutlich länger dauert, über Jahre Ressourcen bindet und so bedeutend mehr Kosten verursacht.
- Die Stimmbürger können sich nur mit „Ja“ oder „Nein“ zur ganzen, total revidierten KV äussern und nicht differenziert über die einzelnen Änderungen entscheiden.



- Eine Ablehnung der total revidierten Verfassung hinterlässt einen „Scherbenhaufen“ und führt zu grossen Verzögerungen oder verhindert gar dringend benötigte Veränderungen.
- Da mit einer Totalrevision grundsätzlich alles in Frage gestellt werden kann, besteht die Gefahr eines „JEKAMI“. Ohne starke politische Führung im Prozess und bei den Inhalten können Partikularinteressen zu suboptimalen Lösungen führen. Realität ist, dass die politische Führung in den letzten Jahren bezüglich Optimierung der Gemeindestrukturen nicht wirklich spürbar gewesen ist. Bereits heute werden politische Entscheide auf die lange Bank geschoben wie folgendes Beispiel zeigt: *„Der Regierungsrat hat sich Ende 2015 für eine Totalrevision der Kantonsverfassung ausgesprochen. Ein Ziel dieser Revision ist es, auch die Fragen rund um die Optimierung der Gemeindestrukturen zu klären. Bis weitere Entscheide in dieser Hinsicht getroffen werden, sind die weiteren Arbeiten an der Revision des FAG sistiert.“* Quelle: Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden für das Jahr 2016; Kenntnisnahme

Im Gegensatz dazu führen Teilrevisionen inhaltlich wie zeitlich zu besseren Ergebnissen, ohne das immer wieder zitierte Gebot der Einheit der Materie zu verletzen. Entscheidend ist, welche Themen in welcher Reihenfolge behandelt werden. Es ist unbestritten, dass das Thema *Gemeindestrukturen* fundamental ist und bei diesen Überlegungen Priorität genießt. Entsprechend seien hier nochmals die Vorteile einer Folge von Teilrevisionen aufgeführt.

- Mit Teilrevisionen werden einzelne Fragestellungen differenziert und zeitgerecht angegangen, diskutiert und dem Volk einzeln vorgelegt werden.
- Das Volk kann sich so zu den einzelnen Fragestellungen differenziert äussern.
- Der Wählerwille wird somit besser berücksichtigt werden.
- Mit Teilrevisionen kommen wir mit kleinen, konkreten Schritten zu guten Lösungen.
- Mit Teilrevisionen wird der bisher bewährte Weg zur Entwicklung und Anpassung der KV verfolgt (siehe u.a. Abschaffung Landsgemeinde, Einführung fakultatives Gesetzesreferendum, Staatsleitungsreform).
- Mit Teilrevisionen bearbeiten wir eine Reihe von Einzelfragen, wobei bei jeder die Einheit der Materie gewährleistet ist.



Mit diesem Vorgehen werden die Themen, in welchen dringender Handlungsbedarf besteht, schneller gelöst und dem Volk unterbreitet werden. Ein sogenanntes Flickwerk wird durch eine entsprechende Planung verhindert.

Gemäss Art. 31 der Geschäftsordnung des Kantonsrates, bGS 141.2, mache ich von der Möglichkeit Gebrauch, anlässlich der 2. Lesung mein Anliegen persönlich vor dem Rat zu vertreten.

Für eine entsprechende Kenntnissnahme danke ich Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

IG STARKES AUSSERRHODEN

A handwritten signature in blue ink that reads 'R. Sträuli'. The signature is written in a cursive style with a small 'u' above the 'ä'.

Roger Sträuli  
Präsident

Armin Stoffel  
Bahnhofstrasse 22  
9100 Herisau

Herisau, 28. Oktober 2016

Kantonskanzlei von Appenzell Ausserrhoden  
zHv Herrn Ratschreiber Dr. Roger Nobs  
Regierungsgebäude  
Obstmarkt  
9100 Herisau

### **Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung (TR KV); Volksdiskussion**

Sehr geehrter Herr Ratschreiber  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### **Einführung**

Gemäss Inserat in der Appenzeller Zeitung vom Freitag, 30. September 2016, hat der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden anlässlich seiner Sitzung vom Montag, 26. September 2016, in einer ersten Lesung einen Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der geltenden Kantonsverfassung (KV) gefasst. Gleichzeitig hat er diesen Beschluss der Volksdiskussion unterstellt mit Frist bis am Freitag, 28. Oktober 2016. Mit der vorliegenden Eingabe ist diese Frist eingehalten.

