



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Sabrina Baumgartner
Leiterin Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Sabrina.Baumgartner@ar.ch

Herisau, 22. November 2023

0200.437
Kantonsverfassung, Totalrevision; 1. Lesung

**2. Bericht und Antrag der besonderen Kommission Totalrevision Kantonsverfassung vom
22. November 2023**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Gestützt auf den Grundsatzbeschluss der Stimmberechtigten zur Totalrevision der Kantonsverfassung vom 4. März 2018 hat der Regierungsrat den Auftrag erhalten, dem Kantonsrat einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung vorzulegen. Zur Erarbeitung einer neuen Verfassung setzte er eine breit abgestützte regierungsrätliche Verfassungskommission ein. Der Kommission gehörten Exponentinnen und Exponenten der Behörden des Kantons und der Gemeinden, der kantonalen Parteien (inkl. Jungparteien) sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung an. Die Verfassungskommission tagte zwischen November 2018 und Dezember 2021. Ausgehend vom Entwurf der Verfassungskommission und unter Einbezug der Vernehmlassungsantworten hat der Regierungsrat eine Vorlage ausgearbeitet, die er am 20. Dezember 2022 zuhänden des Kantonsrates verabschiedet hat.

Die in der Verfassung behandelten Themengebiete sind sehr breit gefächert. Eine Zuweisung an eine der ständigen vorbereitenden Kommissionen erschien sowohl aus zeitlichen wie auch aus thematischen Gründen nicht angemessen. Zur Vorberatung der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde deshalb anlässlich der Kantonsratssitzung vom 14. Juni 2021 eine besondere Kommission gewählt (Besondere Kommission Totalrevision Kantonsverfassung; BKKV).



Die BKKV setzt sich aus folgenden Ratsmitgliedern zusammen:

- Wäspi Marc, Herisau (PU), Präsident
- Tischhauser Matthias, Gais (FDP.Die Liberalen), Vizepräsident (ab 21. Juni 2023)
- Egger Judith, Speicher (SP)
- Egli Irene, Grub (Mitte/EVP/GLP)
- Friedli Hannes, Heiden (SP)
- Jung Karin, Herisau (FDP.Die Liberalen) (ab 12. Juni 2023)
- Raschle Walter, Schwellbrunn (SVP)
- Walker Marcel, Stein (FDP.Die Liberalen) (ab 12. Juni 2023)
- Wirth Barben Gabriela, Speicher (PU)
- Alder Katrin, Herisau (FDP.Die Liberalen) (von 14. Juni 2021 bis 31. Mai 2023)
- Sigg Pascale, Teufen (FDP.Die Liberalen) (Vizepräsidentin von 14. Juni 2021 bis 31. Mai 2023)

Die besondere Kommission hat Ende 2021 eine konstituierende Sitzung durchgeführt. Nach Überweisung der Vorlage durch den Regierungsrat Ende 2022 hat die Kommission Anfang 2023 mit der Vorberatung begonnen. Zwischen dem 16. Januar 2023 und dem 22. November 2023 wurden insgesamt neun Sitzungen abgehalten.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Dezember 2022 «Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Totalrevision; 1. Lesung» mit drei Beilagen
- Auslegeordnung zu abstimmungstaktischen Verfahren und Vorgehensmöglichkeiten, ausgearbeitet durch das Aktuariat (siehe Beilage 2.2)
- Themenblätter der Arbeitsgruppen der Verfassungskommission¹
- Entwurf der Kantonsverfassung der Verfassungskommission vom 16. Dezember 2021²
- Präsentation «Single Transferable Vote – Ein Wahlverfahren für Appenzell Ausserrhoden?» von Prof. Dr. Andreas Glaser vom 20. März 2023

Landammann Yves Noël Balmer und Ratschreiber Roger Nobs waren regelmässig zu Beginn der Sitzungen für die Vorstellung der Vorlage und zur Beantwortung von Fragen zu Gast. An der Sitzung vom 20. März 2023 hat Prof. Dr. Andreas Glaser sein Gutachten zum Präferenzwahlsystem präsentiert und dem Präferenzwahlsystem die weiteren Wahlsysteme gegenübergestellt.

¹ <https://ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/verfassungskommission/sitzungsunterlagen/themenblaetter/>

² <https://ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/verfassungskommission/sitzungsunterlagen/>



B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Der Regierungsrat hat den Entwurf der Verfassungskommission überarbeitet und im Bericht und Antrag die inhaltlichen Änderungen aufgelistet. Die Kommission ist mit dem Verfassungsentwurf des Regierungsrates in den meisten Punkten einverstanden. Sie unterstützt insbesondere die wesentlichen inhaltlichen Stossrichtungen der Totalrevision. Als zentral erachtet sie den Ausbau der demokratischen Mitwirkung (vgl. insbesondere Ausweitung des Stimmrechts auf weitere Bevölkerungsgruppen, neues Wahlverfahren für den Kantonsrat, Finanzreferendum) sowie diverse Anpassungen zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der Behörden. Aus Sicht der Kommission ist es auch gelungen, Solidarität und Offenheit akzentuierter zum Ausdruck zu bringen (vgl. z.B. die neue Formulierung zum Diskriminierungsverbot, Stimmrecht, Erweiterung des Katalogs der Sozialziele). Auch die Sprache und Gliederung des Entwurfs findet die Kommission gut. Aus ihrer Sicht sollte die Verfassung keine Momentaufnahme darstellen, sondern es sollte ein fortschrittlicher, zeitgemässer und mehrheitsfähiger Verfassungstext beschlossen werden.

