



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 7. Januar 2025

0200.437

Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Totalrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Januar 2025

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat behandelte den Entwurf einer totalrevidierten Kantonsverfassung am 19. und 20. Februar 2024 in 1. Lesung und unterstellte ihn der Volksdiskussion bis zum 22. März 2024 (vgl. Amtsblatt vom 23. Februar 2024). Aus der Volksdiskussion gingen 43 Beiträge ein.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Anliegen wie auch die Eingaben aus der Volksdiskussion für die 2. Lesung aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals gewürdigt und stellt einige zusätzliche Anträge.

Soweit nichts anderes angegeben ist, beziehen sich Zitate von Bestimmungen auf den aktuellen Entwurf des Regierungsrates für eine totalrevidierte Kantonsverfassung in 2. Lesung.

B. Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurden diverse Anliegen und Fragen formuliert. Der Regierungsrat forderte jeweils einen erfolgreichen Rückweisungsantrag ein, damit er eine bestimmte Frage eingehend prüft. Dieses Vorgehen wählte er, um zu verhindern, dass auf die 2. Lesung zu viele Einzelfragen abzuklären sind. Dies



auch vor dem Hintergrund, dass vor der 1. Lesung eine Informationsveranstaltung der zuständigen vorbereitenden Kommission in Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat stattgefunden hatte, an der Einzelfragen gestellt und Unklarheiten beseitigt werden konnten.

1. Gesamtwürdigung

Die eingehende Diskussion des Entwurfs in Kommission und Plenum hat in zentralen Bereichen der Vorlage klare Entscheide des Kantonsrates hervorgebracht. Dazu gehören die Präambel (insb. die Gottesanrufung), die Klimaschutz- und Energieartikel, das Wahlsystem (Verzicht auf die Einführung des Verhältniswahlverfahrens) sowie die Wahl und die Bezeichnung des Landammannamtes. In diesen Bereichen sieht der Regierungsrat keine Veranlassung, neue Anträge zu stellen. Er beschränkt sich auf die Erfüllung der Aufträge aus den Rückweisungen in 1. Lesung.

In anderen zentralen Bereichen ist die Ausgangslage aufgrund der Debatte in 1. Lesung noch weitgehend offen. Dazu zählt insbesondere die Frage nach dem Kreis der in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten. Der Rat hat sich in 1. Lesung für die Einführung des Stimmrechtsalters 16 sowie des Ausländerstimmrechts ausgesprochen. Diese Entscheide beurteilt der Regierungsrat mit Blick auf den Debattenverlauf im Kantonsrat allerdings als vorläufig. Entsprechend hat er die Ausgangslage noch einmal eingehend gewürdigt und unterbreitet dem Kantonsrat neben einem Hauptantrag einen Eventualantrag, der eine Ausweitung der im Kanton Stimmberechtigten enthält. Die Hauptvorlage bleibt in diesem Bereich beim Status quo (Stimmrechtsalter 18 und fakultatives Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene). Auf den Eventualantrag geht Abschnitt E. genauer ein.

Zudem wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Bestimmung zur Medienförderung auszuarbeiten. Diesen neuen Entwurf hat der Kantonsrat in 2. Lesung ebenfalls zu beraten. Auch hier ist die Ausgangslage noch offen, da erst jetzt ein konkreter Entwurf vorliegt.

2. Einzelfragen

Dieser Abschnitt nimmt Fragen auf, die aus Sicht des Regierungsrates einer Klärung bedürfen, die aber nicht zu einer Anpassung des Entwurfs führen. Anpassungen am Entwurf werden in Abschnitt D. erläutert.

Art. 3 «Recht vor Politik» als rechtsstaatlicher Grundsatz

Kantonsrat Gut, Walzenhausen, stellte die Frage, ob angesichts von Aussagen einzelner Spitzenpolitiker in benachbarten Staaten der Grundsatz «Recht vor Politik» explizit in der Verfassung verankert werden solle. Der Regierungsrat steht der Verankerung eines solchen Grundsatzes skeptisch gegenüber. Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs bringt bereits deutlich zum Ausdruck, dass jegliches staatliche Handeln rechtsgebunden ist. Insofern ist die Aussage «Recht vor Politik» eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Eine explizite Festschreibung würde das Primat des Rechts eher schwächen als stärken. Ausserdem suggeriert ein solcher Grundsatz einen wie auch immer gearteten Gegensatz zwischen «politischem Handeln» und staatlichem oder eben rechtsstaatlichem Handeln. Einen solchen Gegensatz darf es in einer rechtsstaatlichen Demokratie nicht geben. Er sollte durch die Verfassung daher nicht betont werden.



Art. 32 Attribute zur Beurteilung neuer und bestehender Aufgaben

Kantonsrat Weber, Trogen, beantragte namens der SP-Fraktion die Rückweisung von Art. 32 des Entwurfs. Der Antrag war verbunden mit dem Auftrag, die Attribute zu den bestehenden Aufgaben (Abs. 1) und den neuen Aufgaben (Abs. 2) zu klären. Insbesondere verlangte die SP-Fraktion zu prüfen, ob die in Abs. 2 angesprochene Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung auch in Abs. 1 zum Tragen zu bringen ist. Der Rat stimmte der Rückweisung mit Stichentscheid des Präsidenten zu.

Abs. 1 formuliert Grundsätze, nach denen bestehende öffentliche Aufgaben zu erfüllen sind. Er richtet sich in erster Linie an die Vollzugsbehörden. Es geht darum, wie eine Aufgabe zu erfüllen ist. Im praktischen Vollzug sind die Anforderungen der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und der Zweckmässigkeit (Effektivität) zu erfüllen. Die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele sollen durch angemessene Mittel erreicht werden. In diesem Sinne wird eine Interessenabwägung notwendig. Es ist ein Mittelweg zwischen umfassender und volkswirtschaftlich möglichst kostengünstiger Vorgehensweise anzustreben. Vom Begriff der Wirtschaftlichkeit ist auch die Verfahrensökonomie umfasst. Auf die Erwähnung der Rechtmässigkeit als weiteres massgebendes Kriterium verzichtet Art. 32 Abs. 1, da sich das Legalitätsprinzip bereits aus Art. 3 Abs. 1 ergibt. Es braucht an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden. Das gilt gleichermassen für das Prinzip der Nachhaltigkeit, auf das Kanton und Gemeinden in Art. 4 Abs. 3 verpflichtet werden.