Als im Kanton wohnhafter und somit auch stimm- und wahlberechtigter Bürger sowie Steuerzahler bin ich legitimiert, von diesem Mitwirkungsrecht gemäss Art. 56 KV Gebrauch zu machen. Ich bin dabei keiner politischen Partei und keinem Verband, sondern ausschliesslich meinem Gewissen sowie meiner persönlichen Ueberzeugung verpflichtet.

#### **Verwendete Dokumente**

Als Grundlage für meine persönliche Meinungsbildung sowie Entscheidungsfindung habe ich die folgenden öffentlich zugänglichen Dokumente verwendet:

- . Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2016 (B RR)
- . Bericht und Antrag der in der Sache zuständigen vorberatenden parlamentarischen Kommission vom 19. August 2016 (B PK)
- . Jan Imhof, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand, in LE-GES 2016/1, Seiten 51 bis 59
- . Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, Herisau 1996
- . Grundsatzbeschluss des Kantonsrates anlässlich seiner ersten Lesung vom Montag, 26. September 2016, zur Totalrevision der Kantonsverfassung
- . Amtsblatt Nr. 39 vom Freitag, 30. September 2016
- . Wortprotokoll zu Traktandum Nr. 3 der Sitzung vom 26. September 2016 (provisorische Fassung, aufgeschaltet im Netz am 13. Oktober 2016, im Folgenden als Protokoll zitiert)

## Missachtung der geltenden Verfassung

Gemäss Art. 57 Abs. 1 KV sind bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen. Es handelt sich hier nicht bloss um eine Kann-Bestimmung, welche der jeweils zuständigen Behörde einen erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt, sondern um eine sogenannt **zwingende Bestimmung**, was konkrete Schlussfolgerungen nach sich zieht. „Betreffend Geschäften, die der Vernehmlassung zu unterbreiten sind, geniesst der Regierungsrat einen gewissen Ermessensspielraum. Ausdrücklich vorgeschrieben ist sie nur bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen. Welche anderen Vorlagen der Rat als ‚wichtige Geschäfte‘ betrachtet, ist weitgehend eine politische Frage. Die grosszügige Durchführung einer Vernehmlassung ist jedoch angezeigt, ermöglicht sie der Behörde doch, bereits frühzeitig auf allfällige grundsätzliche Opposition zu reagieren“ (Schoch, Seite 105). Diese Auslegung von Art. 57 Abs. 1 KV durch den Sekretär der damaligen Verfassungskommission lässt keinen Zweifel darüber offen, dass der Regierungsrat im Vorfeld seines Grundsatzbeschlusses **zwingend** eine Vernehmlassung hätte durchführen müssen. Jede noch so geringfügige Teilrevision KV muss ein solches Vernehmlassungsverfahren durchlaufen. Ich mache ein einfaches und einleuchtendes konkretes Beispiel. Wenn sich unsere Regierung - und dies natürlich entgegen allen Erwartungen - doch noch dazu entscheiden sollte, in unserer KV einen Hauptort festzulegen und damit dem Kanton auch nach aussen eine Visitenkarte zu geben, dann braucht dies im Minimum drei zusätzliche Worte „Hauptort ist Herisau“. Diese Mini-Revision ist gemäss Art. 57 Abs. 1 KV zwingend der Vernehmlassung zu unterbreiten, wobei es die Exekutive in der Hand hat, den Kreis der Adressaten selber festzulegen. Umso zwingender ist dieses Mitwirkungsinstrument dann, wenn die Regierung eine Totalrevision der geltenden KV plant und somit alle 118 Artikel der geltenden KV zur Disposition stellt. Und selbstverständlich sowie zweifelsohne stellt das Projekt einer total revidierten KV auch ein wichtiges Geschäft im Sinne von Art. 57 Abs. 1 KV dar; also ist auch unter diesem Aspekt zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen.