Mit der Beratung der Kantonsverfassung stand die Kommission vor der anspruchsvollen Aufgabe, eine Vorlage vorzubereiten, die sehr breit gefächert ist und grundlegende Themen umfasst. Die Kommission hat daher einige grundlegende Prinzipien für ihre Arbeit festgelegt. Die Arbeit der Verfassungskommission – auf deren Vorschläge denn auch die meisten inhaltlichen Neuerungen zurückgehen – wie auch die Überarbeitung durch den Regierungsrat sind angemessen zu würdigen. Die Kommission hat es deshalb nicht als ihre Aufgabe angesehen, jedes Detail des Entwurfs eingehend und kritisch zu hinterfragen. In diesem Sinne hat sich die Kommission auf die Diskussion der wichtigen und politisch bedeutsamen Themen konzentriert. Diese hat sie aus den Themenblättern der Verfassungskommission abgeleitet.

Zu Beginn der Beratungen stand für die Kommission das Ziel im Vordergrund, die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage zu stärken. Sie hat daher diskutiert, welche Themen in der Bevölkerung besonders kritisch aufgenommen werden könnten und welche Anträge der Verfassungskommission und des Regierungsrates zu einer Ablehnung der Kantonsverfassung führen könnten. Sie hat sich informiert, welche Möglichkeiten bestehen, um einzelne Themen aus der Vorlage zu lösen und separat zur Abstimmung zu bringen (siehe Beilage 2.2).

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass die Neuerungen zur Ausweitung des Stimmrechts auf Personen, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben (Art. 69 Abs. 1; Stimmrechtsalter 16), sowie auf ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Kanton (Art. 69 Abs. 2; Ausländerstimmrecht) kontrovers diskutiert werden. In den Kommissionsberatungen ist daher eine lange Diskussion darüber entstanden, ob eines dieser Themen oder beide die Mehrheitsfähigkeit der Verfassung gefährdet. Anfänglich wurde das Stimmrechtsalter 16 als grösste Herausforderung eingestuft, da verschiedene Vorlagen zur Senkung des Stimmrechtsalters in anderen Kantonen kürzlich deutlich abgelehnt wurden (z. B. in den Kantonen Bern und Zürich). Später wurde von verschiedenen Mitgliedern darauf hingewiesen, dass auch das Ausländerstimmrecht politisch umstritten ist.

Die Kommission hat verschiedene Möglichkeiten zur Abfederung des politischen Risikos erwägt. Sie hat geprüft, ob sie eines oder beide Themen aus der Vorlage zur Totalrevision der Kantonsverfassung ausgliedern und zeitlich etwas versetzt im Rahmen einer Teilrevision zur Abstimmung bringen soll. Eine Teilrevision kann über die Einreichung einer Motion angestossen werden. Auf diesem Weg könnte eine intensivere politische Diskussion und Mitsprache über wichtige Einzelfragen erzielt werden.



Nach eingehenden Debatten und nach Konsultation der Fraktionen kommt die Kommission jedoch zum Schluss, dass sie auf eine Ausgliederung der beiden Themen mittels Motion verzichtet. Aus ihrer Sicht sind sowohl die Senkung des Stimmrechtsalters wie auch die Ausweitung des Stimmrechts auf ausländische Staatsangehörige inhaltlich sinnvoll und unterstützenswert. Über die politische Mehrheitsfähigkeit muss der Kantonsrat entscheiden. Es war der Kommission jedoch ein Anliegen, die Optionen für die Debatte im Kantonsrat aufzuzeigen. Sollte der Kantonsrat der Ansicht sein, dass die Themen die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage ernsthaft gefährden, ist eine entsprechende Motion einzureichen. Dadurch könnte das fragliche Thema nachträglich zur Abstimmung gebracht werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Kantonsrat diese Themen aus dem Verfassungsentwurf streicht bzw. auf die geltende Fassung zurückgeht (das heisst Stimmrechtsalter 18 und / oder Streichung des Ausländerstimmrechts beschliesst).

Aus Sicht der Kommission gibt es in der Vorlage folgende Schwerpunkte, die im Folgenden bei den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln ausgeführt werden:

- Präambel
- Wahlverfahren
- Ausweitung des Stimmrechts
- Landammannamt

2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Präambel

Die Verfassungskommission unterbreitete dem Regierungsrat einen Präambel-Entwurf ohne die Nennung von Gott. Der Regierungsrat stellte jedoch fest, dass der Vorschlag der Verfassungskommission in der Vernehmlassung besonders viele kontroverse Rückmeldungen erhielt. Er unterbreitet daher eine Präambel, welche deutlich stärker auf die bestehende Präambel aufbaut.