Satz 2 von Abs. 1 führt ein Prinzip weiter, das bereits heute in Art. 27 Abs. 2 KV niedergelegt ist. Öffentliche Aufgaben sind in regelmässigen Abständen daraufhin zu überprüfen, ob sie einer Notwendigkeit entsprechen und tragbar sind. Diese Bestimmung richtet sich sowohl an die Vollzugsbehörden wie auch an den Gesetzgeber. Eine einmal eingeführte öffentliche Aufgabe soll nicht per se als gegeben angesehen werden. Ihre Notwendigkeit ist vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 31 Abs. 1) und des Grundsatzes der Nachhaltigkeit (Art. 4 Abs. 3) zu hinterfragen. In Bezug auf die Tragbarkeit stehen Fragen der volkswirtschaftlichen Kosten und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Vordergrund. Dazu kann auch die Frage gehören, ob gewisse öffentliche Aufgaben ausgelagert (vgl. Art. 33 Abs. 1) oder ob eine engere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (vgl. Art. 2 Abs. 2) bzw. mit anderen Gemeinden (vgl. Art. 131 Abs. 1) gesucht werden sollen.

Abs. 2 von Art. 32 beschäftigt sich nicht mit bestehenden, sondern mit der Schaffung neuer öffentlicher Aufgaben. Entsprechend richtet er sich an den Gesetzgeber. Es ist naheliegend, dass wichtige und dringliche Aufgaben dabei im Vordergrund stehen. Diese Kriterien sind innerhalb der übergeordneten Rahmenbedingungen anzuwenden. Die Verfassung spezifiziert diese Rahmenbedingungen. Sie nennt dabei die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung. Wichtigkeit und Dringlichkeit einer allfälligen neuen öffentlichen Aufgabe sind anhand der aktuellen und der absehbar künftigen Entwicklung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht zu beurteilen. Damit schafft Art. 32 Abs. 2 eine Verbindung zu den übergeordneten Prinzipien zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Art. 4 – insb. zum Gemeinwohl, das eine soziale, eine wirtschaftliche und eine ökologische Komponente in sich trägt. Der Gesetzgeber kann nur gemeinwohlorientiert handeln, wenn er die massgeblichen Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt berücksichtigt. Die Nennung dieser drei Dimensionen ist als Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs in Art. 4 Abs. 2 zu lesen. Dass es dieselben Dimensionen sind, die auch für eine nachhaltige Entwicklung prägend sind, ist kein Zufall. Die Nachhaltigkeit selbst ist jedoch kein Kriterium zur Anhandnahme neuer öffentlicher Aufgaben.

Der Rückweisungsantrag der SP-Fraktion fusst auf der Überlegung, dass die Kriterien der Nachhaltigkeit in Abs. 1 fehlen, während sie in Abs. 2 angesprochen sind. Art. 32 ist stets in Verbindung mit Art. 3 und Art. 4 zu



lesen. Art. 32 Abs. 1 wiederholt nicht sämtliche übergeordneten Prinzipien, sondern führt die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmässigkeit zusätzlich ein. Art. 32 Abs. 2 enthält demgegenüber Leitplanken für den Gesetzgeber bei der Einführung neuer Aufgaben. Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 32 sprechen also unterschiedliche Aspekte an. Sie sind insofern komplementär. Aufgrund dieser Überlegungen sieht der Regierungsrat von einer Änderung von Art. 32 ab.

Art. 90 Stellvertretungen im Kantonsrat

Kantonsrätin Jucker, Herisau, stellte namens der SP-Fraktion einen erfolgreichen Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, auf die zweite Lesung die Möglichkeit einer Stellvertretung für amtierende Mitglieder des Kantonsrates einzuführen.

Drei Kantone kennen das Institut der Stellvertretung: Graubünden, Tessin und Wallis. Alle drei Kantone wählen das Parlament grundsätzlich nach dem System der Verhältniswahl. Die Kandidierenden für ein Mandat werden also auf Parteilisten gewählt. Die Systeme zur Ermittlung der Ersatzleute sind dabei unterschiedlich. In Graubünden werden auf jeder Liste nach Massgabe der erreichten Sitze die Kandidatinnen und Kandidaten gewählt, die am meisten Stimmen erhalten haben. Die nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten sind Ersatzleute für ihre Liste in der Reihenfolge der erzielten Stimmen (Art. 29 Grossratswahlgesetz Graubünden; BR 150.400). Im Kanton Wallis werden die Suppleanten genannten Ersatzleute in einem getrennten Urnengang aber auf dem gleichen Wahlzettel gewählt. Die Wahlberechtigten erhalten also eine separate Liste mit den zur Wahl stehenden Suppleanten (Art. 136 Gesetz über die politischen Rechte Wallis; SGS 160.1).

Das Mehrheitswahlverfahren funktioniert prinzipiell anders. Es ist vom Grundsatz her nicht mit einer Stellvertretungsregelung vereinbar, da keine Parteilisten zur Wahl stehen und ein Nachrücken einer nicht gewählten Person unzulässig ist. Das Mehrheitswahlverfahren verlangt für die Besetzung eines Mandats – unabhängig ob als Ratsmitglied oder als Ersatzperson – die Mehrheit der Stimmen in einem Wahlkreis. Das bedeutet, dass auch Ersatzleute mit dem geforderten Quorum gewählt werden müssen. Ein System wie in Graubünden wäre mit dem Mehrheitswahlverfahren nicht vereinbar.

Die Einführung von Ersatzleuten hätte erhebliche Folgen für das geltende Wahlsystem. Um in Bezug auf die Stellvertretung die Gleichbehandlung in sämtlichen Wahlkreisen sicherzustellen, müsste gewährleistet sein, dass für jedes Mitglied des Kantonsrates separat ein Ersatzmitglied zur Verfügung steht. Im Mehrheitswahlverfahren muss jede Person einzeln für einen Sitz legitimiert sein. Die Wahl einer beschränkten Anzahl Ersatzleute pro Wahlkreis – im Sinne eines Pools – wäre nicht zulässig. Das bedeutet, dass 130 statt wie bisher 65 Personen zu wählen wären. Der Regierungsrat bezweifelt, ob sich im Kanton genügend Kandidatinnen und Kandidaten finden lassen, um 130 Mandate im Kantonsrat zu besetzen. Insbesondere ist fraglich, ob sich mindestens 65 Personen finden, die sich ausschliesslich als Ersatzleute zur Wahl stellen. Zu viele Vakanzen bei den Ersatzleuten könnten allerdings nicht hingenommen werden, da damit die Gleichbehandlung der Wahlkreise infrage gestellt wäre. Einzelne Sitze wären ständig besetzt, weil Ersatzleute zur Verfügung stehen. Andere blieben vakant. Im Ergebnis führte dies in den Gemeinden zu zahlreichen Ergänzungswahlen.



Schliesslich müsste ein Wahlanmeldeverfahren eingeführt werden. Anders wäre eine genügende Anzahl Ersatzleute nicht zu gewährleisten. Es wären somit nicht mehr alle Stimmberechtigten eines Wahlkreises wählbar, sondern nur noch jene Kandidierenden, die im Rahmen eines Anmeldeverfahrens im Voraus ihre Bereitschaft erklärt haben. Dabei hätte ein Anmeldeverfahren getrennt für die Kandidierenden für den Kantonsrat und für die Ersatzleute stattzufinden.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass eine Stellvertretungsregelung mit dem gegenwärtigen Mehrheitswahlverfahren im Kanton nicht zu vereinbaren wäre.