Der Regierungsrat hat diese Thematik in seinem immerhin acht Seiten umfassenden Bericht und Antrag vom 17. Mai 2016 (B RR) zuhanden des Kantonsrates völlig ausgeblendet. Dieser wichtige juristische und politische Aspekt ist in den Erwägungen der Exekutive gar kein Thema. Dies ist ein erheblicher und kaum nachvollziehbarer Mangel. Die in der Sache zuständige vorberatende parlamentarische Kommission (PK) hat sich am Rande ihrer beiden Sitzungen damit zwar kurz beschäftigt und ihr Unverständnis gegenüber der Haltung des Regierungsrates ausgedrückt (vgl. B PK, Seite 2). Allerdings hat auch sie ihre entsprechenden Ueberlegungen nicht zu Ende geführt und somit auch keinen Entscheid gefällt, obwohl ihr Ratschreiber Dr. Roger Nobs, der in dieser Sache die Position der Regierung vertrat, einen eigentlichen Steilpass zugespielt hat, indem er sagte, dass „zur Frage eines Grundsatzbeschlusses nur ein Ja oder ein Nein möglich sei“ (B PK, Seite 2). Wenn ich aber auf eine konkrete Frage mit Ja oder Nein antworten kann und darf, dann habe ich in jedem Falle einen optimalen Spielraum, den ich so oder anders nutzen kann, das heisst, dass ich mit Ja oder Nein antworten kann. Und in dieser offenen Situation ist es ja geradezu die Aufgabe der Vernehmlassung, die Argumente für ein Ja und / oder ein Nein herauszuschälen. Das Ergebnis der ersten Lesung vom 26. September 2016 im KR bestätigt in der Praxis diese Theorie, indem sich 46 oder rund 75 % der Ratsmitglieder für ein Ja, hingegen immerhin 16 oder 25 % für ein Nein ausgesprochen haben, während sich ein Ratsmitglied der Stimme enthielt. Und diese 16 Nein-Stimmen im Ratsplenum sind parteipolitisch breit gestreut, nämlich 6 Stimmen aus der

CVP/EVP-Fraktion (einstimmig), 5 Stimmen aus der FDP-Fraktion / Die Liberalen, 4 Stimmen aus der Gruppierung der Parteiunabhängigen sowie eine Stimme aus der SP-Fraktion.

Die PK hat in ihrem Bericht, Seite 2, die fehlende Vernehmlassung deutlich missbilligt und im Rahmen der Eintretensdebatte im Kantonsrat durch ihren Präsidenten nochmals ausdrücklich aufgegriffen (vgl. Protokoll, Seite 65). PK-Präsident Hannes Friedli, Heiden, SP, hat sich darin meiner persönlichen Schlussfolgerung angeschlossen. „Vorab ist zu sagen, dass die PK es sehr bedauert, dass der Regierungsrat keine Vernehmlassung zur Frage einer Totalrevision durchgeführt hat. Auch wenn er die Fragestellung als zu einfach eingestuft hat, wären uns die Meinungen und Ueberlegungen interessierter Kreise zu einem derart grundlegenden Geschäft sehr wichtig gewesen. Abgesehen davon schreibt die KV in Art. 57 Abs. 1 eine Vernehmlassung vor“ (Protokoll, Seite 65). Und wenn dem so ist, dann hat der Regierungsrat zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen, ganz unabhängig davon, ob ihm dies passt oder nicht. Zu meinem Erstaunen bzw. Entsetzen haben im Rahmen der ersten Lesung keine einzige Fraktion und auch kein Einzelvotant diesen Aspekt thematisiert. Und auch Landammann Dr. Matthias Weishaupt als Sprecher des Regierungskollegiums hat es tunlichst unterlassen, diese Thematik auch nur mit einem einzigen Wort zu erwähnen, hat sie also buchstäblich tot geschwiegen. Ein solches Verhalten ist geradezu befremdlich und zeugt von wenig politischer Sensibilität.

### **Antrag**

Angesichts dieser glasklaren verfassungsrechtlichen Ausgangslage beantrage ich dem Regierungsrat, im Anschluss an die Volksdiskussion den eingeleiteten politischen Prozess vorübergehend und kurzfristig zu unterbrechen, um vorerst dem verfassungsmässigen Auftrag, nämlich Durchführung einer Vernehmlassung im Sinne von Art. 57 Abs. 1 KV, nachzukommen. In Kenntnis und unter Würdigung der Ergebnisse dieses nachträglichen Vernehmlassungsverfahrens ist anschliessend das weitere Vorgehen erneut zu diskutieren und festzulegen.

