



Verhandlungen des Kantonsrates

Sitzung vom 25. Februar 2019

Ort und Zeit	Kantonsratssaal, Regierungsgebäude Herisau, 08.15 bis 11.45 Uhr
Anwesend	zwischen 62 und 63 Mitglieder des Kantonsrates 5 Mitglieder des Regierungsrates
Entschuldigt	Kantonsrat Michael Kunz, Rehetobel (ganztags) Kantonsrat Jürg Wickart, Walzenhausen (ganztags) Kantonsrat Ralf Menet, Herisau (ab 11.25 Uhr)
Vorsitz	Kantonsratspräsident Beat Landolt, Gais
Ratschreiber	Roger Nobs
Protokollführung	ClaudiaENZler, Kanzleiassistentin

Die Geschäfte werden wie folgt behandelt:

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten
5. Leitung Parlamentsdienst; Wahl
2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Teilrevision; 1. Lesung
3. Assekuranzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung
4. Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten

Kantonsratspräsident Landolt–Gais eröffnet die Sitzung mit folgenden Worten:

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen und Herren Kantonsräte
Sehr geehrte Gäste und Vertreter der Medien

Eine sechzehnjährige Schülerin aus Schweden spricht an der UN-Klimakonferenz in Kattowitz. Es gelingt ihr, die Sensorien der Jugendlichen zu treffen. Sie werden aufgerüttelt und stehen auf. Mehr noch, sie gehen auf die Strasse. Sie bleiben dem Schulunterricht fern. Primär freue ich mich über das Einstehen für eine bessere Zukunft hinsichtlich des Klimas. Aus Zürich, Basel und St.Gallen hört man: Es sind Gymnasiastinnen und Gymnasiasten, die demonstrieren. Was ist mit den betrieblich organisierten Lernenden? Was ist mit Trogen? Wie wir den Medien entnehmen konnten, schlossen sich weitere Kreise den Demonstrationen an: Politiker, Lehrpersonen, Eltern und – davon gehe ich aus – auch Lernende. Ich bin nicht der Einzige, der sich fragte, ob diese Bewegung nicht auch Trogen erreicht hat. Und tatsächlich haben offenbar auch Eltern nicht mitbekommen, dass ihre Jugendlichen anstatt in die Schule nach St.Gallen gingen, um sich in den Zug einzureihen. Ich war dann beruhigt zu hören, dass sich auch die appenzellische Jugend Gedanken macht und sich aufmacht.

In den letzten sechzig Jahren gab es verschiedene Bewegungen mit Demonstrationen oder Märschen: Friedensmärsche oder Ostermärsche, Anti-AKW-Demonstrationen. Das Muster war immer dasselbe. Teilnehmende werden als Phantasten, Weltfremde oder gar als Subversive bezeichnet. Heute sind die damals verfolgten Ziele in der Politik angekommen und es ist selbstverständlich, dass an diesen Themen gearbeitet wird. Ich wünsche mir, dass auch die Bewegung für den Klimaschutz die nötige Hartnäckigkeit und den Durchhaltewillen hat, sodass das Umdenken alle erreicht.

Der Kabarettist Joachim Rittmeyer brauchte in einem seiner ersten Programme den Begriff des Primsatzes. Ein Primsatz ist nur durch sich selber teilbar, was so viel bedeutet wie, dass jegliche Unterhaltung abgestellt wird. Es gibt nichts, worauf man aufbauen könnte. Solche Primsätze sind für mich, wenn man Greta Thunberg einfach unterstellt, dass sie instrumentalisiert werde oder, «wir hatten keine Zeit, demonstrieren zu gehen», oder «beginnt zuerst einmal bei euch selbst, euer Verhalten entsprechend zu verändern». Lassen wir doch die Anliegen der Jugendlichen an uns herankommen und auf uns wirken. Welche Sorgen stehen denn dahinter? Was sagen uns die Jugendlichen? Spielt es da eine Rolle, ob eine Instrumentalisierung vorliegt oder nicht? Das Problem mit dem Klima haben wir, so oder so. Lassen wir uns auf den Prozess ein!

Ich finde es gut, dass sich die Schulleitung unserer Kantonsschule auf den Dialog mit den Schülerinnen und Schülern eingelassen hat. Mittlerweile konnten wir es auch der Zeitung entnehmen. Abmachungen zwischen der Schulleitung und der Schülerschaft beinhalten folgende Punkte:

1. Es ist wichtig, dass sich die heutige Generation als aktiver Teil der Gesellschaft versteht. Der Bildungsauftrag begnügt sich nicht nur mit dem Vermitteln von Schul- und Lehrstoff. Er beinhaltet auch die Vorbereitung auf anspruchsvolle Aufgaben in der Gesellschaft. Politisches Denken und Mitwirken gehören da ebenfalls dazu. Junge Menschen sollen sich ganz konkret mit ihren politischen Einflussmöglichkeiten auseinandersetzen.
2. Wir alle versuchen, bei uns selber zu beginnen. Wir alle heisst, nicht nur die Schülerinnen und Schüler.

3. Pro Kalendermonat wird eine Streikteilnahme während der Schulzeit bewilligt. Bedingung ist ein ordentliches Urlaubsgesuch.

Zu Punkt 2 ist zu sagen, dass auf Anregung der Schülerschaft bei den Matura- und Abschlussreisen auf Flüge verzichtet wird. Unabhängig von dieser Diskussion um den Streik für den Klimaschutz wurde seitens der Schülerschaft die Initiative ergriffen, um den Food Waste zu reduzieren. Dank selbst mitgebrachtem Geschirr und Besteck für den Take Away konnte der Abfall von Esswaren merklich reduziert werden.

Ein Zitat einer Schülerin der Kantonsschule am Brühl in St.Gallen: «Ich finde den Streik gut, Jugendliche zeigen, dass ihnen ihre Zukunft wichtig ist, so werden die Menschen aufmerksam und sehen, wie sehr sich auch junge Leute damit auseinandersetzen».

Dass Menschen aufmerksam geworden sind, zeigt sich darin, dass das Präsidium des Kantonsrates St.Gallen vom Kantonsrat beauftragt wurde, sich Gedanken und Vorschläge bezüglich einer Klima-Sondersession zu machen, und Basel-Stadt ruft den Klimanotstand aus.

Es gibt noch mehr Themen, die für unsere Jugendlichen von grosser Bedeutung sind. Deshalb wünsche ich mir noch mehr Gretas.

Die Sitzung ist eröffnet. Der Ratschreiber liest das Gebet.

Nach dem Gebet bringt der **Ratsvorsitzende** folgende Mitteilungen im Namen des Büros an:

- Am 10. Februar 2018 fanden die kantonalen Gesamterneuerungswahlen statt. Ich gratuliere Regierungsrat Stricker zu seiner Wahl als Landammann und den Regierungsräten Signer und Biasotto zur Wiederwahl. Unsere zwei Ratskollegen, Kantonsrat Balmer–Herisau und Kantonsrat Reutegger–Schwellbrunn, wurden im ersten Wahlgang in den Regierungsrat gewählt. Herzliche Gratulation. Ebenfalls wurden die Oberrichterinnen und die Oberrichter gewählt. Auch ihnen gratuliere ich zur Wahl und wünsche allen viel Erfolg und Befriedigung in ihren anspruchsvollen Ämtern.
- Die Arbeit der parlamentarischen Kommission (PK) Steuergesetz Teilrevision 2019 wurde mit der letzten Ratssitzung vom 3. Dezember 2018 abgeschlossen. Die PK wurde daher automatisch aufgelöst. Ich danke im Namen des Kantonsrates der Kommission unter der Leitung des Präsidenten, Kantonsrat Reutegger–Schwellbrunn, für ihre Arbeit.
- Die Leiterin der Dienstleistungs- und Materialzentrale und Ratsweibelin, Manuela Stieger, hat gekündigt und Ende Januar die Kantonskanzlei verlassen. Deshalb wird Andreas Disch bis zum Ende des Amtsjahres das Amt des Ratsweibels übernehmen. Ab dem neuen Amtsjahr wird das Weibelamt durch den Parlamentsdienst sichergestellt.
- Die Verabschiedung der austretenden Mitglieder aus dem Kantonsrat erfolgt im Anschluss an die Maitagung im Restaurant der Klinik Gais. Der Anlass findet am Dienstag, 14. Mai 2019, statt.
- Das Büro schlägt eine Anpassung der Traktandenreihenfolge vor. Die Wahl der Leiterin des Parlamentsdienstes wird als nächstes Traktandum behandelt. Frau Dr. Sabrina Baumgartner sitzt auf der Tribüne – herzlich willkommen! – und wird den ganzen Morgen anwesend sein.

Ich bitte die Assistentin des Kantonsrates, Anja Jenny, den Appell durchzuführen.

Es sind 63 Mitglieder anwesend. Das absolute Mehr beträgt 32.

5. Leitung Parlamentsdienst; Wahl

Mit Bericht vom 7. Januar 2019 beantragt das Büro des Kantonsrates, als Leiterin des Parlamentsdienstes zu wählen:

- Dr. Sabrina Baumgartner, Thalwil.

Eintreten ist obligatorisch.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Das Büro macht keine weiteren Ausführungen und Ergänzungen. Frau Dr. Sabrina Baumgartner wird in der Pause und den ganzen Morgen anwesend sein. Sie freut sich auf Gespräche mit Ihnen und wird Ihre Fragen gerne beantworten.

Wipf–Wolfhalden, im Namen der SVP-Fraktion: Die folgenden Ausführungen sind nicht auf die Person bezogen, sondern als allgemeiner Hinweis zu verstehen. Die SVP-Fraktion unterstützt den Wahlantrag und nahm mit einem Augenzwinkern und grosser Erleichterung von Abschnitt E. des Berichts und Antrags Kenntnis. In diesem Abschnitt wird bestätigt, dass die finanziellen Ressourcen kein Grund zur Sorge geben, es sei alles so, wie es mit dem Kantonsratsgesetz beschlossen und im Voranschlag 2019 eingestellt wurde. Dennoch erlaubt sich die SVP-Fraktion eine Anmerkung: Sie erwartet vom neu aufgestellten Parlamentsdienst, dass die Funktion mittel- bis langfristig entsprechend wahrgenommen werden kann, ohne dass später ein weiterer Aufbau von Stellenprozenten nötig sein sollte. Lange Rede kurzer Sinn: Die SVP-Fraktion wird auch beim Parlamentsdienst auf die Entwicklung der Kosten ein Auge werfen. Nochmals zum Schluss, die SVP-Fraktion ist einverstanden mit der Wahl, es ist eine hervorragende Besetzung.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Wir haben ein technisches Problem. Die Anlage funktioniert nicht, deshalb müssen wir von Hand abstimmen. Ich bitte die Stimmzählerinnen und Stimmzähler, ihres Amtes zu walten.