Die Kommission hat in einem ersten Schritt ganz grundsätzlich diskutiert, ob sie dem Kantonsrat eine Fassung mit oder ohne Präambel beantragen soll. Mit grosser Mehrheit spricht sich die Kommission für die Beibehaltung einer Präambel aus. Sie hat etwas Würdigendes und Feierliches an sich, gibt der Verfassung einen Rahmen und vermittelt eine gewisse Grundstimmung. Sie soll daher beibehalten werden, im Wissen, dass die Einigung über den Inhalt der Präambel im Kantonsrat anspruchsvoll sein wird, weil es ein sehr emotionales Thema ist.

In einem zweiten Schritt hat die Kommission ausführlich besprochen, ob in der Präambel Bezug auf Gott genommen werden soll oder nicht. Für viele Personen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, ist die Erwähnung von Gott in der Präambel wichtig. Auch in der geltenden Kantonsverfassung wird auf Gott Bezug genommen, jedoch erst seit der Totalrevision von 1995. Die Mehrheit der Mitglieder ist der Ansicht, dass die christliche Ausrichtung des Kantons durchaus in der Präambel zur Geltung kommen darf. Der Ausdruck «Gott» ist nicht zwingend mit Glauben, Konfession oder Religion gleichzusetzen. Einige Mitglieder sind hingegen der Auffassung, dass die weltanschauliche Neutralität – ein Grundprinzip des modernen Staatswesens – zu beachten ist.

Die Kommission hat aufgrund dieser Diskussion entschieden, dem Kantonsrat zwei Versionen für eine neue Präambel zu unterbreiten – eine mit und eine ohne Bezugnahme auf Gott. Die Version ohne Gott basiert auf



dem Vorschlag der Verfassungskommission. Die Kommission hat den Abschnitt «dass die Gesellschaft für das Wohl der Einzelnen zu sorgen hat» mit dem Satz «dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind» ersetzt. Die Formulierung, wonach die Gesellschaft für das Wohl der Einzelnen zu sorgen habe, wurde in der Vernehmlassung stark kritisiert. Diesem Umstand wollte die Kommission mit ihrer Änderung Rechnung tragen. Der neu eingefügte Satz kommt aus der bestehenden Präambel. Die Kommission erachtet ihn als sehr schön und gehaltvoll. Ferner ersetzt die Version der Kommission die Passage «Wir, die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden» durch «Wir, das Volk von Appenzell Ausserrhoden». Diese Formulierung ist kurz, prägnant und spricht die Emotionen an, was in einer Präambel erlaubt ist. Die Kommission besprach auch den Begriff «Umwelt». Sie kommt zum Schluss, dass der Ausdruck passend ist. Er ist insbesondere umfassender, als wenn von «Natur» die Rede ist. Zur Umwelt gehört neben der belebten und unbelebten Natur auch die Gesellschaft.

Für die Version mit Gott hat die Kommission auf den Entwurf des Regierungsrates zurückgegriffen. Sie hat lediglich den Hinweis auf die Schöpfung gestrichen. Der Hinweis, dass die Vielfalt geachtet und bewahrt werden soll, bleibt erhalten. Die Kommission versteht den Begriff «Vielfalt» so, dass die Schöpfung in diesem Begriff auch enthalten ist. Damit liegt aus Sicht der Kommission eine ausgewogene Version mit Bezugnahme auf Gott vor, wie sie auch von den zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden gewünscht wurde.

Die Kommission empfiehlt einstimmig die Version mit Gott zur Annahme.

Die Kommission beantragt folgende zwei gleichwertige Versionen der Präambel:

Version ohne Bezugnahme auf Gott:

«Wir, das Volk von Appenzell Ausserrhoden,
im Bewusstsein, dass unser Wissen und unsere Macht beschränkt sind,

in der Überzeugung, dass die Menschen gegenüber der Umwelt Verantwortung haben, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind,

im Willen, unseren Lebensraum und die Rechte aller zu schützen, beschliessen folgende Verfassung:»

Version mit Bezugnahme auf Gott (Empfehlung der BKKV):

«Im Vertrauen auf Gott und die menschliche Vernunft wollen wir, das Volk von Appenzell Ausserrhoden, über Grenzen hinweg eine freiheitliche, friedliche und gerechte Lebensordnung mitgestalten und die Vielfalt achten und bewahren.

Im Bewusstsein, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind, geben wir uns folgende Verfassung:»

Art. 4 Öffentliche Aufgaben

Aus Sicht des Regierungsrates nimmt Art. 4 zentrale Grundsätze der geltenden Kantonsverfassung über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf. Dadurch komme unter anderem der Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 27 Abs. 3 KV) stärker zur Geltung.