Da das kantonale Recht keine Regeln zum Verhältniswahlverfahren kennt, wäre es der Gemeinde Herisau grundsätzlich möglich, ein Stellvertretungssystem ähnlich jenem im Kanton Graubünden im kommunalen Recht zu verankern.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass ein Stellvertretungssystem innerhalb des Kantonsrates, also unter den gewählten Ratsmitgliedern, auf Stufe Geschäftsordnung des Kantonsrates ohne weiteres eingeführt werden kann.

C. Ergebnisse der Volksdiskussion

Die Volksdiskussion wurde erwartungsgemäss rege genutzt. Thematisch setzen die 43 Eingaben deutliche Schwergewichte. Die meisten Beiträge beschäftigen sich mit der Medienförderung, mit dem Kreis der Stimmberechtigten sowie mit dem Wahlverfahren für den Kantonsrat. In der Würdigung und Kommentierung der einzelnen Eingaben ist der Regierungsrat sehr zurückhaltend. Die Volksdiskussion ist ein Verfahren des Kantonsrates. Sie dient primär diesem als Vorbereitung auf die 2. Lesung. Daher hat der Regierungsrat die einzelnen Eingaben nur punktuell kommentiert (vgl. Beilage 1.3).

Ein konkreter Änderungsantrag resultiert aus der Volksdiskussion. Ausgehend von einem Hinweis von Andrea Caroni soll Art. 87 (Ausstand) aus dem Entwurf gestrichen werden (vgl. Abschnitt D.9.).

D. Anpassung des Entwurfs aufgrund der Debatte in 1. Lesung und aufgrund der Volksdiskussion

1. Art. 8 Gleichstellung von Frau und Mann

Auf Anregung von Kantonsrat Ruprecht, Herisau, wurde Abs. 3 redaktionell so angepasst, dass die Reihung 'Frau und Mann' im gesamten Artikel einheitlich auftritt.

2. Art. 11 Rechte von Kindern und Jugendlichen

Dem gutgeheissenen Rückweisungsantrag von Kantonsrätin Wigger, Heiden, folgend, wurde die Bestimmung auf die 2. Lesung hin mit dem Recht auf Beteiligung und weiteren Aspekten ergänzt (Abs. 2 und 3). Zudem wurde die Artikelüberschrift angepasst, um den Charakter als Grundrecht zu verdeutlichen.



Abs. 1 verleiht Kindern und Jugendlichen einen spezifischen Schutz vor Beeinträchtigungen in elementaren Aspekten ihrer Persönlichkeit. Das Begriffspaar 'Kinder und Jugendliche' erfasst alle, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Mit der Vollendung des 18. Lebensjahrs endet der grundrechtlich relevante Sonderstatus von Jugendlichen.

Abs. 2 stärkt die verfahrensrechtliche Stellung von Kindern und Jugendlichen, indem ihnen ein Recht auf Anhörung und Mitwirkung in allen Angelegenheiten gewährleistet wird, von denen sie betroffen sind. Das Recht auf Anhörung und Mitwirkung steht, unabhängig vom Alter, allen Kindern und Jugendlichen zu, die fähig sind, eine eigene Meinung zu bilden. Notwendige Voraussetzung für eine adäquate Ausübung dieses Rechts ist, dass die Kinder und Jugendlichen auch altersgerecht informiert werden.

Abs. 3 verpflichtet den Kanton, sich generell für die Wahrung der Rechte von Kindern und Jugendlichen einzusetzen. Diese Verpflichtung geht über Abs. 1 und 2 hinaus. Sie richtet sich an den Gesetzgeber wie an die rechtsanwendenden Behörden und bezieht sich dem Grundsatz nach auf sämtliche Rechte, die nach der UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107; für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997) gewährleistet sind.

3. Art. 14 Schutz der Privatsphäre

Kantonsrat Aggeler, Herisau, regte in der 1. Lesung an, den Begriff der Wohnung durch einen anderen Ausdruck zu ersetzen.

Der Begriff der Wohnung dient im Bundesrecht wie im internationalen Recht dazu, das Schutzobjekt zu umschreiben (Art. 13 BV; SR 101, Art. 8 EMRK; SR 0.101). Nach Lehre und Rechtsprechung sind jedoch nicht nur die eigene Wohnung, sondern auch andere private Räumlichkeiten vor staatlichen Eingriffen geschützt (unter anderem Geschäftsräumlichkeiten, Nebenräume, Balkone, Garagen, umzäunte Gärten, ferner auch bloss vorübergehend bewohnte Räume wie Hotelzimmer, Zelte oder Wohnwagen, wenn sie geeignet sind, eine gewisse Privatsphäre zu begründen). Keine Rolle spielt, ob es sich um Eigentum oder eine Mietsache handelt. Abs. 2 wurde dieser Rechtslage entsprechend auf die 2. Lesung hin ergänzt.

4. Art. 39 Klimaschutz

Der Artikel wurde auf Antrag der SP-Fraktion an den Regierungsrat zurückgewiesen, um zu prüfen, wie Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und die Vorbildfunktion von Kanton und Gemeinden einzubringen sind.

Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (SR 814.310) nehmen Bund und Kantone in Bezug auf die Erreichung des Ziels von Netto-Null-Emissionen und auf die Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels eine Vorbildfunktion wahr. Nach kantonalem Recht kommt auch den Gemeinden eine solche Vorbildfunktion zu (Art. 14 Energiegesetz; bGS 750.1). Als systematisch übergeordnete Handlungsanweisung wird die Vorbildfunktion von Kanton und Gemeinden in Abs. 1 verankert. Sie gilt für die gesamte Umsetzung der Klimaschutzpolitik im eigenen Verwaltungsbereich.



Anlässlich der 1. Lesung wurde über eine Ergänzung von Abs. 2 mit der Pflicht zur Ressourcenschonung diskutiert. Darauf ist zu verzichten. Die Ressourcenschonung ist Gegenstand von Art. 38 Abs. 2 und würde über die Thematik von Art. 39 hinausgreifen.

Abs. 3 spricht neu von 'Anpassung an den Klimawandel'. Damit wird das Feld der Vorkehrungen erweitert. Massnahmen zur Bewältigung und Minderung der negativen Folgen bleiben dabei ein Kernanliegen.

5. Art. 45 Kreislaufwirtschaft und Abfall

Auf Antrag der Mitte/EVP/GLP-Fraktion hat der Rat die Förderung der Kreislaufwirtschaft in Art. 45 aufgenommen. Die Kreislaufwirtschaft ist allgemeiner und umfassender als die Abfallbewirtschaftung. Der Artikel wurde daher auf die 2. Lesung hin neu aufgebaut und die Titelüberschrift angepasst.