Der Kantonsrat wählt Frau Dr. Sabrina Baumgartner, Thalwil, als Leiterin Parlamentsdienst mit 62:0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Der Ratsweibel führt Sabrina Baumgartner in den Saal.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Sehr geehrte Frau Baumgartner, der Kantonsrat hat Sie soeben zur Leiterin des Parlamentsdienstes gewählt. Ich freue mich und gratuliere Ihnen herzlich zur Wahl. Das Büro und der Kantonsrat freuen sich auf die im Juni beginnende Zusammenarbeit. Ich wünsche Ihnen einen guten Start ins neue Amt, viel Befriedigung und alles Gute.

2. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Teilrevision; 1. Lesung

Mit Bericht vom 15. Januar 2019 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung zuzustimmen.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Gemäss Art. 33 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) hat der Ratschreiber für die Geschäfte, welche die Kantonskanzlei betreffen, die gleichen Befugnisse, wie der Regierungsrat. Daher wird Ratschreiber Nobs dieses Geschäft vertreten.

Ratschreiber Nobs: Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ist seit 2002 in Kraft. Es wurde zweimal revidiert, letztmals vor neun Jahren. Das Gesetz hat sich grundsätzlich bewährt. Wenn ein Gesetz solange in Kraft ist, gibt es mit der Zeit automatisch Änderungsbedarf. Die heutige Vorlage geht verschiedene Punkte an, welche aufgrund von Erfahrungen in der Praxis und infolge rechtlicher oder gesellschaftlicher Entwicklungen angepasst werden müssen. Die Vorlage hat nebst verschiedenen punktuellen Anpassungen einen Schwerpunkt: Die Schaffung der nötigen Grundlagen im Gesetz, damit der Behördenverkehr künftig elektronisch geführt werden kann. Damit kommt der Regierungsrat einem Ziel im Regierungsprogramm 2016–2019 nach, dem Ausbau des eGovernments. Sie finden alle Ausführungen im Bericht und Antrag und in der detaillierten Auswertung der Vernehmlassungsantworten, weshalb ich nicht auf Details eingehe. Ich weise aber auf folgende wichtige Punkte hin: Der Regierungsrat erkannte, dass das kantonale Staatshaftungsrecht grundlegend überarbeitet werden muss. Darum wurde ein akutes verfahrensrechtliches Problem in diesem Bereich, der kantonale Instanzenzug bei der medizinischen Staatshaftung, nicht in diese Revision integriert. Im Bericht und Antrag wurde angekündigt, dass diese Frage sehr schnell in einer vorläufigen Verordnung geregelt werden soll, was in der Zwischenzeit bereits geschah. Der Regierungsrat erliess am 12. Februar 2019 eine vorläufige Verordnung zur Gewährleistung des Rechtswegs bei Staatshaftungsverfahren. Weiter mache ich zum elektronischen Behördenverkehr einige Bemerkungen. Beim neuen Art. 2a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des regierungsrätlichen Entwurfs vom 15. Januar 2019 (VRPG; bGS 143.1) geht es allgemein darum, dass die Erfordernis der Schriftlichkeit, namentlich die Unterschrift auf einem Papier, durch eine gleichwertige elektronische Form ersetzt werden können soll. Ich erläutere dazu das gesetzgeberische Konzept, welches hinter der Regelung des elektronischen Geschäftsverkehrs steht. Art. 2a VRPG des regierungsrätlichen Entwurfs stellt eine Generalklausel dar, welche allgemein vorsieht, dass der Verkehr bei Verwaltungsverfahren zwischen Parteien, Behörden und Dritten elektronisch geführt werden kann. Das selbst dann, wenn die Spezialgesetzgebung noch die schriftliche Form vorsieht. Auf diese Art muss nicht bei jeder einzelnen Bestimmung, welche heute in der Gesetzessammlung bestehen und zu denen die schriftliche Form vorgesehen ist, darauf hingewiesen werden, dass es auch elektronisch möglich ist. Die Modalitäten und die Anforderungen im Einzelnen, für die einzelne Kommunikation, legt jedoch nicht der Gesetzgeber selbst fest. Das muss der Ordnungsgeber machen. Für diese Delegation vom Gesetzgeber zum Ordnungsgeber gibt es drei zentrale Gründe:

1. Die Modalitäten und die Anforderungen können je nach Verfahren und Gegenstand unterschiedlich sein. Wir kennen bereits heute Spezialbestimmungen, welche solche Modalitäten im elektronischen Geschäftsverkehr regeln, beispielsweise im Steuerbereich, bei welchem die detaillierten Spezialnormen im Steuergesetz und in der Verordnung zum Steuergesetz festgehalten werden.

2. Die technische Entwicklung ist sehr dynamisch. Es werden laufend neue Anwendungen und Standards auf den Markt gebracht, die für den elektronischen Geschäftsverkehr genutzt werden können. Der Gesetzgeber sollte daher nicht auf bestimmte technische Lösungen bauen. Das kann allenfalls für einzelne Anwendungen und für bestimmte Verfahren auf der Ebene der Verordnung geschehen.
3. Die Rechtsentwicklung ist ebenfalls sehr dynamisch. Auf Bundesebene sind momentan Arbeiten für ein neues Bundesgesetz über die elektronische Identität, E-ID, im Gange. Es ist möglich, dass diese künftig die heute als allgemeiner Standard geltende elektronische Signatur ablösen wird. Der kantonale Gesetzgeber sollte also nicht auf eine elektronische Form als Ersatz für die Schriftlichkeit bauen.

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beschränkt sich aus diesen Gründen, die grundlegenden Anforderungen ganz allgemein zu formulieren. Die konkreten Anforderungen müssen in den Ausführungsvorschriften definiert werden, insbesondere müssen den Ansprüchen des Datenschutzes und der Datensicherheit im konkreten Fall Rechnung getragen werden.

Lenz–Gais, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Das Hauptziel der Revision, die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Behörden und Privaten, wird ausdrücklich begrüsst. Die Möglichkeiten, Eingaben auf elektronischem Weg einzureichen und Verfahren auf elektronischem Weg abzuschliessen, sind Bausteine, die eine bürgerfreundliche Verwaltung ausmachen. Wer als Privater von den Möglichkeiten Gebrauch machen will, wird ortsungebundener und flexibler. Eingaben können von irgendeinem Ort aus eingereicht werden und Entscheide können ohne Zeitverzögerung an irgendeinem Ort entgegengenommen werden. Das wäre ein deutlicher Mehrwert. Die Fraktion begrüsst grundsätzlich eine Klärung hinsichtlich der Parteientschädigung. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Eckwert von 7'000 Franken richtig gesetzt ist. Es ist kaum zu begründen, dass im Verwaltungsgerichtsverfahren eine Obergrenze für eine Parteientschädigung von 10'000 Franken besteht, nicht aber im vorgelagerten verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren. Im Interesse einer stimmigen Entschädigungsordnung im gesamten verwaltungsrechtlichen Instanzenzug könnte die Obergrenze für eine Parteientschädigung auch mit einem anderen Eckwert definiert werden. Im Weiteren ist umstritten, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Bemessung der Parteientschädigung ein Kriterium darstellen. Der Zeitaufwand und die Schwierigkeit eines Falles sollen die für die Bemessung entscheidenden Kriterien darstellen. Im Rahmen der Detailberatung folgen von mir im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen Fragen zur Bestimmung von Art. 24 VRPG. Die weiteren von der vorliegenden Teilrevision erfassten Änderungen sind sachgerecht. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung zur Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung.

Weber–Trogen, im Namen der SP-Fraktion: E-Mails verschicken ist Alltag. Dieser Alltag muss bei verwaltungsrechtlichen Verfahren im Kanton und in den Gemeinden auf einer stabilen rechtlichen Grundlage stehen. Der bisherige persönliche oder briefliche Kontakt wurde in der Realität durch den digitalen Kontakt erweitert. Dies machte die Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege nötig. Gemäss gängiger Praxis wurden weitere Revisionsanliegen in die Teilrevision integriert. Um es vorweg zu nehmen, die SP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt der Vorlage zu. Ich mache im Eintreten aber folgende Bemerkungen und werde in diesem Sinne in der Detailberatung Fragen stellen: In der Vernehmlassung verlangte die SP-Fraktion eine Einschätzung des Datenschutzkontrollorgans. In der Stellungnahme wird dazu nur in genereller Weise darauf eingegangen. Eine Einschätzung des Datenschutzkontrollorgans fehlt. Die SP-Fraktion erwartet diese auf die 2. Lesung. An dieser Stelle weise ich auf die Medienmitteilung der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten vom 22. Juni 2018 hin und zitiere: «Angesichts der rasch wachsenden Digitalisierung der Verwaltung wird präventiver Datenschutz durch Vorabkontrollen und nachträgliche Kontrolle immer wichtiger. Die Datenschutzbehörden sind aber mangels personeller Ressourcen und damit fehlendem Knowhow nicht in der Lage, dies sicherzustellen. Zusammengerechnet gibt es zurzeit in allen Kantonen ca.

50 Stellen – beim Bund 26. Damit kann der Datenschutz in der digitalen Verwaltung nicht gewährleistet werden. Das ist in einer den Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger verpflichteten Demokratie ein unhaltbarer Zustand – und ein gefährlicherer dazu. Denn ohne wirksamen Datenschutz stellt der Staat auf die Länge das Vertrauen seiner Bürgerinnen und Bürger aufs Spiel und verspielt dabei auch die Chance, sich das Potenzial der Digitalisierung zum Gemeinwohl zu Nutzen zu machen.» In Bezug auf die Sicherheit und die Zuverlässigkeit des elektronischen Verkehrs wird in mehreren Artikeln auf die Ausführungsvorschriften des Regierungsrates verwiesen. Wie und von wem diese Sicherheit und diese Zuverlässigkeit gewährleistet werden, wäre eigentlich Kern dieser Vorlage. Es darf nicht sein, dass das Risiko des Datenschutzes auf die Privaten abgeschoben wird. Im Gesetz wird aber auf die Ausführungsvorschriften des Regierungsrates verwiesen. Diese Ausführungsvorschriften müssen auf die 2. Lesung hin vorliegen. Weil sie heute nicht vorliegen und auch keine parlamentarische Kommission (PK) für die Vorbereitung dieses Geschäftes eingesetzt wurde, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden, ob diesen Bestimmungen zugestimmt werden kann. Bei der Behandlung der vorliegenden Teilrevision fehlten die normalerweise durch eine PK gewonnenen Detailkenntnisse. Die SP-Fraktion regt an, diesen Aspekt bei künftigen Planungen zu berücksichtigen. Die SP-Fraktion empfiehlt Eintreten, die Zustimmung zur Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung und bedankt sich bei der Kantonskanzlei und deren Leitung für die sorgfältige Vorbereitung der Vorlage.