Wie bereits erwähnt, wurde der Entwurf der Verfassungskommission durch den Regierungsrat überarbeitet. Insbesondere betrifft dies die Formulierungen zur Glaubens- und Gewissensfreiheit, zur Kommunikationsfreiheit oder zum Subsidiaritätsprinzip. Die Kommission hat festgestellt, dass der Artikel zum Subsidiaritätsprinzip im Entwurf des Regierungsrates auf mehrere Artikel aufgeteilt wurde (Art. 4, Art. 5, Art. 31). Der Begriff selbst wird jedoch nicht mehr erwähnt. Das veranlasste die Kommission, nach den Beweggründen für diese Entwurfsanpassungen zu fragen.

Gemäss Auskunft des Ratschreibers umfasst der Begriff Subsidiarität zwei unterschiedliche Dimensionen: eine Dimension betrifft die Aufgabenteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft (Welche Aufgaben übernimmt der Staat überhaupt?), die andere betrifft die Verteilung öffentlicher Aufgaben auf unterschiedliche Staatsebenen (föderalistische Dimension). Der Regierungsrat wollte diese beiden Dimensionen stärker ausarbeiten. Die grundlegende Dimension wurde im Grundlagenkapitel aufgenommen. Die föderalistische Dimension wurde bei den öffentlichen Aufgaben angefügt. Auf diese Weise sollte der doppeldeutige Begriff «Subsidiaritätsprinzip» geschärft werden.

Art. 7 Rechtsgleichheit

Wie der Regierungsrat schreibt, enthält Art. 7 Abs. 2 neu eine Klarstellung zur Grundidee des Diskriminierungsverbotes. Eine aktualisierte Liste von zentralen Merkmalen macht das Diskriminierungsverbot für Rechtssuchende inhaltlich greifbarer. Die Kommission stellt fest, dass der Katalog des Diskriminierungsverbots im Vergleich zur Version der Verfassungskommission deutlich gekürzt wurde. Sie hat diese Kürzung diskutiert und sieht darin einen sinnvollen politischen Kompromiss. Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Streichung der einzelnen Diskriminierungsmerkmale eine Verarmung der Verfassung wäre. Die Auflistung der Beispiele kann helfen, die Vielfalt der Gesellschaft sichtbar zu machen und verletzlichen Gruppen Sicherheit sowie Anerkennung zu vermitteln. Der Absatz trägt in diesem Sinne auch zur Bewusstseinsförderung bei. Aus diesen Gründen unterstützt die Kommission Art. 7 Abs. 2 sehr deutlich. Als Alternative zum Begriff «Behinderung» hat die Kommission den Begriff «Beeinträchtigung» in Erwägung gezogen. Der geltende Ausdruck scheint der Kommission jedoch passend, auch weil es sich damit um einen seit Langem anerkannten Ausdruck handelt (vgl. z.B.: Behindertenrechtskonvention BRK; SR 0.109).

Art. 42 Verkehr

Der grundlegende Auftrag von Kanton und Gemeinden im Verkehrswesen wurde durch den Regierungsrat mit neuen Zielsetzungen ergänzt. Wie bisher ist für eine sichere Verkehrsordnung und Erschliessung zu sorgen, doch haben Verkehrsordnung und Erschliessung neu umweltfreundlich (geltende KV: umweltschonend) zu sein.

Die Mehrheit der Kommission beanstandet, dass in Art. 42 Abs. 1 eine grundsätzliche Aussage über das gewünschte Angebot ausbleibt. So fehlt die Aussage, dass eine «gute» Verkehrsinfrastruktur angestrebt wird. Im Gegensatz dazu fordert etwa Art. 46 Abs. 1 ein «qualitativ hochstehendes» Bildungsangebot. Die Kommission hat geprüft, ob in Art. 42 Abs. 1 zusätzlich eine «ausreichende» oder «bedarfsgerechte» Verkehrsordnung zu fordern ist. Die Begriffe sind etwas schwammig. Man kann sie in zwei Richtungen verstehen: sie könnten als Forderung des Ausbaus der Infrastruktur verstanden werden oder auch als Abwehr gegen einen Ausbau. Falls mit diesen Ausdrücken der Ausbau der Verkehrsordnung gefordert wird, stellt sich auch die Frage, ob der Kanton überhaupt die Kompetenz dazu hat. Eine Mehrheit sieht jedoch den Vorteil in den Begriffen, da sie zu einer Abwägung der Bedürfnisse einladen.



In der Kommissionsberatung hat auch der Begriff «Verkehrsordnung» in Art. 42 zu Diskussionen geführt. Gemäss Auskunft des Ratschreibers stammt der Ausdruck aus der geltenden Kantonsverfassung. Er ist umfassender als der Begriff «Strasseninfrastruktur», der in Art. 83 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) verwendet wird. Die Wortwahl trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kanton über die Infrastruktur nur beschränkt Hoheit hat (z.B. im Bahnverkehr). Eine Verkehrsordnung kann der Kanton selbst gestalten, zum Beispiel mit multi-modalen Verkehrskonzepten.