6. Art. 46 Bildungswesen

In der 1. Lesung entstand eine Kontroverse um die Auslegung von Satz 2 in Abs. 2, insbesondere ob der Ausdruck 'Benachteiligte' auch 'Hochbegabte' umfassen könne oder ob letztere ausdrücklich zu nennen seien. Nach erneuter Prüfung beantragt der Regierungsrat, auf den umstrittenen Satz 2 zu verzichten. Dass sowohl Benachteiligte als auch Hochbegabte nach ihren Fähigkeiten gefördert werden, ergibt sich aus dem bildungspolitischen Grundsatz von Satz 1 in Abs. 2. Es ist daher fraglich, worin der verfassungsrechtliche Mehrwert von Satz 2 bestehen soll.

7. Art. 58a Medien

In der ersten Lesung beantragte Kantonsrat Silvan Graf, Heiden, namens der SP-Fraktion die Rückweisung von Art. 59 mit dem Auftrag, diesen auf die 2. Lesung dahingehend zu überarbeiten, dass nicht nur der Zugang zu digitaler Information, sondern auch regionaler Journalismus gefördert werden soll. Der Rat stimmte dem Antrag mit 37:26 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Der Regierungsrat solle die Möglichkeiten für eine Förderung des regionalen Journalismus nochmals überdenken, obwohl mehrfach betont wurde, dies dürfe keinesfalls eine Staatsaufgabe werden. Dem wurde entgegengehalten, das zunehmende Verschwinden regionaler Medien und der Abbau von seriöser Regional- und Lokalberichterstattung könne die Demokratie gefährden.

Die Diskussion um die Medienförderung ist nicht neu. Sie hat nach dem Volks-Nein zum Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien im Jahr 2022 nicht an Brisanz verloren, weil der Spardruck bei den Medienhäusern hoch bleibt. 2024 geht als eines der bislang einschneidendsten Jahre in die Geschichte ein. Unter anderem gab Tamedia den Abbau von rund 300 Vollzeitstellen bekannt und bei CH Media fielen rund 200 Stellen weg.

In einigen Kantonen gab es in den vergangenen Jahren Bestrebungen, den Journalismus zu unterstützen. So haben die Kantone Freiburg und Bern gesetzliche Grundlagen zur Medienförderung geschaffen. Auf nationaler Ebene haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit dem Nein zum Massnahmenpaket klar zum Ausdruck gebracht, dass sie staatliche Eingriffe in den Medienmarkt skeptisch sehen. Appenzell Ausserrhoden lehnte die Vorlage ebenfalls ab. In keiner Gemeinde fand sich eine Mehrheit für das Unterstützungspaket.



Der Regierungsrat erkennt das Problem: Durch den Wandel im Medienkonsum und den Auflagenverlust klassischer Medien wird es immer schwieriger, die Bevölkerung zu erreichen und der verfassungsmässigen Informationspflicht gerecht zu werden. Eine direkte Medienförderung lehnt der Regierungsrat allerdings ab. Subventionen an Verlagshäuser oder spezifische Medienprojekte sind heikel. Staatliche Gelder können die Unabhängigkeit der Medien untergraben und der Pressefreiheit schaden. Problematisch wäre zudem die potenzielle Abhängigkeit der Medienhäuser von Subventionen, insbesondere vor dem Hintergrund der sich voraussichtlich weiter verschärfenden Ertragssituation. Auch kann es nicht die Aufgabe des Kantons sein, indirekt ein Online-Portal zu betreiben oder eine Zeitung herauszugeben. Schliesslich könnte eine direkte Medienförderung gegen die Wettbewerbsneutralität des Staates als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit verstossen, wie sie in Art. 94 der Bundesverfassung verankert ist.

Indirekte Massnahmen hingegen bieten für den Regierungsrat einen gangbaren Weg. Beispiele dafür sind die an bestimmte Kriterien geknüpfte Subventionierung von Medienabos für junge Bürgerinnen und Bürger oder die Förderung von Ausbildungsprogrammen für Journalistinnen und Journalisten. Solche Ansätze stärken die Rahmenbedingungen für den gesamten Sektor, ohne die Unabhängigkeit der Medien oder die Wettbewerbsneutralität des Staates infrage zu stellen. Der vorgeschlagene Art. 58a sieht in diesem Sinne als Grundsatz vor, dass sich Kanton und Gemeinden für die Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien einsetzen (Abs. 1). Der Kanton soll zudem Massnahmen unterstützen können, die zu einer vielfältigen und zeitgemässen Medienstruktur beitragen (Abs. 3). Der Begriff der Medienstruktur soll dabei zum Ausdruck bringen, dass es nicht darum gehen kann, einzelne Produkte oder einzelne Marktteilnehmer direkt zu unterstützen.

Die Stärkung einer vielfältigen, unabhängigen und qualitativ hochstehenden Medienlandschaft als wichtiger Eckpfeiler einer funktionierenden Demokratie darf aber nicht allein durch Massnahmen zugunsten der Medien selbst erfolgen. Die Förderung der Medienbildung und -kompetenz junger Menschen (Abs. 2) ist für den Regierungsrat ebenso essenziell, um diese auf die Anforderungen einer zunehmend digitalen Gesellschaft mit neuen medialen Angeboten – insbesondere im Bereich der sozialen Medien – vorzubereiten. Junge Menschen benötigen die Fähigkeit, Informationen kritisch zu hinterfragen, ihre Herkunft zu prüfen und ihre Glaubwürdigkeit einzuschätzen, was besonders in Zeiten von Fake News und Desinformation unverzichtbar ist. Die Förderung dieser Kompetenzen gehört bei Kindern und Jugendlichen zum staatlichen Bildungsauftrag im weiteren Sinne und legt die Grundlage für eine seriöse Auseinandersetzung mit den Medien im Erwachsenenalter. Abs. 2 ist allerdings nicht auf die Schule beschränkt. Er soll es ermöglichen, die Medienkompetenz der Kinder und Jugendlichen durch Massnahmen auch ausserhalb der Schule zu fördern.

8. Art. 69 Stimmrecht

Im Hauptantrag unterbreitet der Regierungsrat eine Anpassung von Art. 69 des Entwurfs. Dieser beinhaltet – in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht – das Stimmrechtsalter 18 sowie eine Streichung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene. Zur Begründung vgl. die Ausführungen in Abschnitt E. zum Eventualantrag.

9. Art. 83 Amtsenthebung

Ist ein Mitglied des Regierungsrates offensichtlich und dauerhaft nicht mehr in der Lage, sein Amt auszuüben, kann der Kantonsrat seit der Reform der Staatsleitung 2015 mit einer Mehrheit von drei Viertel der anwesenden Ratsmitglieder die Amtsunfähigkeit feststellen (Art. 77 Abs. 1^{bis} KV). Die geltende Regelung ist insoweit



unvollständig, als offenbleibt, was die weiteren Rechtsfolgen sind. Insbesondere fehlt eine Aussage darüber, dass mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit eine Vakanz eintritt und das frei gewordene Amt durch Wahl neu besetzt werden kann.