Wirz-Urnäsch, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Grundsätzlich steht die Gruppierung der Parteiunabhängigen dieser Teilrevision positiv gegenüber. Trotzdem oder erst recht werden einige Bemerkungen angebracht. Das Brennendste zuerst: Werden die Ausführungsbestimmungen, auf welche mehrmals hingewiesen wird, auf die 2. Lesung vorhanden bzw. mindestens teilweise vorhanden sein? Das wird unbedingt erwartet. Und weshalb handelt es sich eigentlich um Ausführungsbestimmungen und nicht um eine Verordnung? Das wichtigste Anliegen, die Einführung des elektronischen Geschäftsverkehrs, ist unbestritten. Es werden aber noch einige Erläuterungen zur Gewährung des Datenschutzes und der Datensicherheit erwartet – insbesondere wenn die Daten die Verwaltung verlassen. Andererseits werden ausdrücklich die klare Integration der Rechtsverweigerungsbeschwerde, die Anfechtbarkeit von Verfügungen über die aufschiebende Wirkung und die Klärung der Parteientschädigungen bei Rekursen im Vergleich zu gerichtlichen Fällen begrüsst. Insbesondere die Begründung der kleineren Beträge leuchtet ein, ebenso die Bevorzugung des Bürgers. Auch die flexiblere Regelung bei einer Vertretung oder einer Verbeiständung ist positiv und eine eher ungewohnte Entwicklung. Normalerweise macht ja Väterchen Staat alles lieber schwerfälliger und aufwändiger. Eine Frage aus Art. 25 Abs. 3 VRPG beschäftigt die Gruppierung der Parteiunabhängigen. Wer ist zuständig für die Prüfung und allenfalls das Inkasso, wenn eine Partei in günstige wirtschaftliche Verhältnisse kommt? Die Ausstandsregelung wird zwar personenmässig klargestellt. Es wird aber generell eine Definition in dem Sinne erwartet, dass ein Ausstand auch für die Anwesenheit bei der Beratung und nicht nur für die Beschlussfassung gilt. Gemäss der Vernehmlassungsbemerkung des Regierungsrates gehört dies allenfalls ins Gemeindegesetz. Es soll aber bitte für die nächste Revision vorgemerkt werden. Offenbar bestehen diesbezüglich insbesondere bei den Gemeinden verschiedene Handhabungen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist für Eintreten und stimmt der Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung zu.

Rohner Alexander-Heiden, im Namen der SVP-Fraktion: Die vorliegende Teilrevision reiht sich in die in den vergangenen Jahren durchgeführten Teilrevisionen ein. Die Erfahrungen in der Praxis sowie die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft verlangen Anpassungen in der Gesetzgebung und machen somit Gesetzesrevisionen notwendig. Die vorliegende Teilrevision deckt den Anpassungsbedarf ab. Ehrlicherweise muss man aber festhalten, dass die Beurteilung der Teilrevision einiges an juristischem Fachwissen voraussetzt bzw. voraussetzte. Aufgrund der detaillierten Erläuterungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates sind die Anpassungen aber nachvollziehbar. Auch die Erläuterungen des Regierungsrates

zu den Vernehmlassungsantworten, welche in Beilage 3 aufgeführt sind, waren wertvoll. Speziell zu erwähnen sind die Stellungnahmen des Regierungsrates auf die Vernehmlassungsantworten bei den Behandlungsfristen, zu den Ausstandsregeln und zur Parteientschädigung. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt der Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung zu.

Eugster-Speicher, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die angestrebten Änderungen werden im Grundsatz begrüsst. Es besteht die Überzeugung, dass mit den vorgeschlagenen Anpassungen und Neuerungen das Verwaltungsverfahren zeitgemässer ausgestaltet werden kann. Namentlich wird auch jede Angleichung an die Schweizerische Zivilprozessordnung und an das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren begrüsst, führen doch einheitliche Regelungen bei den Anwendern zu einer erheblichen Erleichterung. Mit Blick auf die Neuerungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr, der elektronischen Eröffnung von Verfügungen und der elektronischen Akteneinsicht ist es der CVP/EVP-Fraktion ein zentrales Anliegen, dass ämter- und behördenübergreifend ein einheitliches System eingeführt wird. Dies erleichtert die Anwendung für die Bürgerinnen und Bürger und deren Vertreter und spart Kosten. In diesem Zusammenhang wäre es prüfungswert, eine Lösung in Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen anzustreben, zumal beispielsweise der Kanton St.Gallen in dieser Hinsicht bereits dabei ist, ähnliche Systeme zu testen.

Ratschreiber Nobs: Vielen Dank für die wohlwollenden Voten, die gestellten Fragen und Bemerkungen. Ich gehe auf die allgemeinen Fragen ein. Detailfragen zu den einzelnen Bestimmungen können in der Detailberatung geklärt werden. Die SP-Fraktion monierte, dass das Datenschutzkontrollorgan für die 1. Lesung nicht einbezogen wurde. Dazu Folgendes: Nicht das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege legt die Regeln für den Datenschutz fest, sondern das Datenschutzgesetz. Die Datenschutzregeln müssen nachher bei der Umsetzung dieser Regeln beachtet werden. Das Datenschutzkontrollorgan soll dann miteinbezogen werden, wenn es relevant ist – gerade auch, weil die Ressourcen in unserem Kanton knapp sind. Relevant wird es beim Erlassen der Ausführungsbestimmungen, weil es da um die Details geht. Beispielsweise wird zu bestimmen sein, auf welchem Kanal mit den Behörden in welchem Verfahren kommuniziert werden kann, mit welchen Formaten das gemacht wird oder ob es eine Zustellplattform geben wird oder nicht. Wenn es also konkret darum gehen wird, wie der Datenschutz eingehalten werden kann, wird das Datenschutzkontrollorgan ganz sicher eine Rolle spielen. Beim Gesetzgebungsprozess war das nicht notwendig, weil eben diese Fragen erst im nachgelagerten Verfahren geregelt werden. Weiter sind mit den Ausführungsbestimmungen regierungsrätliche Verordnungsbestimmungen gemeint. Sehr wahrscheinlich wird es eine allgemeine Verordnung geben. Es werden aber auch Anpassungen bei Spezialbestimmungen nötig sein. Sicher muss der Steuerbereich, bei welchem die Verordnung zum Steuergesetz bereits solche Regeln enthält, nochmals betrachtet werden. Das geschieht auf Verordnungsstufe. Es wird jedoch sicher einen Vorentwurf der Ausführungsbestimmungen für die 2. Lesung geben, damit der Kantonsrat die Umsetzung prüfen kann. Die CVP/EVP-Fraktion stellte die Frage nach einer gesamtkantonalen Plattform und der Zusammenarbeit mit dem Kanton St.Gallen. Das muss sicher betrachtet werden. Es gibt Zustellplattformen, die auch der Bund benützt. Es wird aber schwierig sein, diese flächendeckend zu nutzen. Sie alle kennen eUmzug. Das ist eine gesamtschweizerisch benutzte Plattform. Dazu gibt es eigene Regeln und diese Plattform wird sicher weiterhin benützt. Eine über alle Bereiche einheitliche Plattform kann sicher nicht realisiert werden, aber es ist gut möglich, dass eine Plattform für den allgemeinen Verkehr benützt wird, wenn man keine anderen speziellen Verfahren hat. Es muss aber auch möglich sein, dass in bestimmten Bereichen ganz einfach per E-Mail kommuniziert werden kann. Solche Angebote bestehen heute schon. Diesbezüglich verweise ich auf das Strassenverkehrsamt. Wenn sie beispielsweise eine Änderung der Daten des Führerausweises beantragen, müssen sie sich auf eine bestimmte Art und Weise identifizieren. Dies geschieht, indem Sie Angaben von ihrem Führerausweis in ein Formular eingeben. Für dieses spezielle Verfahren genügt das als Identifikation. Wenn Sie andere Behördendienstleistungen beantragen möchten, wird es nicht genügen. Dann müssen Sie sich auf eine wasserdichte Art und Weise identifizieren können. Es wird also weiterhin verschiedene

Möglichkeiten geben, wie die Bürgerinnen und die Bürger mit den Behörden kommunizieren. Eine Zustellplattform ist aber sicher eine wichtige Option.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 2a

Elektronischer Geschäftsverkehr

Federer-Fabjan–Herisau: Der Regierungsrat verwies in seiner Stellungnahme zur Vernehmlassung auf das Gesetz über eGovernment und Informatik. Dieses, wie auch das Datenschutzgesetz beschränken den Geltungsbedarf jedoch klar auf die Verwaltungseinheiten des Kantons, der Gemeinden sowie der selbständigen Anstalten. In welchem Gesetz sind der Datenschutz und die Sicherheitsbestimmungen geregelt, welche die Privatpersonen und Firmen betreffen? Auch aus diesem Blickwinkel könnte eine Stellungnahme des Datenschutzkontrollorgans Klarheit und Vertrauen schaffen. E-Mails versenden ist Alltag. Das Gesetz über eGovernment und Informatik und das Datenschutzgesetz gehören ebenfalls zum Alltag. Auch ein Zugang einrichten, downloaden und immer Ja klicken ist Alltag. Modalitäten und Sicherheitsanforderungen einstellen sind auch Alltag. Aber was bedeutet «Modalitäten und Sicherheitsanforderungen einhalten»? Anhänge, die Hackern eine Einstiegsmöglichkeit bieten, sind Alltag. E-Mails, die täuschend ähnlich wie die erwartete Post ausgesehen haben und man besser nicht geöffnet hätte, sind Alltag. Privatpersonen, welche ihre ganze persönliche Verwaltung auf ihrem Handy haben, gehören zum Alltag. Daten können von Handys im Vorbeigehen abgefasst werden. Dazu habe ich zwei konkrete Fragen: Was heisst konkret «Modalitäten und Sicherheitsanforderungen einhalten»? Und wer muss die Einhaltung prüfen und sicherstellen? Weiter eine Frage zu Art. 2a Abs. 2 VRPG. Wer haftet für die Sicherstellung der Identität der Absenderin und des Absenders und für die Integrität der Übermittlung?

Wirz–Urnäsch: Ich komme nochmals auf mein Eintreten zurück im Zusammenhang mit dem Begriff «Ausführungsvorschriften». Ich habe Mühe damit, wenn diese identisch sein sollen mit Verordnungen. Warum sprechen wir dann in diesem Gesetz von Ausführungsvorschriften? Sonst sprechen wir praktisch immer von Verordnungen. Dazu möchte ich eine Klärung.