Sollte der Regierungsrat diesen Antrag ablehnen, sind in der Folge die PK, die Fraktionen im Kantonsrat inkl. die Gruppierung der Parteiunabhängigen sowie schliesslich das Ratsplenum gefordert, und zwar im Sinne eines Korrektivs. Sie alle haben nämlich darüber zu wachen, dass die Exekutive die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung jederzeit wahr.

Die politischen Behörden des Kantons befinden sich heute erst am Beginn eines ohnehin anspruchsvollen und herausfordernden Projektes, dessen Ausgang derzeit völlig offen ist. Und in dieser heiklen Situation kann ich mir nicht vorstellen, dass sich Regierung und Kantonsrat wissentlich und willentlich über die verfassungsmässige Ordnung hinwegsetzen. Im Bundeshaus in Bern wäre in einem solchen Zusammenhang wohl die Rede von einem eigentlichen Verfassungsbruch. Denn Eines ist heute schon sicher: Bleibt es bei einer Totalrevision der KV, dann müssen unsere Bürgerinnen und Bürger zweimal zustimmen, nämlich demnächst in einer ersten Etappe zu einem Grundsatzentscheid sowie später, wohl erst in einigen Jahren, dann zu einer konkreten Verfassungsvorlage. Und beide Abstimmungen sind wohl nur zu gewinnen, wenn angesichts der Komplexität der Materie die Stimmberechtigten ein ausreichend grosses Mass an Vertrauen in unsere Regierung und in unsere Volksvertretung haben.

~ 4 ~

### Totalrevision oder Teilrevision(en)?

Die geltende KV trat am 1. Mai 1996 in Kraft (vgl. Art. 118 Abs. 1) und hob gleichzeitig jene vom 26. April 1908 auf. Letztere erreichte somit ein beachtliches und ansehnliches Alter von immerhin 88 Jahren. Und die neue KV soll nach dem Willen des Regierungsrates jetzt mit bloss 20 Jahren bereits wiederum total revidiert werden. Dieser Altersunterschied ist markant und wirft zumindest Fragen auf. Sind nach bloss 20 Jahren die Voraussetzungen für eine Totalrevision gegeben und erfüllt? Die Antwort darauf fällt selbst beim Regierungsrat unterschiedlich aus. Hatte unsere Exekutive noch im Jahre 2013 bloss eine Teilrevision ins Auge gefasst (vgl. B RR, Seite 4), plädiert sie heute - und ohne dass sich in der Zwischenzeit die Verhältnisse markant verändert hätten - ohne Wenn und Aber für eine Totalrevision. Die zuständige PK bemüht sich in ihrem Bericht (B PK), Seiten 3 bis 5, um eine wesentlich differenziertere Beurteilung, spricht sich aber im Ergebnis mit 5 zu 2 Stimmen - also in einem ähnlichen prozentualen Verhältnis wie anlässlich der 1. Lesung des Ratsplenums - ebenfalls für eine Totalrevision aus.