Die Mehrheit der Kommission beantragt folgende Anpassung von Art. 42 Abs. 1:

Art. 42 Abs. 1 Verkehr

¹ Kanton und Gemeinden sorgen für eine umweltfreundliche, sichere und ausreichende Verkehrsordnung und ihre Erschliessung für alle Verkehrsteilnehmer.

Art. 69 Stimmrecht (in Verbindung mit Art. 125)

Art. 69 bestimmt, wer auf kantonaler Ebene stimmberechtigt ist. Die Verfassungskommission und der Regierungsrat schlagen eine Senkung des Stimmrechtsalters vor. Demnach soll das Stimmrecht bereits ab dem 16. Altersjahr ausgeübt werden können (Abs. 1). Der Entwurf des Regierungsrates und der Verfassungskommission sieht neu auch das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten für ausländische Staatsangehörige vor (Art. 69 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 125). Diese müssen als zusätzliche Voraussetzung ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen. Beide Ausweitungen des Stimmrechts werden von der Mehrheit der Kommission inhaltlich gutgeheissen und unterstützt. Eine Annahme wäre die bedeutendste Weiterentwicklung der demokratischen Mitwirkung seit Einführung des Frauenstimmrechts.

Eine Mehrheit der Kommission unterstützt das Stimmrechtsalter 16. Wer bereits im frühen Alter an der politischen Willensbildung interessiert ist, soll die Gelegenheit haben, die Zukunft mitzubestimmen. Die Anliegen der Jüngeren sollen ernst genommen werden. Die Senkung des Stimmrechtsalters würde keine Stimmpflicht bedeuten; es sollen jene mitstimmen können, die das möchten. Die Mehrheit gibt zu bedenken, dass bei vielen Jugendlichen das politische Interesse schon früh vorhanden ist und sie dann bis zum 18. Geburtstag warten müssen, bis sie mitbestimmen können. Die Ansprüche, welche an die Stimmberechtigten gestellt werden, sind grundsätzlich nicht sehr hoch. Es wird darauf hingewiesen, dass auch Menschen mit kognitiver Einschränkung grundsätzlich mitstimmen dürfen. Ein früheres Stimmrecht auf Kantons- und Gemeindeebene würde zudem auch ein Übungsfeld für die Mitsprache auf Bundesebene ab dem 18. Altersjahr eröffnen. Früher wurden Frauen und Zugezogene vom Stimmrecht ausgeschlossen. Aus Sicht der Mehrheit der Kommission haben sich die Wertvorstellungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden gewandelt. In diesem Sinne ist die Senkung des Stimmrechts eine fällige Weiterentwicklung. Die Ausweitung der Mitsprache passt aus ihrer Sicht auch zur liberalen Ausrichtung des Kantons sowie zur offenen Haltung der Gesellschaft.

Eine Minderheit argumentiert gegen die Herabsetzung des Stimmrechtsalters. Sie weist darauf hin, dass das aktive und passive Wahlrecht nicht getrennt werden sollen. Jugendliche im Alter zwischen 16 und 18 Jahren durchlaufen eine sehr grosse Entwicklung, die Persönlichkeit befindet sich in einem Ausreifungsprozess. Die Jugendlichen sind zu dieser Zeit unter einem enormen Leistungsdruck und vorwiegend mit Anderem beschäftigt. Die Minderheit verweist auch auf die Ergebnisse aus der Vernehmlassung, die in Bezug auf das Stimmrechtsalter nicht eindeutig sind. Zudem werden Jugendlichen ihrer Meinung nach jetzt schon in politischen Verbänden sowie durch politische Bewegungen Möglichkeiten für politische Mitwirkung geboten. Auch bezweifelt



die Minderheit, dass die Senkung des Stimmrechtsalters geeignet ist, die Jugendlichen zu aktivieren. Erforderlich ist vielmehr die Motivation durch Vorbilder und ein stärkerer Fokus auf die politische Grundausbildung. Die Minderheit ist der Ansicht, dass wenn das politische Interesse vorhanden ist, es durch das Zuwarten bis zum 18. Altersjahr in der Regel nicht gedämpft werde.

Sowohl die Mehrheit wie auch die Minderheit der Kommission sind der Ansicht, dass die Förderung der politischen Bildung für junge Erwachsene zentral ist.

Die Kommission diskutierte den Vorschlag, das Stimmrecht an die bundesrechtliche Volljährigkeit zu knüpfen. Im Ergebnis unterstützt sie jedoch mehrheitlich die Senkung des Stimmrechtsalters im Sinne des Entwurfs des Regierungsrates.

Die Kommission stimmt im Grundsatz auch der Ausweitung des Stimmrechts auf ausländische Staatsangehörige zu. Dafür sprechen die positiven Erfahrungen auf Gemeindeebene sowie das Anliegen, möglichst alle Betroffenen an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Neuerung setzt womöglich auch Potenzial frei für die Mitarbeit im Milizsystem. Die Kommission begrüsst auch, dass auf Kantons- und Gemeindeebene eine einheitliche Regelung getroffen wird.