Ratschreiber Nobs: Zuerst die Antwort zur Frage von Kantonsrat Wirz–Urnäsch. Der Wortlaut in den Gesetzen ist unterschiedlich. An vielen Orten ist die Rede von Ausführungsbestimmungen. Wir gehen davon aus, dass es eine regierungsrätliche Verordnung geben wird. Es ist aber auch möglich, dass es noch weitere untergeordnete Bestimmungen geben wird, eventuell auf Amts- oder Departementsebene – je nachdem, welche technische Lösung in einem bestimmten Verfahren genutzt wird. Ich habe das Strassenverkehrsamt erwähnt, welches auch in eine gesamtschweizerische Lösung eingebunden ist bzw. in eine Lösung, welche von vielen Kantonen benutzt wird. Dazu gibt es eigene Ausführungsbestimmungen, welche auch berücksichtigt werden können müssen. Darum ist die Wortwahl in diesem Gesetz offener gestaltet als vielleicht in anderen Gesetzen. Zu den Fragen von Kantonsrätin Federer-Fabjan–Herisau: Der Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes und des Gesetzes über eGovernment und Informatik sind deckungsgleich. Beim Datenschutz ist es so, dass der Datenschutz, welcher Private angeht, im Bundesgesetz über den Datenschutz geregelt wird. Das kantonale Datenschutzkontrollorgan prüft lediglich die Einhaltung der kantonalen

Datenschutzbestimmungen, die im öffentlichen Recht des Kantons zur Geltung kommen. Momentan ist eine Revision des Bundesgesetzes über das Datenschutzgesetz in Arbeit. Der Kanton wird sich diesem anschliessen und es wird eine Revision auf kantonaler Ebene geben, welche auch die europäischen Entwicklungen abdeckt. Es wird dann ein Thema sein, inwieweit die europäischen und bundesweiten Entwicklungen für den Kanton relevant sind. Das wird Gegenstand der nächsten Revision des Datenschutzgesetzes sein. Was bedeuten Modalitäten und Anforderungen? Es geht diesbezüglich um folgende Fragen: Auf welchem Kanal kann mit einer Behörde kommuniziert werden? Genügt ein ungeschütztes E-Mail oder muss ein passwortgeschütztes bzw. ein verschlüsseltes E-Mail benutzt werden? Wird ein gesicherter «Virtual Private Network»-Zugang (VPN) zum Kanton benötigt? Läuft die Kommunikation über eine identifizierte Zustellplattform? In welchen Formaten wird mit dem Kanton kommuniziert, sind das PDF oder Wordformulare usw.? Gibt es Onlineformulare über das Internet? Diese vielen Detailfragen müssen geregelt werden. Die benötigten Sicherheitsvorschriften müssen im Einzelfall betrachtet werden. Zudem benötigt es auch eine Abwägung zwischen Datenschutz und Bürgerfreundlichkeit. Wenn für jedes kleine Anliegen der Bürgerin oder des Bürgers eine geschützte Zugangsplattform benötigt wird, bei welcher man sich mit einer Zwei-Faktor-Authentisierung anmelden und drei Codes eingeben muss, werden die Dienstleistungen nicht genutzt. Es wurden diesbezüglich bereits Erfahrungen gemacht, was im Bericht und Antrag erwähnt wurde. Eine elektronische Signatur wird nicht einmal im Gerichtsverkehr benötigt, weil sie einfach sehr kompliziert und aufwändig ist. Das alles muss differenziert betrachtet werden. Wer prüft das? Genau hier kommt der Datenschützer ins Spiel. Beispielsweise wenn ein Zugangsweg nicht sicher ist, muss der Datenschützer intervenieren. Anfangs muss sicher aber auch die zuständige Behörde darauf achten, welche Sicherheitsanforderungen für eine bestimmte Behördendienstleistung nötig sind. Wer haftet dafür? Das kommt darauf an, wo der Fehler geschah. Wenn Private sehr unsorgfältig mit ihren Daten umgegangen wären, beispielsweise ihre Codes liegen gelassen hätten, würde kaum der Staat haften. Wenn ein Fehler im System vorgelegen hätte und Daten hinausgegangen wären, käme das Staatshaftungsrecht zur Anwendung.

Gut-Walzenhausen: Ich gebe eine Antwort bezüglich der Abwägung des Datenschutzes und der Bürgerfreundlichkeit. Das Staatsverständnis sollte so sein, dass der Datenschutz die Bürgerfreundlichkeit ist.

Art. 9

Vertretung und Verbeiständung

Federer-Fabjan-Herisau: Wann verlangt eine Behörde künftig eine schriftliche Vollmacht? Warum wird ausgerechnet jetzt eine Muss- in eine Kann-Bestimmung umgewandelt, wo immer mehr Personen einen Vorsorgevertrag haben und Vollmachten leichter verfasst und versandt werden können als früher?

Ratschreiber Nobs: Es geht wiederum um das Ermessen einer Behörde bzw. um einen konkreten Einzelfall. Heute muss ein Anwalt ohne Berufsausübungsbewilligung des Obergerichts im Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Vollmacht beibringen. Wenn also ein ausserkantonaler Anwalt ein Mandat übernimmt und nur einmal in unserem Kanton tätig ist, muss er diese Vollmacht beibringen, obwohl er das sonst in seiner Tätigkeit nie machen muss. Mit besagtem Absatz möchte man dies flexibler gestalten, damit den Behörden bekannte Personen nicht jedes Mal eine Vollmacht beibringen müssen. Man möchte dem Einzelfall gerecht werden. Soweit jedoch irgendwelche Zweifel einer Vollmacht oder einer Vertretungsmöglichkeit bestehen, wird weiterhin eine Vollmacht eingeholt.

Art. 24

Parteientschädigung

Ratschreiber Nobs: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen stellte die Frage, warum das verwaltungsinterne Verfahren nur auf 7'000 Franken und nicht, wie das Gerichtsverfahren, auf 10'000 Franken angesetzt wird. Das Verwaltungsverfahren und auch das Rekursverfahren sind viel weniger formalisiert als ein Gerichtsverfahren. Der Begründungsaufwand und der Aufwand der Dokumentation und des Begehrens ist bei einem internen Verfahren nicht so gross wie bei einem Gerichtsverfahren. Darum geht der Gesetzgeber davon aus, dass eine obere Limite von 7'000 Franken in der Regel genügt. Sollte es einmal einen sehr aufwändigen Fall geben, kann die Behörde über die 7'000 Franken hinausgehen. Weiter sprach die Fraktion der FDP. Die Liberalen das Kriterium des wirtschaftlichen Verhältnisses an. Es gibt durchaus Fälle, in welchen Personen keine unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird, obwohl sie in nicht sehr guten finanziellen Verhältnissen leben. Wenn eine Person für ein Verfahren einen Parteivertreter haben muss, kann es für sie zu einem finanziellen Härtefall werden. Das soll in Einzelfällen berücksichtigt werden können. So kann jemand, der in finanziell bescheidenen Verhältnissen lebt, eine Parteientschädigung bekommen, welche jemand anderes, für den es nicht so ist, nicht bekommt. Das ist aber lediglich ein Kriterium von vielen. Die Hauptkriterien sind der Aufwand und die Komplexität. Die Behörde kann dieses Kriterium in der Betrachtungsweise jedoch miteinbeziehen.

Art. 25

Unentgeltliche Rechtspflege

Wirz-Urnäsch: Wer ist bei einer unentgeltlichen Rechtspflege zuständig, die wirtschaftlichen Verhältnisse später im Auge zu behalten, für den Fall einer Rückerstattungspflicht.

Ratschreiber Nobs: Grundsätzlich ist es jene Behörde, die den Fall entschied. Wenn Hinweise vorhanden sind, dass wieder finanzielle Ressourcen vorhanden sind, müssen die ausbezahlten Gelder zurückverfolgt und der Fall nachverfolgt werden. Es gibt auch die Möglichkeit – das hat einen engen Konnex zur Frage des Erlasses der Gebühren –, dass dies unter Umständen an eine andere Behörde übergeben wird. Es könnte also auch zentralisiert werden, damit spezialisierte Personen diesen Fragen nachgehen.

Kaffeepause 09.17 bis 09.40 Uhr

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat der Teilrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege in 1. Lesung mit 63:0 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 29. März 2019, der Volksdiskussion.

3. Assekuranzgesetz, Teilrevision; 1. Lesung

Im Ausstand von Kantonsrat Kleiner–Speicher.

Mit Bericht vom 22. Januar 2019 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Assekuranzgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Landammann Signer, Direktor Departement Inneres und Sicherheit: Der Regierungsrat legt Ihnen eine unspektakuläre Teilrevision des Assekuranzgesetzes vor. Es müssen einige Bestimmungen im Gesetz angepasst werden, damit die Regelungen in diesem Bereich jenen entsprechen, welche die beiden anderen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons haben. Namentlich sind dies der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) und die Sozialversicherungen AR. Das Kernstück der Teilrevision sind die Bestimmungen über die Kompetenzregelungen zwischen der Legislative und der Exekutive, also die Ablösung der kantonsrätlichen durch eine regierungsrätliche Verordnung. Diese liegt selbstverständlich bis zur 2. Lesung als departementaler Entwurf vor. Im Weiteren werden die Bestimmungen über die Wahl des Verwaltungsrates den Bestimmungen der beiden anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten angeglichen und die Aufgaben des Verwaltungsrates präzisiert. So soll dieser beispielsweise ein Organisationsreglement erlassen. Zurzeit sind die einschlägigen Bestimmungen in einzelnen Verwaltungsratsbeschlüssen festgehalten und ein Dokument, welches diese Beschlüsse zusammenfasst, fehlt. Auch die bisherigen Bestimmungen über die Amtszeit der Mitglieder des Verwaltungsrates, welche noch aus der Zeit von vor der aktuellen Kantonsverfassung stammen, und die Aussagen über die Stellung des Direktors bzw. der Direktorin werden an jene der beiden genannten Einrichtungen angeglichen. Bis jetzt wurde in einer kantonsrätlichen Verordnung geregelt, dass das kantonale Personalrecht auch für die Mitarbeitenden der Assekuranz Appenzell Ausserrhoden gilt. Diese Bestimmung muss neu auf Gesetzesstufe angehoben werden. Auch das ist Gegenstand dieser Teilrevision. Zusammengefasst geht es darum, für die Assekuranz Appenzell Ausserrhoden als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt eine zeitgemässe Public Corporate Governance vorzusehen und die Aufgaben der verschiedenen Gremien besser aufeinander abzustimmen. Das ist zwar wenig spektakulär, aber angezeigt und nötig.

Egger–Speicher, im Namen der SP-Fraktion: Die SP-Fraktion begrüsst die Bemühungen des Regierungsrates um eine zeitgemässe Public Corporate Governance bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betrieben des Kantons. Ebenfalls begrüsst wird die vorgeschlagene Kompetenzregelung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bzw. die Entflechtung der Rollen. Dazu gehört auch die Regelung, dass künftig keine Mitglieder des Kantonsrates mehr in Verwaltungsräten von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Einsitz nehmen dürfen. Im Zusammenhang mit der Entschädigung des Verwaltungsrates tauchte die Frage auf, wie es mit dem angekündigten Entschädigungsreglement weitergeht, welches der Regierungsrat im Frühjahr 2018 erarbeitete und noch im vergangenen Jahr dem Kantonsrat als Vorlage unterbreiten wollte (siehe S. 513 des Wortprotokolls vom 7. Mai 2018). Stattdessen liegt dem Kantonsrat heute ein teilrevidiertes Gesetz vor, in welchem die Kompetenz zur Festlegung der Entschädigung des Verwaltungsrates dem Regierungsrat zugeordnet wird. Diese Kompetenzzuordnung mag in der Sache richtig sein und ist in der SP-Fraktion weitgehend unbestritten. Das Vorgehen des Regierungsrates wurde hingegen nicht ganz verstanden. Ich konkretisiere die eingangs erwähnte Frage: Wurde das erwähnte Entschädigungsreglement hinfällig? Wird dem Kantonsrat im Rahmen der 2. Lesung ein Entschädigungsreglement bzw.

eine Entschädigungsverordnung zur Information den Unterlagen beigelegt werden? Des Weiteren wurde darauf verzichtet, eine parlamentarische Kommission (PK) einzusetzen. Auch das mag sinnvoll sein, wenn man – wie der Regierungsrat – davon ausgeht, dass der Revisionsbedarf nur in Bezug auf die Organisation der Assekuranz AR besteht, nicht aber in Bezug auf die Versicherungsleistungen oder das Versicherungsverhältnis. Eine PK wäre unter Umständen zu einem anderen Schluss gekommen. Zumindest hätte mit einer PK die Gelegenheit bestanden, weitere Anliegen aufzugreifen und zu diskutieren, beispielsweise die Versicherung von Erdbebenschäden. Schäden durch Erdbeben sind nämlich im aktuellen Assekuranzgesetz ausdrücklich ausgeschlossen. Bei privaten Versicherungen kann freiwillig eine Erdbebenversicherung abgeschlossen werden, zum Beispiel beim Hauseigentümergebiet. Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und stimmt dem teilrevidierten Assekuranzgesetz in 1. Lesung zu.