Die neue Regelung stellt nunmehr klar, dass es sich um ein Verfahren auf Amtsenthebung handelt. Der Anwendungsbereich erfasst alle Behördenmitglieder, die von den Stimmberechtigten oder vom Kantonsrat gewählt werden. Ob ein Verfahren eröffnet wird, steht im Ermessen des Kantonsrates. Eine Amtsenthebung erübrigt sich etwa, wenn ohnehin eine Gesamterneuerung der Behörde bevorsteht. Auf die 2. Lesung hin wurden Inhalt und Titel der Bestimmung redaktionell überarbeitet.

10. Art. 87 Ausstand

Die Bestimmung über den Ausstand vermag insgesamt nicht zu befriedigen. Nach Lehre und Rechtsprechung gehen die zwingenden Gründe für einen Ausstand weit über Art. 87 hinaus. Die Bestimmung lässt zudem ausser Acht, dass unterschiedliche Regeln für Gerichte, Verwaltung und Parlament gelten. So ist die persönliche Betroffenheit gerade kein Grund für einen Ausstand, wenn es um die Wahlen von Organen des Kantonsrates geht (Art. 36 Abs. 1 Kantonsratsgesetz). Die Pflicht zur Wahrung des Ausstands ergibt sich verfassungsrechtlich bereits aus dem Anspruch auf faire Behandlung (Art. 26 Abs. 1). Eine detaillierte Regelung des Ausstands sollte den verschiedenen Verfahrens- und Organisationsgesetzen überlassen werden. Der Entwurf für die 2. Lesung verzichtet daher auf Art. 87.

11. Art. 90 Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates

Auf Antrag von Kantonsrätin Müller, Hundwil, und Kantonsrat Bühler, Speicher, wurde der Regierungsrat beauftragt, auf die 2. Lesung hin einen Vorschlag für die Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates auszuarbeiten, der grundsätzlich die Beibehaltung des bestehenden Mischwahlsystems vorsieht und jeder Gemeinde einen Sitz garantiert. Dieses Mischsystem müsse mit den bundesrechtlichen Vorgaben konform sein.

Nach geltendem Recht werden die 65 Kantonsratsmandate im Verhältnis der Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt, wobei jede Gemeinde mindestens einen Sitz hat (Art. 71 Abs. 2 und 3 KV). Es gilt das Mehrheitswahlverfahren, die Gemeinden können jedoch das Verhältniswahlverfahren einführen (Art. 71 Abs. 4 KV).

Das Verhältniswahlverfahren (Proporz) kommt heute nur in Herisau zur Anwendung. In den übrigen 19 Gemeinden werden die Kantonsratsmandate im Mehrheitswahlverfahren (Majorz) vergeben.

Zur bundesrechtlichen Ausgangslage:

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens für ihre Parlamente weitgehend frei. Eine Schranke bildet die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Sie garantiert Wahlrechtsgleichheit, die als Teilgehalte die Zählwertgleichheit, die Stimmkraftgleichheit und die Erfolgswertgleichheit umfasst. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts heisst Erfolgswertgleichheit, "dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden" (BGE 145 I 259, E. 4.4). Die Zahl der gewichtslosen Stimmen ist nach dieser Rechtsprechung auf ein Minimum zu begrenzen (BGE 125 I 185, E. 7.3).



Die Erfolgswertgleichheit lässt sich im reinen Majorzwahlverfahren nicht verwirklichen. Sämtliche Stimmen, die an Personen gehen, die in einem Wahlkreis keine Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen können, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt und bleiben gewichtslos (BGE 145 I 259, E. 8.1). Das Bundesgericht sieht jedoch die mit der Anwendung des Majorzwahlverfahrens verbundene Einschränkung der Erfolgswertgleichheit als gerechtfertigt an, wenn im betreffenden Wahlgebiet den politischen Parteien nur ein geringer Stellenwert zukommt und somit die Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 145 I 259, E. 8.2).

Ähnliche Ausführungen hat das Bundesgericht zum Mischwahlsystem gemacht. Ein Wahlsystem, das Elemente des Majorz- und der Proporzprinzips vereine, habe den Nachteil, dass innerhalb desselben Wahlgebiets für die Bestellung desselben Organs verschiedene Wahlverfahren angewandt würden, was per se eine gewisse Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit zur Folge habe. Andererseits könne ein gemischtes Wahlsystem, je nach seiner Ausgestaltung, die mit einem reinen Majorzwahlverfahren verbundenen Mängel abmildern, indem es sich einem Proporzverfahren annähere und dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit mindestens teilweise Achtung verschaffe (BGE 143 I 92, E. 6.2). Das Gebot, wonach die Parlamentsmandate proportional zur Stärke der an der Wahl beteiligten politischen Gruppierungen zu verteilen sind, verliere dort an Bedeutung, wo die Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wähler von untergeordneter Bedeutung sei (BGE 143 I 92, E. 6.3.4).

Das Bundesgericht hat 2014 das geltende Wahlsystem von Appenzell Ausserrhoden im Lichte dieser Rechtsprechung geprüft und für zulässig erachtet. Angefochten waren die Kantonsratswahlen 2011. Das Urteil des Bundesgericht hielt fest: "Als nachvollziehbare sachliche Gründe für die Zulässigkeit des bisherigen gemischten Wahlsystems zu erwähnen sind die grosse Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, die geringe durchschnittliche Bevölkerungszahl in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden, der relativ geringe Stellenwert der politischen Parteien im Kanton bzw. in den Gemeinden sowie daran anknüpfend die untergeordnete Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidaten zu einer bestimmten Partei für den Entscheid der Wähler in den nach dem Majorzprinzip wählenden Gemeinden. [...] Andererseits gibt es Hinweise darauf, dass die Bedeutung der Zugehörigkeit der Kantonsratskandidaten zu einer bestimmten politischen Gruppierung bzw. das politische Profil der Kandidaten für den Entscheid der Wähler auch im Kanton Appenzell A.Rh. zunimmt. [...] Was sodann den Anteil der in den Kantonsrat gewählten parteiunabhängigen Personen angeht, sind gewisse regionale Unterschiede zu erkennen. Vergleichsweise klein ist der Anteil parteiunabhängiger Kantonsräte namentlich in den etwas grösseren Gemeinden Teufen, Speicher und Heiden, was dafür spricht, dass dort die Parteizugehörigkeit eine etwas wichtigere Rolle spielen könnte als in den kleineren Gemeinden. Schliesslich ist nicht ausgeschlossen, dass das persönliche Element bei der Wahl der Mitglieder des Kantonsrats künftig insgesamt an Bedeutung verliert, falls die gesellschaftliche und politische Verwurzelung der Bevölkerung in den Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. ab- und die allgemeine Mobilität weiter zunimmt. Es wird Aufgabe der kantonalen Behörden sein, die rechtliche und gesellschaftliche Entwicklung, welche Einfluss auf die Vereinbarkeit des Verfahrens für die Wahl des Kantonsrats mit Art. 34 BV haben kann, zu beobachten und insbesondere periodisch zu prüfen, ob die Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kantonsratskandidaten für den Entscheid der Wähler weiter zunimmt. Wäre dies spürbar und dauerhaft der Fall, liesse sich die mit dem bisher angewandten Wahlverfahren verbundene Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nicht mehr rechtfertigen [...]" (Urteil vom 26. September 2014, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.6)