Ich persönlich bin zum jetzigen Zeitpunkt, und dies aus mehreren Gründen (vgl. auch die 3 nächsten Abschnitte mit den Titeln „Nebulöser Handlungsbedarf“, „Risikoanalyse“ sowie „Aufwand und Ertrag“), klar gegen eine Totalrevision. Ziel der Bestimmung von Art. 114 Abs. 1 KV ist es, „dass die Verfassung nicht erst dann total revidiert wird, wenn sie bereits völlig überaltert ist“ (Schoch, Seite 168). Davon kann bei unserer KV aus dem Jahre 1996 keine Rede sein, was anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat auch Landammann Dr. Matthias Weishaupt unmissverständlich bestätigt hat, wenn er sagt: „Die Verfassung von 1995 ist - das haben die Vorabklärungen gezeigt - in ihren Grundzügen und in Bezug auf die meisten Bestimmungen nach wie vor eine gute und zeitgemässe Verfassung“ (Protokoll, Seite 67). Somit braucht es bloss eine materiell begrenzte Totalrevision (vgl. Protokoll, Seite 67), also eine oder mehrere Teilrevisionen. „Die Totalrevision dagegen bezweckt die Ueberarbeitung der Verfassung als ganzes“ (Schoch, Seite 168). Der Regierungsrat schliesst sich grundsätzlich dieser Auslegung an (vgl. B RR, Seite 4), um dann zwei Seiten weiter hinten die folgende Feststellung zu treffen: „Eine Totalrevision wird nicht angestrebt, um die Verfassung umfassend und grundlegend zu überarbeiten, sondern weil verschiedene Revisionsbereiche zu prüfen sind“ (B RR, Seite 6). Anlässlich der ersten Lesung im Kantonsrat sprach Landammann Dr. Matthias Weishaupt denn auch ausdrücklich von „einer materiell begrenzten Totalrevision“ (Protokoll, Seite 67). Und gerade diese inhaltlich an sich richtige Schlussfolgerung ruft nach einer Teilrevision oder allenfalls nach getrennten Teilrevisionen - und selbstverständlich ist der verfassungsmässige Grundsatz von der Einheit der Materie bei jeder Teilrevision zu beachten. Jörg Schoch lässt dazu in seinem Leitfaden zur geltenden KV, Seite 168, keine Zweifel aufkommen, wenn er schreibt: „Die Teilrevision umfasst einzelne Bestimmungen oder höchstens ein einzelnes zusammenhängendes Sachgebiet der Verfassung“ (Schoch, Seite 168). Und wie im folgenden Abschnitt mit dem Titel „Nebulöser Handlungsbedarf“ zu zeigen sein wird, geht es um zwei solche zusammenhängende Themen, bei denen sich derzeit ein Revisionsbedarf abzeichnet, wobei immer noch höchst fraglich ist - und die erste Lesung im Kantonsrat liefert dazu keinerlei brauchbare Hinweise - ob sich hier in der politischen Auseinandersetzung dann auch tatsächlich mehrheitsfähige Lösungen abzeichnen (vgl. dazu das übernächste Kapitel mit dem Titel „Risikoanalyse“).

Die völlig verfahrenere Situation um diese Frage „Total- oder Teilrevision“ basiert auf einer Fehlüberlegung, die Landammann Dr. Matthias Weishaupt am Ende der Debatte zur ersten

~ 5 ~

Lesung im Kantonsrat in den folgenden Satz gekleidet hat. „Aber eine Totalrevision ist dann notwendig, wenn der Grundsatz der Einheit der Materie mit einer Vorlage nicht eingehalten werden kann.“ (Protokoll, Seite 74). Einigkeit besteht zwar darüber, dass bei einer Teilrevision immer der Grundsatz von der Einheit der Materie eingehalten werden muss. Aber die Schlussfolgerung, dass dann zwingend eine Totalrevision nötig sei, ist absolut falsch, denn ich kann in dieser Situation - und zwar unter Einhaltung des Grundsatzes von der Einheit der Materie - auf zwei oder allenfalls sogar mehrere Teilrevisionen ausweichen. Das hat mit Salami-taktik (vgl. B PK, Seite 3) gar nichts zu tun, sondern ist bloss eine Frage des richtigen und erfolgversprechenden Lösungsansatzes. Ich mache dazu ein ganz konkretes, wenn auch für Appenzell Ausserrhoden eher unwahrscheinliches Beispiel (90 % der Kantone haben beide Fragen schon seit Jahrzehnten klar beantwortet). Teilrevision 1 mit 3 Wörtern „Hauptort ist Herisau“ sowie Teilrevision 2 mit 8 Wörtern „Die Mitglieder des Kantonsrates werden nach Proporz gewählt“. Diese 11 Wörter für zwei getrennte Teilrevisionen entstammen sinngemäss der geltenden Kantonsverfassung des Nachbarkantons St. Gallen (Art. 1 Abs. 4 sowie Art. 37 Abs. 1). Die beiden Themen sind inhaltlich ganz unterschiedlich und müssen deshalb zweifelsfrei in zwei getrennten Vorlagen behandelt werden. Die beiden Entwürfe liegen hier bereits ausformuliert vor, und die beiden Texte können vom Regierungsrat gleichzeitig in den politischen Prozess entlassen werden mit Vernehmlassung samt Auswertung, Bericht und Antrag an den KR, erste Lesung KR, Volksdiskussion, Bericht und Antrag RR an den KR zur zweiten Lesung, zweite Lesung KR sowie obligatorische Volksabstimmung. Sofern der politische Wille vorhanden ist, kann der Revisionsprozess zu diesen beiden Teilrevisionen KV innert zweier Jahre abgeschlossen werden, also sehr zielgerichtet, effizient und zudem auch noch kostengünstig. Niemandem käme es in den Sinn, wegen dieser 11 Worte (aber zwei inhaltlich getrennte Teilrevisionen) eine Totalrevision der geltenden KV anzustreben, womit die Aussage von Landammann Dr. Matthias Weishaupt klar widerlegt ist, dass nur eine Totalrevision in Frage käme, wenn der Grundsatz von der Einheit der Materie mit einer einzigen Vorlage verletzt würde.