Müller-Schoch–Hundwil, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Generell wird diese Teilrevision einstimmig begrüsst. Die organisatorische Anpassung an andere selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Betriebe des Kantons sowie die Umsetzung und die Regelung einer zeitgemässen Public Corporate Governance bringt die gewünschte Aktualisierung mit sich. Die Kompetenzen zwischen dem Regierungsrat, dem Kantonsrat und der Organe wurden überprüft, angepasst und abgestimmt. Einiges muss noch im Kompetenzreglement geregelt werden, welches eine wichtige Komponente bilden soll. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist klar der Überzeugung, dass wir mit der Assekuranz AR nach wie vor eine gute und günstige Lösung vorliegend haben. Dies ist unbestritten und nicht von der Hand zu weisen. In der Vernehmlassung regte die Gruppierung der Parteiunabhängigen an, in dieser Teilrevision gleichzeitig die Kompetenzen des Feuerschutzamtes zu aktualisieren und zu präzisieren. Dieses Anliegen wurde zwar anerkannt, aber nicht in diese Revision aufgenommen. Die Anpassung der Feuerschutzgesetzgebung soll zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer umfassenderen Revision erfolgen. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Feuerschutzamt ein ausgelagertes Amt ist und dass die Oberaufsicht und die Kompetenzen zu regeln sind, wäre dies zwingend notwendig. Das Anliegen bleibt wichtig und deshalb wird eine verbindliche Terminangabe für die Revision des Feuerschutzgesetzes auf die 2. Lesung der Teilrevision des Assekuranzgesetzes gefordert – also eine nachträgliche Aufnahme in die Terminplanung. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist einstimmig für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung zur Teilrevision des Assekuranzgesetzes.

Andreani–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: An der Fraktionssitzung gab es zu diesem Geschäft grundsätzlich wenig Diskussionsbedarf. Die Harmonisierung und zeitgemässe Gesetzesanpassung für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten wird unterstützt und für richtig empfunden. Einzig zu drei Punkten setzte sich die SVP-Fraktion detaillierter auseinander:

1. Die Aussage des Regierungsrates, dass der Assekuranz AR keine personalrechtliche Autonomie zugestanden wird, wird explizit unterstützt. Allein deren Forderung durch die Assekuranz AR wurde als äusserst anstossend empfunden.
2. Die SVP-Fraktion wünscht auf die 2. Lesung hin, dass die Entschädigungssummen für den Verwaltungsrat vorgelegt und transparent gemacht werden. Es wurde in diesem Rat schon früher gefordert, die Entschädigungssummen des Verwaltungsrates zu veröffentlichen. Dass dies explizit nicht gemacht wird, lässt die Vermutung zu, dass entweder etwas zu verstecken oder zu vertuschen ist.
3. Ebenfalls wird auf die 2. Lesung hin gewünscht, dass das Organisationsreglement im Entwurf dem Kantonsrat vorgelegt wird.

Die SVP-Fraktion unterstützt einstimmig die Anträge des Regierungsrates.

Ruprecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Bei der Teilrevision des Assekuranzgesetzes geht es einerseits darum, eine zeitgemässe Public Corporate Governance vorzusehen und andererseits die Aufgaben der verschiedenen Behörden und Organe besser aufeinander abzustimmen. Es ist richtig, dass sich der Kantonsrat auf die Oberaufsicht und das Erlassen der Gesetze konzentriert und der Regierungsrat sich um deren Umsetzung kümmert. Die CVP/EVP-Fraktion begrüsst ausdrücklich den Regierungsratsbeschluss, künftig keine Parlamentsmitglieder mehr in die Verwaltungsräte von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu wählen. Eine Frage dazu: Ist dieser Entscheid zusätzlich in der Verordnung festzuhalten? Bei Art. 11 und Art. 29 Assekuranzgesetz (bGS: 862.1) kann sich die CVP/EVP-Fraktion das Anpassen der Haftungsbeschränkung respektive der Höchstgrenze durch den Verwaltungsrat vorstellen. Dazu aber mehr in der Detailberatung. Die CVP/EVP Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung in 1. Lesung.

Schmid–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Mit der vorliegenden Teilrevision des Assekuranzgesetzes werden die vorliegenden Artikel bezüglich der Organisation und der heutigen Praxis der Public Corporate Governance angepasst. Die Anpassungen des Assekuranzgesetzes zur Angleichung an die beiden anderen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten werden begrüsst. Die restlichen gesetzlichen Bestimmungen sind noch aktuell und werden im Rahmen dieser Teilrevision nicht revidiert. Grundsätzlich ist die Fraktion der FDP. Die Liberalen gegenüber einem staatlichen Monopol kritisch eingestellt. In diesem Fall sind wir aber der Meinung, dass sich das Assekuranzgesetz bisher bewährte. Es wäre aber interessant zu wissen, wie das viel gelobte Preis-/Leistungsverhältnis der Assekuranz AR im Vergleich zu anderen Gebäudeversicherungen abschneidet. Vielleicht werden dem Parlament bereits im kommenden Mai, anlässlich der Kenntnisnahme zum Jahresabschluss, Aussagen dazu gemacht und präsentiert. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen stimmt der vorliegenden Teilrevision in 1. Lesung zu.

van Dam–Gais: Ich habe eine Frage an Landammann Signer. Sie wurden als Verwaltungsratspräsident der Assekuranz AR in den vergangenen Jahren zunehmend auf eine Prämienreduktion angesprochen. Nun wird dem Kantonsrat fast über Nacht eine Gesetzesänderung vorgelegt. Gibt es zwischen diesen Forderungen, welche im letzten Jahr auch von der Finanzkommission (FiKo) gestellt wurden, und dieser vorliegenden, unerwarteten Gesetzesänderung einen Zusammenhang?

Landammann Signer: Als wir das Entschädigungsreglement versprochen, gingen wir davon aus, dass diese Teilrevision nicht so umfassend ausfallen wird. Selbstverständlich können wir auf die 2. Lesung hin einen Entwurf vorlegen. Dazumal, nach der Forderung von Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel, wurden sämtliche Zahlen offengelegt. Leider ging es im Geschäftsbericht 2017 vergessen, die Entschädigungen der Verwaltungsräte aufzuführen. Das ist auch die Antwort an Kantonsrat Andreani–Herisau. Im Geschäftsbericht 2018 werden die Zahlen enthalten sein. Es gibt nichts zu vertuschen, wir werden uns höchstens schämen, weil es so wenig ist. Weiter wird die Verordnung zum Zeitpunkt der 2. Lesung vorliegen. Wir werden uns auch bemühen, die Revision des Feuerschutzgesetzes so zu terminieren, dass wir Ihnen verlässliche Angaben machen können, wann Sie mit der Vorlage rechnen können. Das ist in Planung, aber es gibt noch keinen konkreten Fahrplan. Dass keine PK eingesetzt wurde, ist Sache des erweiterten Büros. Noch eine Antwort an Kantonsrat Schmid–Teufen zum Vergleich mit anderen Gebäudeversicherungen. Es gibt eine aufwendige Untersuchung des Verbandes der kantonalen Feuerschutzversicherungen, in welcher diese Vergleiche enthalten sind. Selbstverständlich kann ich im Eintretensvotum im Mai dazu Aussagen machen. Und zuhause von Kantonsrat van Dam–Gais kann ich sagen, dass es keinen Zusammenhang gibt. Im letzten Jahr hatte die Assekuranz AR ein deutlich über dem Durchschnitt liegendes Schadenjahr. Und in diesem Jahr wurde bereits in den ersten Tagen das Schadenpotenzial eines ganzen Jahres erfüllt. Wenn wir auf das Abstellen würden, kämen wir nie zu irgendwelchen Vorlagen. Es geht bei der vorliegenden Teilre-

sion um die Gewährleistung einer guten Public Corporate Governance und wir versuchen, uns darauf zu beschränken und das zu erledigen. Ich werde jedoch die von Ihnen verlangten Informationen auf die 2. Lesung hin liefern.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 4

Organe

Egger–Speicher: Dieser Artikel trägt den Titel «Organe». Es werden jedoch auch andere Kapitel unter diesem Artikel abgehandelt. Dass der Regierungsrat die Organe wählt, geht noch in Ordnung. Dass er aber auch die Entschädigung festlegt und der Kantonsrat die Oberaufsicht hat, macht aus diesem Artikel einen «Gemischtwarenladen». Ich würde es begrüssen, wenn der Regierungsrat auf die 2. Lesung hin überdenkt, ob dieser Artikel anders gegliedert werden könnte.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Landammann Signer nickt mit dem Kopf.

Art. 5

Verwaltungsrat

Egger–Speicher: In Art. 5 Abs. 1^{bis} steht: «Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist zulässig.» In Art. 5 Abs. 3 des Spitalverbundgesetzes (SVARG; 812.11) steht ergänzend dazu, dass «der Regierungsrat [...] aus wichtigen Gründen ein Mitglied des Verwaltungsrates abberufen [kann].» Wieso wurden beim Assekuranzgesetz dieser Zusatz – im Sinne der Angleichung an andere selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten – nicht übernommen? Weiter stellt sich mir die Frage, ob sich der Regierungsrat eine Amtszeitbeschränkung vorstellen kann. Zieht der Regierungsrat in Betracht, diese Frage zu diskutieren? Der grosse Teil der aktuellen Mitglieder ist bereits fast ein Vierteljahrhundert lang Mitglied des Verwaltungsrates der Assekuranz AR. Es gibt Kantone, beispielsweise der Kanton Zürich, bei welchen die Amtsdauer der gewählten Mitglieder vier Jahre beträgt und eine Wiederwahl nur zweimal möglich ist.

Eugster–Speicher: Im Bericht und Antrag steht: «Der Regierungsrat hat in diesem Kontext auch beschlossen, keine Mitglieder des Parlaments mehr in die Verwaltungsräte von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zu wählen.» Ist das ein Regierungsratsbeschluss, der nur insofern bindend ist, als er auch jederzeit umgestossen werden kann? Oder ist es angedacht, diesen Entscheid in einem Gesetz oder in einer Verordnung zu normieren?