Sie beantragt allerdings einstimmig eine leichte Einschränkung zu Abs. 2. Danach soll für ausländische Staatsangehörige neben einem zehnjährigen Wohnsitz in der Schweiz auch ein dreijähriger Wohnsitz im Kanton vorausgesetzt werden. Da eine ausländische Person in erster Linie bei kantonalen und kommunalen Vorlagen mitstimmen darf, soll sie eine gewisse Zeit im Kanton gelebt haben, bevor sie das Stimmrecht erhält. Ansonsten kann es vorkommen, dass ein ausländischer Staatsangehöriger aus einem anderen Kanton in den Kanton Appenzell Ausserrhoden zieht und sofort abstimmen kann, während ausländische Staatsangehörige, die seit neun Jahren im Kanton wohnen, noch nicht mitstimmen können. Die Kommission möchte mit der Ergänzung von Art. 69 Abs. 2 solche Situationen verhindern.

Die Kommission beantragt folgende Anpassung von Art. 69 Abs. 2:

Art. 69 Stimmrecht

² Ausländische Staatsangehörige sind unter den gleichen Voraussetzungen stimmberechtigt, sofern sie ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit drei Jahren im Kanton wohnen.

Art. 90 Zusammensetzung und Wahl (Wahlverfahren für den Kantonsrat)

Nach geltendem Recht werden die 65 Kantonsratsmandate im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt. Dabei hat jede Gemeinde mindestens einen Sitz im Kantonsrat. In 19 von 20 Gemeinden wird das Majorzwahlverfahren (oder Mehrheitswahlverfahren) angewendet. In der Gemeinde Herisau kommt ein Proporzwahlverfahren zur Anwendung – auch Verhältniswahlverfahren genannt. Der Regierungsrat beantragt wie die Verfassungskommission eine neue Regelung der Kantonsratswahlen. Neu soll überall im Kanton eine Proporzwahl durchgeführt werden. Die Kommission unterstützt diesen Vorschlag sehr deutlich.

Entscheidend sind aus Sicht der Kommission die Vorzüge des Proporzwahlverfahrens. Die in Art. 90 Abs. 1 verankerte Verhältniswahl führt zu einer besseren Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Es würden insbesondere weniger Stimmen verloren gehen und kleinere Parteien hätten eine bessere Chance auf



eine Vertretung im Kantonsrat. Mit anderen Worten: Der Wille der Wählenden würde klarer zum Ausdruck kommen und die politischen Kräfteverhältnisse wären im Parlament besser abgebildet. In diesem Sinne ist das Proporzwahlverfahren aus Sicht der Kommission das bessere und gerechtere Wahlverfahren für den Kantonsrat. In diesem entscheidenden Punkt bleibt der Proporz auch gegenüber dem in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Präferenzwahlsystemen für die Kommission im Vorteil. Der Proporz ist überdies ein in der Schweiz wohlbekanntes und erprobtes Wahlsystem. Die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden und gerade auch Neuzuziehende sollten sich damit gut zurechtfinden können. Die Kommission weist auch darauf hin, dass seit den letzten Gesamterneuerungswahlen vom 16. April 2023 sechs Parteien (FDP, Die Liberalen, SP, SVP, Mitte, EVP, GLP) und eine als Verein organisierte politische Gruppierung (Parteiunabhängige) im Kantonsrat vertreten sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Politlandschaft vielfältiger geworden ist.

Aus Sicht der Kommission stehen für den Wechsel zum Proporzwahlsystem die Vorgaben der übergeordneten Rechtsprechung nicht im Vordergrund. Diese werden gemäss dem letzten Urteil des Bundesgerichts zum Ausserrhoder Wahlsystem eingehalten (vgl. Beilage 1.3 Gutachten Glaser, Präferenzwahlsysteme; 1. Lesung, S. 15).

In der Vernehmlassung wurde das Präferenzwahlsystem als Alternative zum Proporzwahlverfahren vorgeschlagen. Der Regierungsrat hat bei Prof. Dr. Andreas Glaser ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem er prüfte, ob die Einführung eines sogenannten Präferenzwahlsystems rechtlich zulässig wäre und wie ein solches für den Kanton Appenzell Ausserrhoden ausgestaltet werden könnte. Um diesen Vorschlag ernsthaft abzuklären, hat die Kommission Prof. Dr. Andreas Glaser eingeladen, der das Präferenzwahlsystem präsentierte und ihm die weiteren Wahlsysteme gegenüberstellte. Nach einer ausführlichen Diskussion kam die Kommission zum Schluss, dass sie das Präferenzwahlsystem als Alternative nicht weiterverfolgen möchte. Ein Grund dafür war, dass es viele Unsicherheiten bei der Umsetzung gibt. Zudem ist es nicht gesichert, ob das Präferenzwahlsystem zu mehr Kandidaturen führen würde. Das Proporzwahlverfahren würde hingegen ziemlich sicher zu mehr Wettbewerb führen.