### **Antrag**

Verzicht auf eine Totalrevision anstelle gezielter Teilrevisionen, die sich inhaltlich aufdrängen, zeitlich schneller machbar sind, ein politisch geringeres Risikopotenzial aufweisen sowie schliesslich ein besseres Aufwand-Ertrags-Verhältnis versprechen.

### **Nebulöser Handlungsbedarf**

Der Handlungsbedarf für eine umfassende Revision unserer KV und somit eine Totalrevision ist selbst nach den Ausführungen des Regierungsrates nicht gegeben. Er ortet bloss zwei Sachgebiete, die seiner Meinung nach auf Verfassungsebene angegangen werden müssen, nämlich a) die Gemeindelandschaft und b) die politischen Rechte, namentlich die Einführung des Proporz-Wahlrechtes für die Bestellung des Kantonsrates. Andere wichtige Themen (Grundrechte, Sozialrechte, Sozialziele, persönliche Pflichten) schliesst er ausdrücklich aus (vgl. B RR, Seite 4). Und der gesamte übrige grosse Rest an Vorschriften bleibt völlig offen. Ich teile die Auffassung des Regierungsrates, dass sowohl bei den Gemeindestrukturen und namentlich auch beim Wahlsystem für die Bestellung der Vertretung in den Kantonsrat ein dringender Handlungsbedarf besteht. Aber gleichzeitig handelt es sich bei beiden Themen um **ausgesprochen politische Stolpersteine**. Warum? Die Exekutive ortet beim Thema „Ge-

~ 6 ~

meindestrukturen“ „teils weit auseinanderliegende Positionen“ (B RR, Seite 3), verbunden mit zwei weiteren kritischen Punkten, nämlich einerseits eine eher zögerlichen Haltung bei der Behandlung dieses Themas sowie andererseits eine diffusen Debatte in der Öffentlichkeit zu diesem Geschäft (vgl. B RR, Seite 3). Ich teile auch diese Beurteilung, wobei ich gleichzeitig der Meinung bin, dass der Regierungsrat hinsichtlich des Themas „Gemeindestrukturen“ seine Führungsverantwortung bisher kaum wahrgenommen hat. Und was das Proporz-Wahlrecht für die Bestellung des Kantonsrates anbetrifft, tritt der Kanton Appenzell Ausserrhoden seit vielen Jahrzehnten an Ort. Ich erinnere die Mitglieder des Regierungs- und des Kantonsrates in aller Form daran, dass noch bei der letzten Volksabstimmung zu diesem Thema im Jahre 2008 die beiden damals grössten Fraktionen im Kantonsrat - FDP/Die Liberalen einerseits sowie die Parteiunabhängigen andererseits - eine entsprechende Vorlage vehement bekämpft haben. Neue inhaltliche Argumente für einen begründeten und damit nachvollziehbaren Gesinnungswandel sind inzwischen nicht aufgetaucht. Eine Totalrevision KV auf diesen beiden inhaltlich nach wie vor höchst umstrittenen Themen aufbauen zu wollen, ist unklug, unsachgemäss und damit letztlich politisch falsch.