Landammann Signer: Es wurde diskutiert, ob eine Amtszeitbeschränkung eingeführt werden soll. Da jedoch der Regierungsrat wählt, hat er auch jederzeit die Freiheit, jemanden nicht mehr zu wählen. Das muss so gemacht werden können. Zur Amtsdauer ist klar: Die 1995 in den Verwaltungsrat gewählte Person wurde

im letzten Jahr verabschiedet. Die erste von drei Personen, welche 1996 dazu kamen, wird in diesem Jahr und die Zweite im nächsten Jahr verabschiedet. Die Ablösungen wurden also eingeleitet. Gerade heute ist wieder ein Inserat in der Zeitung, mit welchem eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger für den Verwaltungsrat der Assekuranz AR gesucht wird. Wir sind im Prozess und es würde nichts bringen, das zusätzlich im Gesetz zu regeln. Der Regierungsrat hat diese Kompetenzen. Gleich verhält es sich mit der Frage von Kantonsrätin Eugster–Speicher. Wenn der Regierungsrat in seinen Grundzügen beschliesst, dass er keine Mitglieder der Oberaufsicht in ein durch diese Behörde beaufsichtigtes Organ wählt, muss das genügen. Ich gehe davon aus, dass der Regierungsrat das nicht beliebig wendet. Ob das irgendwo festgehalten werden sollte, müsste ich auf die 2. Lesung hin abklären. Die Anliegen sind berechtigt, sie wurden diskutiert. Ich bin aber der Meinung, dass das jetzige Vorgehen genügt.

Art. 11

³ Der Kantonsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechtes dies erlauben.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 11 Abs. 3:

³ Der Regierungsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechtes dies erlauben.

Rüegg–Heiden beantragt namens der CVP/EVP-Fraktion folgende Änderung von Art. 11 Abs. 3:

³ Der Verwaltungsrat kann diese Haftungsbeschränkung anpassen, wenn die Reserven, die Rückversicherung oder eine Änderung des Haftungsrechtes dies erlauben.

Die CVP/EVP-Fraktion stellt den Antrag, weil Anpassungen in der Haftungsbeschränkung ein operatives Geschäft sind und daher logischerweise durch den Verwaltungsrat entschieden und verantwortet werden müssten. Ansonsten könnte jederzeit gesagt werden, dass es vom Regierungsrat beauftragt wurde und man nichts dafür könne, dass es plötzlich aus dem Ruder laufe. Weiter liegt es in der Verantwortung des Regierungsrates, dass der Verwaltungsrat so zusammengesetzt wird, dass darin nicht nur finanzielle oder versicherungstechnische Aspekte betrachtet werden, sondern auch Beschränkungsangelegenheiten.

Landammann Signer: Die Delegationsnorm könnte gemäss Antrag der CVP/EVP-Fraktion festgesetzt werden, sie wäre dann aber systemwidrig. Ein Gesetz teilt die Kompetenz dem Kantonsrat oder dem Regierungsrat zu. Eine Direktdelegation an ein untergeordnetes Organ wäre nicht lehrmässig. Der Regierungsrat kann diese, sofern er die Kompetenz hat, aber delegieren. Das ist möglich, dazu besteht eine allgemeine Delegationsnorm. Ich bitte Sie jedoch, nicht in einem Gesetz eine direkte Delegation über eine Stufe weiter vorzusehen als genannt ist. Daher beantrage ich Ihnen, den Antrag abzulehnen. Der Regierungsrat wird sich aber überlegen, ob er in der Verordnung Aussagen zur Delegation bezüglich der Haftungsbeschränkung machen wird.

Rüegg–Heiden zieht im Namen der CVP/EVP-Fraktion den Antrag zurück:

Wir werden demzufolge die auf die 2. Lesung hin vorliegende Verordnung begutachten und ziehen den Antrag jetzt zurück.

Art. 29

¹ Die Assekuranz vergütet zusätzlich zur Versicherungssumme

a) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Kantonsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden;

[...]

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 29 Abs. 1 lit. a):

¹ Die Assekuranz vergütet zusätzlich zur Versicherungssumme

a) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Regierungsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden;

[...]

Rüegg–Heiden beantragt namens der CVP/EVP-Fraktion folgende Änderung von Art. 29 Abs. 1 lit. a):

¹ Die Assekuranz vergütet zusätzlich zur Versicherungssumme

a) die Abbruch- und Entsorgungskosten für das Gebäude bis zu der vom Verwaltungsrat festgelegten Höchstgrenze; gegen Zusatzprämie kann eine höhere Versicherungsdeckung gewährt werden;

[...]

Der Regierungsrat nimmt das Anliegen zur Prüfung auf die 2. Lesung entgegen. Daraufhin wird der Antrag der CVP/EVP-Fraktion zurückgezogen.

Gut–Walzenhausen: Ich möchte nochmals auf Art. 4 Abs. 3 des regierungsrätlichen Entwurfs zurückkommen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen diskutierte intensiv, dass der Kantonsrat als Oberaufsicht der Assekuranz AR die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht nur zur Kenntnis nimmt. Problematisch ist, dass durch die Integration des kantonalen Feuerschutzamtes in die Organisation der Assekuranz AR damit auch deren Rechnung nur zur Kenntnis genommen wird. Ist es rechtmässig, dass die Jahresrechnung nun einfach zur Kenntnis genommen und nicht genehmigt wird?

Landammann Signer: Dieses Anliegen ist bekannt und berechtigt. Der Regierungsrat weiss, dass die Unterbringung des Feuerschutzamtes bei der Assekuranz AR wohl funktioniert und eine pragmatische, typisch appenzellische Lösung darstellt. Nach reiner Lehre müsste die Jahresrechnung des Feuerschutzamtes durch den Kantonsrat genehmigt werden. Das wäre theoretisch machbar. Wenn jedoch von der Jahresrechnung der Assekuranz AR Kenntnis genommen und die Rechnung des Feuerschutzamtes separat genehmigt werden müsste, würde alles komplizierter werden. Der Regierungsrat ist sich aber bewusst, dass dies vorderhand eine nicht vollumfänglich befriedigende Lösung ist.

Gut–Walzenhausen: Vielen Dank für die einleuchtende Antwort. Ich bitte den Regierungsrat, auf die 2. Lesung hin eine einfache Lösung zu präsentieren, in welcher die Oberaufsicht sichergestellt ist.

In der Schlussabstimmung stimmt der Rat der Teilrevision des Assekuranzgesetzes in 1. Lesung mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 29. März 2019, der Volksdiskussion.

4. Kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden»; 1. Lesung

Initiativtext

Die Initiative ist in der Form einer ausgearbeiteten Vorlage ausgestaltet. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 wird wie folgt geändert:

Art. 2 Kantonsgebiet

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gliedert sich in Gemeinden.

Art. 103^{bis} Zusammenschlüsse von Gemeinden

Der Kanton unterstützt und fördert Zusammenschlüsse von Gemeinden im Interesse einer wirksamen Aufgabenerfüllung und eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Das Nähere regelt das Gesetz.

Art. 115^{bis} Bestand und Gebiet der Gemeinden

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Art. 103^{bis} gelten der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden.

Mit Bericht vom 4. Dezember 2018 beantragt der Regierungsrat:

1. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» für gültig zu erklären;
2. die Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» abzulehnen;
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch.

Landammann Signer: Der Regierungsrat legt Ihnen die Vorlage zur Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» vor und empfiehlt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Es sprechen zwei Hauptargumente gegen die Volksinitiative:

1. Die Initiative ist inhaltlich zu stark beschränkt. Sie fokussiert sich lediglich auf Art. 2 und Art. 103^{bis} der Kantonsverfassung (bGS 111.1; nachfolgend KV) sowie auf eine Übergangsbestimmung. Sie verlangt die Streichung der Gemeindepennamen in Art. 2 KV, lässt aber die Frage unbeantwortet, ob die Gemeinden künftig in einem Gesetz oder lediglich in einer Verordnung aufzuzählen seien. Damit nimmt die Initiative in Kauf, dass die Stellung der Gemeinden eine staatspolitische Abwertung erfährt. Das ist für den Regierungsrat, vor der historisch und politisch bedeutenden Stellung der Gemeinden in unserem Kanton, nicht hinnehmbar.
2. Die Initiative würde mit Art. 115^{bis} KV – in einer aus Sicht des Regierungsrates unzweckmässigen Art und Weise – Zusammenschlüsse bis auf weiteres verhindern, bis das Gesetz gemäss Art. 103^{bis} KV in Kraft träte. Diese Bestimmung steht im Widerspruch zum erklärten Ziel der Initiative, die Handlungsfreiheit der Gemeinden zu fördern. Mit dieser Bestimmung würde klar geregelt, dass Veränderungen im Bestand der Gemeinden nicht mehr möglich wären – bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, welches Unterstützungs- und Förderungsmassnahmen des Kantons gegenüber den Gemeinden regeln würde. Und das kann ziemlich lange dauern.

Der Regierungsrat anerkennt und schätzt das Engagement des Initiativkomitees. Er erkennt aber keinen Nutzen durch die Initiative. Einerseits, weil es keinen unmittelbaren Handlungsbedarf zur Streichung der Gemeindenamen in Art. 2 KV gibt und andererseits, weil er im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Kantonsverfassung, welche zurzeit auf Hochtouren laufen, die Frage klären will, ob die Gemeinden in der Verfassung genannt werden sollen und welche Haltung der Kanton gegenüber fusionswilligen Gemeinden einnehmen soll. Übrigens werden an der ersten öffentlichen Sitzung der Verfassungskommission vom 25. April 2019 genau diese Fragen erörtert und über einen Antrag an den Regierungsrat entschieden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass das Thema der Initiative im Rahmen der Arbeiten der Totalrevision der Kantonsverfassung in einem umfassenden Zusammenhang zu diskutieren ist. Dieser Totalrevision stimmte das Volk am 4. März 2018 mit einem Ja-Stimmenanteil von 72.5 % deutlich zu. Eine Abstimmung praktisch nur über Art. 2 KV durchzuführen, wäre nicht zielführend. Nehmen Sie den Auftrag der Stimmberechtigten ernst und lehnen Sie die Initiative zugunsten einer umfassenden Prüfung der Fragen im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung ab.