Art. 90 Abs. 2 gibt vor, dass das Gesetz mindestens drei Wahlkreise vorsieht. Diese Regelung bürgt für eine ausreichende regionale Vertretung. Eine Vertretung einzelner Gemeinden – wie im geltenden Mischsystem – beurteilt die Kommission als nicht zwingend notwendig. Die Werthaltung und politische Gesinnung der Kandidatinnen und Kandidaten sind wichtiger als ihr Wohnsitz. Einem Kantonsratsmitglied ist es denn auch im geltenden System praktisch nicht möglich, seine Wohngemeinde mit Gewicht zu vertreten.

Empfehlenswert an diesem Vorschlag ist auch, dass er zwar inhaltliche Leitplanken setzt (Proporzwahlverfahren, mindestens drei Wahlkreise), aber dennoch dem Gesetzgeber Spielraum für die konkrete Umsetzung lässt. Die Wahlkreisstruktur muss keineswegs mit den Gemeindegrenzen zusammenfallen. Das möchte die Kommission deutlich unterstreichen: Bei der nachfolgenden Umsetzung auf Gesetzesstufe kann man die Wahlkreise den Gemeindestrukturen anpassen, muss aber nicht. Das schafft Flexibilität für passende Lösungen. Die Kommission empfiehlt daher die Verankerung jenes Wahlsystems, das unabhängig von den Gemeindestrukturen die fairste Repräsentation verspricht. Aus ihrer Sicht ist dies das Proporzwahlverfahren.

Die Kommissionsberatung wurde vor der Durchführung der kantonalen Volksabstimmung über eine Teilrevision der Kantonsverfassung mit dem Titel «Gegenvorschlag und Eventualvorlage zur zurückgezogenen Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»» vom 26. November 2023 abgeschlossen. Die Kommission ist sich bewusst, dass der Ausgang der Abstimmung Einfluss auf das Wahlsystem haben kann.



Aus Sicht der Kommission ist die Entscheidung über das Wahlverfahren für den Kantonsrat die politisch bedeutendste Frage in der gesamten Vorlage. Aus diesem Grund sollte den Stimmberechtigten in diesem Punkt ein Eventualantrag gemäss Art. 74 Abs. 1 der aktuell gültigen Verfassung (KV; bGS 111.1) unterbreitet werden (siehe auch Beilage 2.2). Die Stimmberechtigten sollen so die Möglichkeit erhalten, sich unabhängig von Zustimmung oder Ablehnung zur Totalrevision der Kantonsverfassung zur Frage des Wahlsystems zu äussern. Sie sollen sagen können, ob sie das Proporzwahlverfahren möchten oder nicht, ob sie das bestehende Mischsystem beibehalten möchten oder nicht und welcher der beiden Vorschläge in Kraft treten soll, wenn beide eine Mehrheit der Stimmen erhalten.

Bei diesem Eventualantrag handelt es sich um eine grössere Änderung der Vorlage, die die Kommission nicht selbst ausarbeiten kann. Gemäss Art. 56 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR, bGS 141.2) kann der Kantonsrat Rückweisungsanträge stellen. Mit einem Rückweisungsantrag kann der Kantonsrat den Regierungsrat unter anderem beauftragen, eine Vorlage oder einzelne Bestimmungen abzuändern. Der Rückweisungsantrag betrifft nur diesen bestimmten Artikel und hat keine Auswirkungen auf die Zustimmung zur gesamten Vorlage.

Die Kommission stellt einen Rückweisungsantrag zu Art. 90 und beauftragt den Regierungsrat auf die 2. Lesung einen Eventualantrag zum Wahlsystem auszuarbeiten, der die Beibehaltung des bestehenden Mischwahlsystems vorsieht.

Art. 90 Rückweisungsantrag

Die BKKV beantragt Rückweisung von Art. 90 mit dem Auftrag an den Regierungsrat, auf die 2. Lesung einen Eventualantrag zum Wahlsystem auszuarbeiten, der die Beibehaltung des bestehenden Mischwahlsystems vorsieht.

Art. 105 Landammannamt

Das Amt des Landammanns hat gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates eine lange Tradition in Appenzell Ausserrhoden. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und die Tatsache, dass die Praxis gezeigt hat, dass das Amt auch Frauen offensteht, haben den Regierungsrat veranlasst, an der traditionellen Amtsbezeichnung festzuhalten.