### Risikoanalyse

Alle bisherigen Ausführungen - und die Informationen aus dem Regierungs- und Kantonsrat bestätigen dies - belegen mit aller Deutlichkeit, dass bloss zwei bis heute inhaltlich höchst umstrittene Themen die Basis für eine Totalrevision der geltenden Kantonsverfassung bilden sollen. Dies ist eine äusserst gefährliche und problematische Ausgangslage, weil nach allen Erfahrungen auf Bundes- und Kantonebene inhaltlich umstrittene Lösungsansätze in der Regel in Form von Teilrevisionen angegangen werden, um letztlich einen veritablen Scherbenhaufen zu vermeiden. Umso erstaunlicher ist es, dass der Regierungsrat als oberste planende und leitende Behörde (Art. 82 Abs. 1 KV) in diesem Kanton in seinem Bericht und Antrag vom 17. Mai 2016 an den Kantonsrat diesbezüglich auf jegliche Risikoüberlegungen verzichtet. Immerhin hat Landammann Dr. Matthias Weishaupt dazu anlässlich der ersten Lesung im Kantonsrat eine klare und vorbehaltlose Aussage getroffen. „Einzelne Teilrevisionen wären sicher risikoärmer“ (Protokoll, Seite 67). Ich teile diese Einschätzung voll und ganz. Im Gegensatz zum Regierungsrat hat sich die zuständige PK zumindest redlich bemüht, eine eigentliche Risikoanalyse vorzunehmen, allerdings in ihrer Mehrheit und aus meiner Sicht mit der falschen Schlussfolgerung. Dieser Entscheid erstaunt mich, wenn ich in ihrem Bericht, Seite 4, die folgende Begründung lese. „Mit der Revisionsvorlage wird den Stimmberechtigten letztlich ein Gesamtpaket für eine Aenderung der Verfassung unterbreitet, das inhaltlich sehr unterschiedliche Sachbereiche umfasst. Dadurch besteht ein hohes Risiko, dass bei einer Volksabstimmung durch die vielen verschiedenartigen Interessen die Totalrevision wegen einzelner Bereiche abgelehnt wird,“. Aufgrund dieser Einsicht die beiden strittigen Fragen im Rahmen einer Totalrevision abhandeln und lösen zu wollen, ist ein politisch zu hohes Risiko. Gerade wegen dieser Beurteilung ist die Lösung im Rahmen einer Teilrevision bzw. einzelner Teilrevisionen anzustreben, so dass allenfalls diese scheitert bzw. scheitern, ohne dass wir dann gleich einen eigentlichen Scherbenhaufen haben, der uns zudem ratlos zurückschlägt. Scheitert nämlich in einer Volksabstimmung die Totalrevision, dann sind auch die durchaus erwünschten redaktionellen, sprachlichen und systematischen Verbesserungen dahin.



## Aufwand und Ertrag

Ich teile auch bei dieser Frage die Auffassung des Regierungsrates ganz und gar nicht, wenn er schreibt: „Lehnen Kantonsrat oder Stimmberechtigte eine Totalrevision ab, wird der Regierungsrat je separate Teilrevisionen anstreben, soweit Themen für eine Revision der Verfassung nicht sachlich zusammenhängen. Dies würde inhaltlich und zeitlich aufwändiger“ (B RR, Seite 5). Das Gegenteil ist der Fall: Gezielte und konkrete Teilrevisionen können von der kantonalen Verwaltung und dem Regierungsrat - natürlich unter einem bewussten Einbezug der unmittelbar betroffenen Kreise, namentlich die Gemeinden und die Parteien - viel schneller, gezielter sowie finanziell günstiger in den politischen Prozess eingespielt werden. Dasselbe gilt für die rein finanzielle Seite des Projektes, auch wenn sich der Regierungsrat derzeit nicht imstande sieht, zu möglichen finanziellen, organisatorischen und personellen Auswirkungen einer Totalrevision irgendwelche Angaben zu machen (vgl. B RR, Seite 7). Allein schon aus zeitlicher und finanzieller Sicht sind gezielte Teilrevisionen einer höchst ungewissen Totalrevision, deren stärkstes und beinahe einziges Argument derzeit bloss das Prinzip „Hoffnung“ darstellt, bei weitem vorzuziehen.