Die Verhältnisse haben sich seit diesem Bundesgerichtsurteil nicht wesentlich geändert. Nach wie vor spielt die Parteizugehörigkeit in vielen Gemeinden eine untergeordnete Rolle. Die Zahl der parteiunabhängigen Mitglieder im Kantonsrat ist konstant hoch und liegt derzeit bei 22 von 65 Sitzen. Werden nur die Gemeinden mit Majorzwahlverfahren betrachtet, so gingen in den letzten Wahlen 18 von 47 Sitzen an parteiunabhängige Kandidatinnen und Kandidaten (zum Vergleich: 2019 17/46, 2015 15/47, 2011 22/51). Das Bundesgericht hat denn auch eine Beschwerde gegen die Kantonsratswahlen 2019 mit der Begründung abgewiesen, die Umstände hätten sich seit der Kantonsratswahl 2011 nicht derart geändert, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit des Wahlsystems neu zu beurteilen wäre (Urteil vom 18. März 2020, 1C_529/2018, E. 5.3).

Ungeachtet dessen ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts aber Gründe für eine Überprüfung der bestehenden Regelung. Insbesondere ist festzustellen, dass die in Art. 71 Abs. 4 KV vorgesehene Wahlfreiheit der Gemeinden illusorisch geworden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen die Proporzwahlkreise so ausgestaltet sein, dass das natürliche Quorum, d.h. der Stimmenanteil, der bei der ersten Sitzverteilung für die Erlangung eines Vollmandats erforderlich ist, nicht über 10 % liegt (BGE 143 I 92, E. 5). Dies setzt einen Wahlkreis mit mindestens neun Sitzen voraus, was heute nur die Gemeinde Herisau erfüllt. In den restlichen 19 Gemeinden läge das natürliche Quorum aufgrund der Wahlkreisgrösse bei über 10 %, was den Anforderungen an Proporzwahlkreise nicht entspricht. Das Bundesgericht verlangt in solchen Fällen, dass der Kanton ausgleichende Massnahmen ergreift, wobei vorab an Wahlkreisverbände oder die Methode "Doppelter Pukelsheim" zu denken ist (BGE 143 I 92 E. 5.4; Urteil vom 26. September 2014, 1C_59/2012, 1C_61/2012, E. 12.3).

Neuregelung des Wahlsystems:

Die 65 Sitze des Kantonsrates (Abs. 1) werden nach Massgabe der Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt, wobei jede Gemeinde mindestens einen Sitz hat (Abs. 2). Damit bilden die Gemeinden weiterhin die Wahlkreise. Mit der Beibehaltung der Sitzgarantie wird anerkannt, dass den Gemeinden nach wie vor ein hoher Stellenwert im kantonalen Gemeinwesen zukommt, wie dies auch in der kantonalen Volksabstimmung über die Gemeindestrukturereform vom 26. November 2023 zum Ausdruck gekommen ist. Die mit der Sitzgarantie verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit sind in Anbetracht der starken Stellung der Gemeinden gerechtfertigt. Das Bundesgericht hat für vergleichbare Verhältnisse entschieden, dass eine Sitzgarantie mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar ist (BGE 145 I 259 E. 7.2, 143 I 92 E. 6.4).

Das Mischwahlsystem wird beibehalten (Abs. 3). Wie bisher gilt der Grundsatz, dass die Mitglieder des Kantonsrates im Mehrheitswahlverfahren gewählt werden. Abweichend zum geltenden Recht ist es aber nicht mehr den Gemeinden anheimgestellt, ob sie das Verhältniswahlverfahren einführen wollen. Dass die Sitze der Gemeinde Herisau im Verhältniswahlverfahren zu vergeben sind, ist aufgrund der Grösse des Wahlkreises zwingend. Künftig soll daher immer das Verhältniswahlverfahren zur Anwendung kommen, wenn eine Gemeinde über eine bestimmte Mindestsitzzahl verfügt.

Der Regierungsrat schlägt vor, das Verhältniswahlverfahren auf alle Gemeinden mit fünf oder mehr Sitzen auszuweiten. Damit unterstehen die Kantonratswahlen bei gleichbleibender Sitzverteilung in vier von zwanzig Gemeinden dem Verhältniswahlverfahren. Wie das Bundesgericht festgestellt hat, ist der Anteil der Parteiunabhängigen in den Gemeinden Teufen, Speicher und Heiden verhältnismässig klein, was dafür spricht, dass die Parteizugehörigkeit dort eine grössere Rolle spielt (Urteil vom 26. September 2014, 1C_59/2012, 1_61/2012, E. 12.6). Auch in der 1. Lesung im Kantonsrat wurde das Mehrheitswahlverfahren vor allem mit Blick auf die



genannten Gemeinden kritisiert. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden künftig 35 von 65 Sitzen im Verhältniswahlverfahren vergeben, was eine erhebliche Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bedeutet.

Die Einführung des Verhältniswahlverfahrens in den Gemeinden Teufen, Speicher und Heiden wird im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kantonale Ausgleichsmassnahmen erfordern. Es wird Sache des Gesetzgebers sein (Abs. 4), sich über geeignete Massnahmen auszusprechen, damit die Limite von 10 % beim natürlichen Quorum für die Erlangung eines Mandats nicht überschritten wird. Zu denken ist dabei an die Bildung von Wahlkreisverbänden mit ausreichender Sitzzahl oder die Methode der doppelt proportionalen Mandatsverteilung mit Standardrundung ("Doppelter Pukelsheim").

Ein vergleichbares Mischwahlsystem kennt der Kanton Uri. Nach Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Uri gilt für Gemeinden, denen fünf oder mehr Landräte zustehen, das System der Verhältniswahl, für die übrigen das System der Mehrheitswahl. Diese Verfassungsbestimmung wurde von der Bundesversammlung am 11. März 2020 gewährleistet (BBI 2020 4671).

Alternativ wäre denkbar, das Verhältniswahlverfahren immer dann zur Anwendung zu bringen, wenn ein Wahlkreis neun oder mehr Sitze aufweist. Damit wäre das vom Bundesgericht geforderte Quorum von 10 % in diesen Wahlkreisen stets erfüllt. Kantonale Ausgleichsmassnahmen wären nicht erforderlich. Im Ergebnis würde das Verhältniswahlverfahren auf die Gemeinde Herisau beschränkt bleiben. Aufgrund der Verbesserung der Erfolgswertgleichheit für zusätzliche 17 Sitze im Kantonsrat und der von der Bundesversammlung bestätigten Konformität des Urner Modells mit dem Bundesrecht beantragt der Regierungsrat die Variante mit fünf oder mehr Sitzen zur Annahme.