Hunziker–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Am 4. März 2018 sprach sich das Ausserrhoder Stimmvolk sehr deutlich für eine Totalrevision der Kantonsverfassung aus. Die daraufhin gebildete Verfassungskommission nahm zügig die Arbeiten auf. In der Konsequenz sollen bereits im Herbst 2019 die Resultate in Form eines Entwurfs – mitunter zum Thema «Gemeindefusionen» – vorliegen. Die grundsätzlich gute und unterstützungswürdige Initiative liegt vor diesem Hintergrund jedoch quer in der Landschaft. Wir stecken im Dilemma: Wenn wir uns für die Annahme des Volksbegehrens aussprechen, torpedieren und ignorieren wir die fundierte und breit abgestützte Arbeit der Verfassungskommission. Wenn wir auf Ablehnen plädieren, setzen wir unsere Hoffnung auf eine Lösung, die wir noch nicht kennen. Es ist der SVP-Fraktion schleierhaft, warum auf die Einsetzung einer parlamentarischen Kommission (PK) verzichtet wurde. Es geht heute nicht um eine marginale Anpassung eines Absatzes im Hundegesetz, sondern um eine wegweisende Änderung der Kantonsverfassung. Sollte als Begründung ins Feld geführt werden, dass der Verzicht auf eine PK darum gefällt wurde, weil sich ja bereits die Verfassungskommission mit der Thematik auseinandersetzt, dann folgt auf Irritation Konsternation. Es ist auch unerklärlich, warum nicht einfach die Resultate der Verfassungskommission abgewartet und jetzt dermassen aufs Gaspedal gedrückt wurde, sodass die Initiative bereits heute in 1. Lesung und im Frühsommer 2019 in 2. Lesung behandelt werden soll. Gemeindefusionen waren möglich, sind möglich und werden auch in Zukunft möglich sein. Die SVP-Fraktion bittet das erweiterte Büro, die 2. Lesung auf die Februarsitzung 2020 zu traktandieren. Dann werden nämlich die Ideen der Verfassungskommission vorliegen und wir werden Zeit haben zu prüfen, welche Variante die ausgereifere ist. Die SVP-Fraktion erachtet die Volksinitiative als gültig, enthält sich in 1. Lesung der Stimme und gibt heute keine Abstimmungsempfehlung ab.

Frischknecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Ich zitiere gerne einige Aussagen aus meinem Votum zur Totalrevision der Kantonsverfassung im September 2016: «Die Totalrevision bezweckt die Überarbeitung der Verfassung als Ganzes. Der Regierungsrat schliesst sich in seinem Bericht und Antrag grundsätzlich dieser Meinung an, um dann zwei Seiten weiter hinten folgende Feststellung zu treffen: „Eine Totalrevision wird nicht angestrebt, um die Verfassung umfassend und grundlegend zu überarbeiten, sondern weil verschiedene Revisionsbereiche zu prüfen sind.“ Und gerade diese an sich richtige Schlussfolgerung ruft nach einer Teilrevision oder nach allenfalls getrennten Teilrevisionen.» Und weiter: «Der Handlungsbedarf für eine Totalrevision der geltenden Verfassung ist selbst nach den Ausführungen des Regierungsrates nicht gegeben. Er ortet konkret bloss zwei Sachgebiete, die seiner Meinung nach auf Verfassungsstufe angegangen werden müssen, nämlich a) die Gemeindefusionen und b) die politischen Rechte, [...]». Unter anderem zog die CVP/EVP-Fraktion folgende Schlussfolgerungen: «Rasche und gezielte Teilrevisionen sind im Moment viel zielführender und effizienter. Zudem ist dabei eine seriöse Auseinandersetzung mit den einzelnen Themen möglich. Teilrevisionen sind konkreter, fassbarer, verständlicher und politisch weniger

brisant. Die Chance der Akzeptanz zu einzelnen Themen ist bei den Stimmberechtigten grundsätzlich grösser.» Die CVP/EVP-Fraktion sprach sich damals einstimmig gegen eine Totalrevision aus und ist auch heute noch überzeugt, dass eine Teilrevision der Kantonsverfassung der richtige Weg gewesen wäre. Der Regierungsrat beantragt, die Volksinitiative abzulehnen – unter anderem, weil eine Verbesserung mit Blick auf die Gemeindestrukturen nicht in einer isolierten Vorlage angegangen, sondern im Rahmen der laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung umfassend geprüft werden soll. Mit einer Abstimmung über die Volksinitiative gäben wir dem Volk eine Chance, die Richtung bezüglich der Kantonsverfassung zu bestimmen. So könnte die Verfassungskommission die Totalrevision weiter im Sinne des Volkes vorbereiten. Bei einem Ja zur Volksinitiative würden wir auch die bereits aktive Verfassungskommission unterstützen und entlasten, welche sich bereits vertieft mit dieser Materie auseinandergesetzt hat. Wenn die Initiative beim Volk jedoch abgelehnt würde, müsste die Streichung von Art. 2 KV auch nicht mehr in der Verfassungskommission besprochen werden. Wenn das Volk nicht wollen würde, könnte diese Thematik auch in der Totalrevision nicht mehr aufgenommen werden. Es würde nämlich die Gefahr bestehen, dass die Totalrevision deshalb abgelehnt würde. Ebenen wir doch den Weg, dass es künftig möglich sein kann, dass sich Ausserrhoder Gemeinden zusammenschliessen können. Die CVP/EVP-Fraktion spricht sich klar für die Annahme der Volksinitiative «Starke Ausserrhoden Gemeinden» aus.

van Dam–Gais, im Namen der SP-Fraktion: Um es vorweg zu nehmen, die Behandlung dieser Initiative beschäftigte und spaltete die SP-Fraktion genauso, wie anscheinend andere Fraktionen auch. Sämtliche Mitglieder der SP-Fraktion stehen dem Anliegen der Initiative grundsätzlich positiv gegenüber. Auch besteht Einigkeit, dass die Initiative für gültig erklärt werden soll. Dennoch wird unterschiedlich beurteilt, ob der Kantonsrat diese Initiative dem Stimmvolk zur Annahme empfehlen soll oder nicht. Eine Mehrheit der SP-Fraktion will zuerst die Arbeit der Verfassungskommission abwarten. Der Kantonsrat wurde letztes Jahr vom Volk beauftragt, die bestehende Verfassung zu überarbeiten und den heutigen Bedürfnissen anzupassen. Dazu hat der Regierungsrat eine Verfassungskommission eingesetzt, welche gerade erst mit der Arbeit begonnen hat. Eine jetzige Abstimmung über diese Volksinitiative würde zur Überforderung und Verunsicherung beim Stimmvolk führen und die Verfassungskommission in ihrer Freiheit einschränken. Zudem wurden wichtige Themen wie Finanzausgleich, Proporz und Majorz noch nicht einmal ansatzweise diskutiert, obwohl sie stark mit den Gemeindestrukturen verbunden sind. Die Mehrheit der SP-Fraktion empfiehlt daher aus verfahrenstechnischen Überlegungen, die Volksinitiative abzulehnen. Andere Mitglieder der SP-Fraktion vertreten die Meinung, dass die Unterstützung und die Annahme der Initiative sinnvoll und sogar notwendig wären, weil damit die Hürden für Fusionen früher beseitigt werden könnten. Ausserdem würden weder eine Annahme noch eine Ablehnung der Initiative die Arbeiten der Totalrevision beeinträchtigen. Im Gegenteil, eine Empfehlung des Kantonsrates sowie eine Annahme durch die Stimmberechtigten gäbe sowohl der Verfassungskommission als auch dem Regierungsrat eine inhaltliche Stossrichtung vor. Damit könnte der Regierungsrat bereits parallel zur Totalrevision ein Gesetz zur Förderung von Gemeindefusionen vorbereiten. Denn seit 2010 betreibt der Regierungsrat eine Salamtaktik, um dem Thema «Gemeindefusionen» aus dem Weg zu gehen.

Kessler–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist einstimmig für die Gültigkeitserklärung der Initiative, lehnt jedoch die Regierungsratsanträge zwei und drei mehrheitlich ab. In der Gesamtbeurteilung gibt es Stimmen, die sich wünschen, dass man die Verfassungskommission in Ruhe arbeiten lässt und keine Ergebnisse vorwegnimmt. Eine Mehrheit der Stimmen aber möchte der Verfassungskommission eine beantwortete Frage für ihre Arbeit mitgeben. Bei der Initiative geht es aber gemäss der Diskussion in der Fraktion der FDP. Die Liberalen nicht um irgendeine Obstruktion der Verfassungskommission oder gar um eine Abwertung der Gemeinden. Es muss den Initianten zugestanden werden, dass dies nie ihre Absicht war, welche momentan unterschwellig immer etwas hervorscheint. Es gibt auch sehr viele Fraktionsvertreter, welche für die Totalrevision stimmten und sich nun auch positiv zur

Initiative äussern. Was waren die konkreten Argumente der Minderheit der Fraktion der FDP. Die Liberalen? Das Volk wurde betreffend eine Totalrevision gefragt. Also sollte man nun auch eine Totalrevision machen und nicht mit Initiativen Fragestellungen zu separieren beginnen. Es hängt alles miteinander zusammen und so möchte bzw. sollte die Verfassungskommission auch ihren Auftrag ausführen können. Die im Bericht geschilderten juristischen Bedenken bestärken diese Meinung. Was waren die Argumente der Mehrheit der Fraktion der FDP. Die Liberalen? Seit bald zehn Jahren wird herumgeplänkel. Die Grundsatzfrage möchte beantwortet sein und damit der Verfassungskommission eine Hürde aus dem Weg geräumt werden. Man möchte der Verfassungskommission einen gut appenzellischen Wander- und Wegweiser aufstellen, in dessen Richtung das Volk die Revision gerne hätte. Dass es nach einer Verfassungsänderung eine gesetzliche Verankerung der Gemeinden benötigt, war für die Befürworter der Initiative meines Erachtens selbstredend. Wenn man so ein Votum schreibt und einen Schritt zurück macht, denkt man sich: Schade, irgendwie wird man den Eindruck nicht los, dass wir gerade eine Riesenchance verpassen, mit einer einfachen Fragestellung eine Meinung abzuholen. Es war bis zur Stellungnahme des Regierungsrates eigentlich eine Entscheidung, die sehr einfach und offensichtlich zu fällen gewesen wäre. Selbst das Büro des Kantonsrates beurteilte es so. Was geschieht nun? Wir verzetteln uns in juristischem Geplänkel. Der Bürger wird unser Tun kaum nachvollziehen können. Wenn man den Bericht des Regierungsrates liest – und das wurde lustigerweise heute in der Appenzeller Zeitung geschildert –, wird man den Eindruck nicht los, dass die Arbeit bzw. die Initiative schlecht geredet wird. Es ist von Abwertung, Widerspruch und Unzulänglichkeiten die Rede und dass die Totalrevision der Kantonsverfassung alles regeln werde. Aber jetzt mal konkret: Wenn man die 1'000 Unterschriften ernst nehmen würde und eine echte Abstimmung mit einem verwertbaren Resultat haben wollte, hätte man diese juristischen «Unzulänglichkeiten» auch gerade ziehen können. Es wurde sogar im Bericht erwähnt, wie sie gerade gezogen hätten werden können. Ich persönlich denke, niemand hier im Kantonsrat wäre zum Schluss gekommen, dass die Initianten Gemeinden abwerten wollen – sie wollten eine Fragestellung klären. Nochmals: Ja, es ist uns allen bewusst, dass das Volk der Totalrevision der Kantonsverfassung zustimmte. Die Thematik ist ein wichtiger Punkt in der Verfassung, woran viele andere Themen abhängen. Zudem ist es durchaus denkbar, dass die Totalrevision dies lösen kann, es ist aber auch das Gegenteil möglich.