## Bemerkungen zur ersten Lesung im Kantonsrat

Das Ergebnis der ersten Lesung ist enttäuschend, weil eine inhaltliche Debatte, nämlich auch eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der anderen Seite, gar nicht stattfand. Nach den einleitenden Bemerkungen von PK-Präsident Hannes Friedli und Landammann Dr. Matthias Weishaupt haben die Vertreterinnen bzw. Vertreter der 5 Fraktionen ihre Fraktionsvoten abgegeben. Anschliessend gab es noch 5 kurze Einzelvoten. Und damit war die Debatte zu einer staatspolitisch zentralen Fragestellung bereits erschöpft. Zum Inhalt ist vorweg festzuhalten, dass diese Vorlage mit Themen wie Internet, Handys, Smartphones, Social Medias und Stallgeruch der Landsgemeinde nichts zu tun. In verschiedenen Fraktionsvoten sind bekannte Argumente aus den beiden vorliegenden Berichten (B RR sowie B PK) wiederholt worden, und zwar weitgehend ohne jegliche kritische Auseinandersetzung mit diesen Vorgaben. Eine Ausnahme bildet Kantonsrat Weber, Trogen, SP, mit folgender Aussage: „Mit Teilrevisionen zu einzelnen Themen verstärkt sich das Kämpfen für Individualinteressen.“ (Protokoll, Seite 69). Ich halte diese Aussage für falsch, denn Teilrevisionen erlauben im Gegenteil massgeschneiderte Lösungen für die einzelnen Problemfelder. Und vor allem können die Bürgerinnen und Bürger zu den einzelnen Lösungsansätzen je eine individuelle Antwort geben wie z. B. Ja zum Proporz sowie Nein zu möglichen Veränderungen an den Gemeindestrukturen. Bei zwei gleichzeitig zur Abstimmung gelangenden Teilrevisionen haben die Stimmberechtigten 4 Optionen, nämlich a) Ja / Ja, b) Nein / Nein, c) Ja / Nein sowie d) Nein / Ja. Damit nehme ich einerseits die demokratischen Rechte der Bürgerschaft ernst, bin aber gleichzeitig in der Lage, abstimmungsreife und mehrheitsfähige Reformen rasch und kostengünstig umzusetzen.

Ich erwarte im Rahmen der zweiten Lesung hier eine deutliche Nachbesserung sowie eine vertiefte Diskussion zu den Chancen und Risiken der vom Regierungsrat beantragten Totalrevision sowie zu den Vorteilen von gezielten und damit konkreten Teilrevisionen.

~ 8 ~

## Schlussfolgerungen

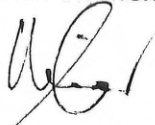
Ich empfehle dem Regierungsrat, nach dem Abschluss der Volksdiskussion den bereits eingeleiteten Prozess vorübergehend und kurzfristig zu unterbrechen und die in Art. 57 Abs. 1 KV zwingend vorgesehene **Vernehmlassung** nachzuholen. Es darf nicht sein, dass am Start zu einer total revidierten Verfassung ein Verfassungsbruch steht.

Sofern der Regierungsrat dieser Empfehlung nicht nachkommt, sind nach der Verabschiedung der Vorlage durch den Regierungsrat zuhanden der zweiten Lesung im Kantonsrat die zuständige PK, die einzelnen Fraktionen inkl. die Gruppierung der Parteiunabhängigen sowie abschliessend das Ratsplenum gefordert, um die Einhaltung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung sicherzustellen.

Sollten alle hier genannten Gremien diesen Antrag ablehnen, so ist im Sinne einer ultima ratio rechtlich aufzuzeigen, welche Rechte den Stimmbürgern zur Verfügung stehen, um allenfalls die Einhaltung der verfassungsmässigen Ordnung einzuklagen.

Im Anschluss an die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens ist das weitere Vorgehen neu festzulegen, wobei aus heutiger Sicht auf eine total revidierte KV zu verzichten ist, weil einzelne **Teilrevisionen** wesentlich schneller, sicherer und kostengünstiger zum gewünschten Resultat führen.

Ich bedanke mich, sehr geehrte Damen und Herren des Regierungs- und Kantonsrates, zum Voraus herzlich für eine vertiefte und professionelle Auseinandersetzung mit den verschiedenen offenen Fragen im Umfeld dieser staats- und demokratiepolitisch wichtigen Vorlage.



Armin Stoffel