12. Art. 122 Bestand und Gebiet der Gemeinden

Abs. 2 wurde auf Antrag von Kantonsrat Sütterle, Teufen, an den neuen Art. 101^{bis} KV angeglichen, der in der Volksabstimmung vom 26. November 2023 angenommen wurde.

Nach der Fassung 1. Lesung ist das Verfahren der Gemeindefusion im Gemeindegesetz geregelt. Unterdessen steht jedoch ein eigenständiges Fusionsgesetz in Bearbeitung. Die Bestimmung über das Gemeindegesetz (Art. 128) wurde deshalb angepasst und Art. 122 mit einem neuen Abs. 4 ergänzt.

13. Art. 125 Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene

Der Regierungsrat unterbreitet im Hauptantrag die Ausgestaltung des fakultativen Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene gemäss Rückweisungsantrag Andreas Welz, Trogen, in 1. Lesung. Zur Begründung vgl. die Ausführungen in Abschnitt E. zum Eventualantrag. Nachfolgend finden sich Erläuterungen zur neuen Bestimmung in Art. 125.

Das Stimmrecht für Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft ist heute in den Gemeinden Teufen, Speicher, Trogen, Rehetobel und Wald etabliert. Insoweit Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte eingeräumt werden, sind sie den anderen Stimmberechtigten gleichgestellt. Ihnen darf die Ausübung des Stimmrechts nicht durch zusätzliche Anforderungen oder Bedingungen erschwert werden. Unter dem Blickwinkel der



Gleichbehandlung problematisch ist daher, dass Ausländerinnen und Ausländer ihr Stimmrecht nach der geltenden Verfassung nur ausüben können, wenn sie ein entsprechendes Begehren stellen (Art. 105 Abs. 2 KV). Dieses zusätzliche Erfordernis wird in der Lehre zu Recht kritisiert (CORSIN BISAZ, in: Andreas Glaser [Hrsg.], Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer? Zürich 2017, S. 128). Sachliche Gründe für eine solche Erschwerung der Stimmrechtsausübung lassen sich nicht erkennen. In Abweichung zum geltenden Recht verzichtet die unterbreitete Variante daher darauf, die Stimmrechtsausübung von Ausländerinnen und Ausländern an ein entsprechendes Begehren zu knüpfen.

Die Abweichungen vom geltenden Recht erfordern eine Übergangsregelung. Nach Art. 139 sind in den Gemeinden, welche das Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige eingeführt haben, mit dem Inkrafttreten der Verfassung alle ausländischen Staatsangehörigen stimmberechtigt, welche die Voraussetzungen nach neuem Recht erfüllen. Diese sind also auch bei noch ausstehender Anpassung der Gemeindeordnung unmittelbar zur Ausübung des Stimmrechts berechtigt.

14. Art. 128 Gemeindegesetz

Siehe die Erläuterungen zu Art. 122.

15. Art. 137 Wahlen und Amtsdauer

Die nächste Gesamterneuerung der kantonalen Behörden findet 2027 statt. Das Inkrafttreten der Verfassung ist auf dasselbe Jahr vorgesehen, weshalb die Übergangsbestimmung von Art. 137 entfällt.

16. Art. 138 Kantonsratswahlen

Mit dem Verzicht auf die allgemeine Einführung des Verhältniswahlverfahrens ist die Übergangsbestimmung anzupassen. Die Kantonsratswahlen sollen erstmals 2031 nach neuem Recht durchgeführt werden. Um die Durchführung zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen.

17. Art. 139 Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige

Vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 125 in Abschnitt D.12.

E. Eventualantrag

Wie bereits erwähnt, erachtet der Regierungsrat die Diskussion im Kantonsrat zu den Themenbereichen Stimmrechtsalter und Ausländerstimmrecht als noch nicht abgeschlossen (vgl. vorne, Abschnitt B.1). Er hat daher in 2. Lesung erneut eine Auslegeordnung gemacht und präsentiert dem Kantonsrat einen Eventualantrag, der die Ausweitung des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten zum Gegenstand hat (vgl. Beilage 1.1, S. 37).



1. Rechtliches

Der Regierungsrat hat bereits im [Bericht und Antrag vom 20. Dezember 2022 zur 1. Lesung](#) erläutert, warum pro Vorlage lediglich ein Eventualantrag zulässig ist (S. 15). Die Anzahl der Artikel und Themengebiete in einem Eventualantrag ist allerdings nicht beschränkt. Im Rahmen der Reform der Staatsleitung (einer Teilrevision der Verfassung) präsentierte der Regierungsrat bereits einen Haupt- und einen Eventualantrag mit zwei Modellen, die mehrere verfassungsrechtliche Fragen unterschiedlich beantworteten (vgl. Reform der Staatsleitung, [Bericht und Antrag vom 5. März 2013 zur 1. Lesung, S. 23 ff.](#)). Beim Verfahren der Totalrevision der Kantonsverfassung gilt der Grundsatz der Einheit der Materie ohnehin nicht (vgl. Art. 114 KV).

2. Mehrheitsfähigkeit einer Ausweitung des Stimmrechts

Die Bemühungen um eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre sind in verschiedenen Kantonen gescheitert – jüngst in den Kantonen Aargau (2024), Bern (2022) und Uri (2021). Der Regierungsrat erachtet diese Frage auch in Appenzell Ausserrhoden als nicht mehrheitsfähig. Hinweise dafür haben die Vernehmlassung und die Volksdiskussion geliefert. Entsprechend beantragt der Regierungsrat in der Hauptvorlage die Beibehaltung des Stimmrechtsalters 18.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene. Appenzell Ausserrhoden kennt das Stimm- und Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige auf kommunaler Ebene, soweit die Gemeinden dessen Einführung vorsehen. Diese Regelung hat sich bewährt. Das Ausländerstimmrecht ist in mehreren Gemeinden fest etabliert. Zahlreiche Urnengänge in den vergangenen Jahren zeigen aber, dass dieses Institut keineswegs unumstritten ist. 2019 scheiterte die Einführung in Bühler. 2023 verwarfen die Stimmberechtigten von Herisau eine entsprechende Vorlage. Auf kantonaler Ebene hat sich das Institut nicht durchgesetzt. Einzig die Kantone Neuenburg und Jura räumen die Stimmberechtigung in kantonalen Angelegenheiten auch Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft ein. Dagegen verwarfen jüngst die Stimmberechtigten von Basel-Stadt die Einführung des Ausländerstimmrechts deutlich. Der Regierungsrat erachtet diese Frage in Appenzell Ausserrhoden ebenfalls als nicht mehrheitsfähig.