Die Mehrheit der Kommission spricht sich dafür aus, den Begriff «Landammann» durch «Präsidium» zu ersetzen. Dafür sprechen insbesondere die gewandelte Stellung und Funktion: Wahlbehörde ist nicht mehr das Volk, die Landsgemeinde ist abgeschafft und die Ombudsfunktion wird ebenfalls abgegeben. Der oder die Vorsitzende des Regierungsrates ist damit wirklich nur noch Primus inter Pares. Die Kommission will damit dem veränderten Verständnis des Landammannamtes Rechnung tragen. Daher will sie auch von alten Begriffen und Bildern Abschied nehmen. Der Ausdruck «Landammann» ist das einzige Überbleibsel aus den übrigen Landesämtern (vgl. insbesondere Standeskommission, Landesfähnrich, Säckelmeister, Statthalter, Landeshauptmann, regierender und stillstehender Landammann). Kritisiert wurde in der Kommission am traditionellen Begriff auch, dass es sich damit um einen sehr maskulinen Ausdruck handelt.

Der Regierungsrat beantragt ferner in Art. 105 Abs. 1, dass er die Wahl ins Landammannamt künftig selbst vornehmen kann. Die Kommission begrüsst grundsätzlich, dass die Wahl des Landammannes zukünftig nicht mehr an der Urne durch die Stimmberechtigten vorgenommen werden soll. Die Kommission hat die Option diskutiert, den Kantonsrat für die Wahl des Regierungspräsidiums zuständig zu machen. Wenn der Kantonsrat



unter flexibler Handhabung des Anciennitätsprinzips das Regierungspräsidium wählen würde, könnte verhindert werden, dass im Regierungsrat eine immer gleiche Mehrheit die Oberhand behalten könnte. Für eine Wahl durch den Kantonsrat spricht auch die erhöhte demokratische Legitimation, die dadurch erreicht werden könnte. Im Ergebnis hat sich die Kommission jedoch gegen einen solchen Antrag entschieden. Es wird als sehr heikel angesehen, wenn sich ein Regierungsmitglied zur Verfügung stellen würde, das dann vom Kantonsrat nicht bestätigt würde. Es bestünde die Gefahr, dass der Kantonsrat einzelne Regierungsmitglieder abstrafen könnte. Heikel wäre es auch, wenn die anderen Regierungsmitglieder das Amt nicht bekleiden wollen. Die Bedeutung der Wahl nimmt mit der Reduktion auf fünf Mitglieder und der Kürzung der Amtsdauer auf ein Jahr zusätzlich ab. Es ist aus Sicht der Kommission besser, wenn der Regierungsrat die Wahl selbst vornehmen kann.

Die Mehrheit der Kommission beantragt folgende Anpassung von Art. 105 Abs. 1 und 2:

Art. 105 Präsidium

¹ Der Regierungsrat bestimmt jährlich ein präsidierendes Mitglied und dessen Stellvertretung.

² Das präsidierende Mitglied leitet, plant und koordiniert die Arbeit des Regierungsrates.

Art. 135 Prüfung des Revisionsbedarfs

Art. 135 verpflichtet den Kantonsrat in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision der Kantonsverfassung an die Hand genommen werden soll. Diese Klausel soll bewirken, dass der Verfassungstext und die Verfassungswirklichkeit angesichts laufender gesellschaftlicher Veränderungen nicht auseinanderdriften.

Die Kommission diskutierte den Auftrag zur Prüfung des Revisionsbedarfs. Einerseits wurde die Bestimmung als besonders wertvoll und einmalig in der Schweiz gelobt. Eine regelmässige Überprüfung des Revisionsbedarfs ist wichtig, um die Kantonsverfassung jeweils an die Gegebenheiten der Zeit anzupassen. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben zur Einheit der Materie ist die Totalrevision das Mittel, um mehrere Themen koordiniert anzugehen oder die Verfassung in Bezug auf Systematik und Wortwahl durchzukämmen. Andererseits wurde geltend gemacht, dass die Bestimmung eine Totalrevision begünstigt und einen Revisionsaktivismus auslösen könnte. Dagegen spricht jedoch, dass der Prozess der Totalrevision sehr aufwändig ist. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass jederzeit auch eine Teilrevision möglich ist.

Im Zusammenhang mit Art. 135 wurde in der Kommission auch die Schwierigkeit angesprochen, in der Volksabstimmung genügend Mehrheiten zu finden. Das ist auch in der vorliegenden Totalrevision der grösste Knackpunkt. Die Kommissionsmitglieder sind der Ansicht, dass es sinnvoll ist, zunächst Erfahrungen mit Art. 135 zu sammeln. Dieser soll erst überprüft werden, wenn sich gescheiterte Totalrevisionen häufen sollten. Die Kommission erklärt sich einstimmig einverstanden mit den Artikeln zur Revision der Kantonsverfassung.



C. Antrag

Die besondere Kommission Totalrevision Kantonsverfassung beantragt Ihnen, der Totalrevision der Kantonsverfassung mit den Änderungen der Kommission in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der besonderen Kommission Totalrevision Kantonsverfassung

sign. Marc Wäspi

sign. Sabrina Baumgartner

Marc Wäspi, Präsident

Sabrina Baumgartner, Aktuarin

Beilagen

2.1

Synopse

2.2

Auslegeordnung zu abstimmungstaktischen Verfahren und Vorgehensmöglichkeiten