3. Schlussfolgerung

Die Verfassungskommission, die vorbereitende Kommission des Kantonsrates wie auch der Kantonsrat haben einer Ausweitung des Stimmrechts zugestimmt. Gleichzeitig wurde in der Debatte zur 1. Lesung betont, dass die Frage der Mehrheitsfähigkeit noch zu diskutieren sei und im Zentrum der Debatte zur 2. Lesung stehen solle.

Der Regierungsrat streicht das Anliegen der Ausweitung des Stimmrechts nicht komplett aus der Vorlage. Um die Mehrheitsfähigkeit der Gesamtvorlage aber nicht zu gefährden, präsentiert er einen Eventualantrag. Die Stimmberechtigten sollen die Möglichkeit erhalten, separat über eine Ausweitung des Stimmrechts zu befinden. Mit diesem Vorgehen wird der Regierungsrat zwei Anliegen gerecht. Einerseits respektiert er die Ergebnisse der 1. Lesung und belässt die Ausweitung des Stimmrechts in der Vorlage. Andererseits präsentiert er eine Vorlage, die im Hauptantrag eine reelle Chance auf Zustimmung hat und den Stimmberechtigten im Eventualantrag die Möglichkeit gibt, eine Ausweitung des Stimmrechts separat zu beschliessen.



F. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung enthält zahlreiche Bestimmungen, die durch den Gesetzgeber konkretisiert werden müssen oder ihm ausdrücklich einen Gesetzgebungsauftrag erteilen. Die Annahme der Totalrevision wird verschiedene Gesetzgebungsprojekte auslösen. Das hat sich gegenüber der 1. Lesung nicht geändert. Der Gesetzgeber wird insbesondere kantonale Regeln über das Verhältniswahlverfahren in den Gemeinden aufstellen müssen. Dies wie heute gänzlich den Gemeinden zu überlassen, wäre mit dem Gebot der Rechtsgleichheit nur schwer zu vereinbaren. Das Gesetz über die politische Rechte wird also anzupassen sein. Eine Totalrevision dieses Gesetzes ist allerdings ohnehin seit längerem hängig.

Auch die Konkretisierung und Umsetzung neuer oder präzisierter öffentlicher Aufgaben wird unter Umständen gesetzliche Anpassungen zur Folge haben (z.B. in den Bereichen: Klimaschutz, Energie, Kreislaufwirtschaft, digitale Information und Kommunikation, Förderung der Medien). Schliesslich erfordert auch die Aktualisierung diverser organisatorischer Vorschriften Gesetzesnovellen (insb. betreffend Organisation der Justiz, Unvereinbarkeiten, Amtsenthebung, Ombudsstelle, Whistleblowing, Behandlungsfristen für Volksinitiativen). Im Zentrum wird dabei die Revision der Justizgesetzgebung stehen, da im Bereich Gerichte zahlreiche Neuerungen vorgesehen sind.

Absehbar werden das Gesetz über die politischen Rechte sowie das Justizgesetz umfassenden Revisionen zu unterziehen sein. Weitere rund 20 Gesetze werden nach gegenwärtiger Einschätzung punktuelle Anpassungen erfahren. Der Handlungsbedarf wie auch der Zeitdruck sind dabei sehr unterschiedlich. Vordringlich ist der Erlass neuer Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates (Art. 138 Abs. 2).

2. Finanziell

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt schlecht abschätzen. Klar ist, dass die Umsetzungsgesetzgebung einen grossen Aufwand erfordern wird. Die Kosten hängen primär davon ab, wie viele zusätzliche Ressourcen für die Durchführung der Gesetzgebungsprojekte eingesetzt werden müssen. Für konkrete Projektplanungen und Kostenschätzungen ist es allerdings noch zu früh.

Die Einsetzung einer neuen Wahlvorbereitungskommission wird gewisse Kosten für Spesen und Sitzungsgelder mit sich bringen. Ihre konkrete Arbeitsweise und Entschädigung wird jedoch erst durch Gesetz bestimmt. Dasselbe gilt für die neu zu schaffende Ombudsstelle und die Meldestelle für Whistleblowing.

Auf der anderen Seite wird der Verzicht auf eine Reihe kantonaler Wahlen durch die Stimmberechtigten zu einer gewissen Entlastung führen.

3. Personell

Die Totalrevision der Kantonsverfassung hat keine unmittelbaren personellen Auswirkungen. Jedoch wird die Gesetzgebungsarbeit, die zur Umsetzung der Verfassungsrevision nötig ist, die Ressourcen der Departemente



und der Kantonskanzlei beanspruchen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass der Regierungsrat für die Vorbereitung gewisser Gesetzesvorlagen zusätzliche Ressourcen schaffen muss. Personelle Ressourcen werden auch die neuen Behörden beanspruchen, die der Entwurf vorsieht: Die Ombudsstelle und die Wahlvorbereitungskommission. Da diese verwaltungsunabhängig sind und auch vom Kantonsrat unabhängig operieren sollen, werden die notwendigen personellen Ressourcen ausserhalb der Verwaltung angesiedelt sein.

4. Organisatorisch

Die Totalrevision der Kantonsverfassung hat punktuell einen direkten Einfluss auf die Organisation der kantonalen Behörden. Unmittelbare Auswirkungen haben die Verdoppelung der Amtsdauer für Mitglieder der gerichtlichen Behörden, die Wahl ins Landammannamt durch den Regierungsrat, die Einsetzung einer Wahlvorbereitungskommission, die Einrichtung einer Meldestelle für das Whistleblowing und die Einführung einer kantonalen Ombudsstelle. Auch in diesen Themen ist eine Umsetzung durch den Gesetzgeber erforderlich, doch der Entscheid für die organisatorisch bedeutsame Umstellung geschieht auf Verfassungsebene.

Die Organisation der Verwaltung ist durch die Verfassungsrevision lediglich punktuell betroffen. So verlangt die Vereinheitlichung der Bestimmungen zum Verhältniswahlrecht auf kantonaler Ebene nach einer einheitlichen Resultatermittlungssoftware für die betroffenen Gemeinden. Solche Systeme sind komplex, ebenso wie deren Beschaffung, Konfiguration und Betrieb.

Die Gemeinden sind insb. im Bereich der Gemeindestrukturen betroffen. Es gilt die bestehenden Gemeindeordnungen auf die neuen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben hin zu überprüfen.

G. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Volksabstimmung zur Vorlage nach Beratung in Kommission und Plenum noch 2025 wird stattfinden können (Termin September oder November). Bei Annahme durch die Stimmberechtigten ist im Anschluss die Gewährleistung der neuen Verfassung durch die Bundesversammlung einzuholen.

Die Inkraftsetzung der neuen Verfassung ist per 1. Januar 2027 vorgesehen.



H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, dem Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Verfassungsentwurf; 2. Lesung
Beilage 1.2	Synopse; 2. Lesung
Beilage 1.3	Auswertung Volksdiskussionsbeiträge
Beilage 1.4	Volksdiskussionsbeiträge gesammelt