Zusammenfassend und gemäss Austausch mit anderen Fraktionen im Vorfeld stelle ich fest: Wir wollen fast alle das Gleiche. Ein starkes Votum über eine «einfache» Frage. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen hofft, dass wir diesen Weg finden, weil wir in dieser Frage, mit der Vorbereitung des Geschäfts, gegenüber den Stimmbürgern eine grosse Verantwortung tragen. Aktuell laufen wir aber auch Gefahr, das Gegenteil davon zu machen. Und das lässt meinen Bauch kein gutes Gefühl haben. Ich wünsche mir, dass wir nach dieser Debatte einen gemeinsamen Weg haben, mit Einigkeit eine Frage beantworten und die Beantwortung dieser Frage nach erfolgter Abstimmung keinen Raum für Interpretation mehr zulässt.

Ganz-Lutzenberg, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Die kantonale Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» hat zum Ziel, Handlungsfreiheit für zeitgemässe Gemeindestrukturen zu schaffen. Dieses Ziel kann in anderem Wortlaut auch im Regierungsprogramm 2016–2019 nachgelesen werden. Darin steht: «Der Regierungsrat unterstützt die Optimierung der Strukturen und der Aufgabenerfüllung der Gemeinden mit geeigneten Massnahmen – bis hin zu Gemeindefusionen.» Unlängst sprach man sich auch an der Gemeindepräsidenten-Konferenz für Veränderungen aus. Die Strukturdiskussion hat mittlerweile eine lange Geschichte. Ein Teil davon ist im Bericht und Antrag dargelegt. Die Diskussion geht aber weiter zurück als der 13. September 2010, als der Regierungsrat beauftragt wurde, die Gemeindestrukturen von Appenzell Ausserrhoden zu analysieren. Ich selbst durfte im Kantonsrat zu diesem Thema aus Sicht eines Gemeindepräsidenten Stellung nehmen. Daraus resultierte der interessante «Steiner-Bericht». Vielleicht kennen ihn noch einige von Ihnen. Es gab auch weitere Massnahmevorschläge. Doch bereits viele Jahre zuvor nahm sich die Gemeindepräsidenten-Konferenz dem Thema an. Ich selbst kann mich an verschiedene

Anlässe erinnern. Es wurde darüber nachgedacht, mit welchen Strukturen die künftigen Aufgaben am besten zu meistern wären. Das Resultat davon war eine Analyse der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden und unter den Gemeinden selbst. Jetzt, ungefähr 15 Jahre später, sehen wir uns mit den gleichen Fragen konfrontiert, stehen aber nicht am gleichen Ort. Der Regierungsrat anerkennt und schätzt das Engagement des Initiativkomitees, beurteilt die Initiative selbst aber als inhaltlich beschränkt, unzweckmässig und widersprüchlich. Zudem beruft er sich auf die laufende Totalrevision der Kantonsverfassung. Das Initiativkomitee seinerseits favorisiert eine vorgezogene Teilrevision der Kantonsverfassung mit dem Hintergrund, dass bei einer Annahme der Gesetzgebungsprozess unabhängig der Totalrevision der Kantonsverfassung vorher angegangen werden könnte. Die Totalrevision müsste also nicht abgewartet werden. Von den Initianten wird auch dargelegt, dass eine vorgezogene Abstimmung keine Gefährdung des Ganzen wäre – im Gegenteil, es könnte Klarheit darüber geben, ob die Ausserrhoder Bevölkerung in einer Teilfrage Ja oder Nein sagen würde. Dies führte in jedem Fall zu einer Erleichterung auch zuhanden der Verfassungskommission. Nicht zuletzt dürfte der Zeitfaktor dazu beigetragen haben, dass über 1'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Volksinitiative innert kurzer Zeit unterschrieben haben. Offensichtlich wurde die Geduld bezüglich dieser Fragen strapaziert und der Glaube an eine Veränderung minimiert. Zudem trägt die hohe Unterschriftenzahl dem immer wieder genannten Anliegen Rechnung, dass ein Begehren von der Basis her kommen soll. Bei der Beurteilung der vorliegenden Volksinitiative gilt es also nicht zuletzt abzuwägen, welcher Weg zielführend ist: Die Totalrevision der Kantonsverfassung abwarten oder die Teilrevision als Chance dafür ansehen, dass die Bevölkerung vorgezogen zu einer Grundsatzfrage Stellung nehmen könnte und der Regierungsrat den Auftrag bekäme, die entsprechenden Arbeiten in Angriff zu nehmen. Es geht also um die Beurteilung, wie das grossmehrheitlich gemeinsame Interesse zweckmässig und zeitlich absehbar erreicht werden kann. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen gelangte nach sorgfältigem Abwägen zu folgenden Entscheidungen:

1. Die Volksinitiative ist einheitlich für gültig zu erklären;
2. Die Volksinitiative ist mehrheitlich anzunehmen;
3. Den Stimmberechtigten ist mehrheitlich die Vorlage ohne Gegenvorschlag zu unterbreiten. Bei diesem Punkt wurde noch diskutiert, ob es möglich gewesen wäre, dass der Regierungsrat mit Verbinden beider Anliegen einen Gegenvorschlag hätte machen können.
4. Den Stimmberechtigten ist mehrheitlich die Vorlage ohne Empfehlung zu unterbreiten.

Egger–Speicher: Ich gehe nur auf den Punkt der Hoffnung ein, dass, wenn die Initiative dem Volk vorgelegt würde, Klarheit bestünde, was die Bevölkerung wollte. Es wird argumentiert, dass das Resultat die Arbeit bzw. die Stossrichtung für die Verfassungskommission stärken oder vorgeben würde. Das wäre bei einem Ja möglich. Welches Stimmungsbild würde aber in ein Nein interpretiert? Hätte das Volk Nein zur Initiative gesagt, weil es gegen Gemeindefusionen ist? Hätte es Nein gesagt, weil es die Arbeit der Verfassungskommission nicht gefährden bzw. weil es deren Arbeit hätte respektieren wollen? Oder hätte es Nein gesagt, weil es bei Art. 115^{bis} KV gemäss Initiative ein Problem gesehen hätte, weil auch der Regierungsrat entsprechend argumentiert hat? Bei einer Ablehnung der Initiative würden wir nichts wissen.

Zuberbühler–Rehetobel: Ich spreche auch als Mitglied des Initiativkomitees. Im Mai 2006 beschloss das Stimmvolk an der Glarner Landsgemeinde entgegen dem Wunsch der Regierung eine Reduktion der 25 Gemeinden auf deren drei. Dieses Anliegen kam von unten. Ähnlich lange währen auch schon die Strukturdiskussionen in Appenzell Ausserrhoden. Und lange monierte der Regierungsrat, der Druck müsse von unten kommen. Mehr als 1'000 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterschrieben nun diese Initiative. Daran erkennt man den Druck von unten, dass endlich Bewegung in die Sache kommen möge. Art. 2 KV gemäss Initiative scheint unbestritten. Vergleicht man Art. 103^{bis} KV gemäss Initiative mit dem eben vorhin zitierten Ziel des Regierungsprogrammes 2016–2019, so sind die Formulierungen ausser dem Wort «fördert»

deckungsgleich. Natürlich läuft unterdessen eine Totalrevision der Kantonsverfassung und die Strukturfragen sind ebenfalls Bestandteil dieser Diskussionen. Mit einer Annahme der Initiative würde aber eine wichtige Frage bereits im Vorfeld geklärt.

Brönnimann–Herisau: Wenn man dem Regierungsrat zuhört, kann man zu folgenden Schlüssen kommen:

1. Bei der Abstimmung kann unter drei Punkten gewählt werden: Erstens, ich nehme die Initiative an. Zweitens, ich nehme die Initiative jetzt nicht an, vielleicht aber später. Und Drittens, ich lehne die Initiative ab. Leider gibt es keine Variante «vielleicht später». Man kann nur für oder gegen die Initiative sein. Was bedeutet eine Ablehnung? Ich nehme diesbezüglich nochmals das Votum von Kantonsrätin Egger–Speicher auf. Ich gehe davon aus, dass bei einem Nein die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine Veränderungen an den Gemeindestrukturen wollen. Das wäre dann auch ein klarer Auftrag an die Verfassungskommission, genauso wie der Auftrag klar wäre, wenn das Volk Ja sagen würde. Wir stecken nun mal jetzt in dieser Situation. Auf jeden Fall gibt sie Klarheit, was auch gewünscht wurde.
2. Natürlich besteht ein vom Volk gefällter Entscheid für die Totalrevision. Es liegt aber auch eine Initiative vor. Auch wenn diese lästig ist, Initiativen dürfen gemacht werden. Zudem wurde die Initiative vom gleichen Volk eingereicht, welches auch die Totalrevision annahm. Die Frage Ja oder Nein muss also jetzt geklärt werden.
3. Es ist sehr schade, dass kein regierungsrätlicher Gegenvorschlag zur Initiative vorgelegt wurde. Dieser hätte vielleicht die gesehenen Mängel der Initiative beheben können. Vielleicht ist es aber auch einfach so, dass der Regierungsrat die Initiative als lästig empfindet. Manchmal muss man aber auch lästige Fragen klären.

Wüthrich–Wolfhalden: Ich bin ebenfalls Mitglied des Initiativkomitees. Eine Volksinitiative ist ein politisches Recht, das von den Stimmberechtigten ergriffen werden kann. Die direkte Demokratie der Schweiz kennt sie als Instrument der direkten politischen Einflussnahme. Mit dem Instrument einer Volksinitiative entscheidet der Souverän über die Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Kantonsverfassung oder in ein Gesetz. Über 1'000 Bürgerinnen und Bürger zeigten innert kürzester Zeit eindrücklich mit ihrer Unterschrift, dass sie über die vorliegende Frage abstimmen wollen. Sie wollen über diese Frage abstimmen und über eine andere. Die Initiative ist an Lösungen anderer Kantone angelehnt. Sie bestand die Vorprüfung und auch der Regierungsrat bescheinigte, dass die Initiative zustande kam und in allen Punkten den Zulässigkeitsvoraussetzungen entspricht. Sollte die Verfassungskommission irgendwann zu einem radikal anderen Vorschlag kommen, würde sich das Initiativkomitee freuen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Appenzell Ausserrhoden würden mit dieser Abstimmung eine Richtung vorgeben. Mit der Antwort würde das weitere Vorgehen für die Verfassungskommission erleichtert. Es gäbe zwar Arbeit für den Regierungsrat, aber die hätte schon vor Jahren – mit der Eingabe des Postulats Roger Sträuli, Analysierung der heutigen Gemeindestruktur von Appenzell Ausserrhoden, im 2010 – aufgenommen werden sollen. Alleine mit einer Studie ist es aus meiner Sicht nicht getan. Der damalige Regierungsrat sagte auch stets, Veränderungen müssen von unten kommen. Nun wurden die Bürgerinnen und Bürger aktiv und jetzt ist es dem Regierungsrat wieder nicht genehm. Wieder möchte man das Ja hinausschinden bis vielleicht eine Lösung vorliegt, obwohl das aktuelle Regierungsprogramm eine deutlich andere Sprache spricht. Die eingereichte Volksinitiative ist eine grosse Chance und ein erster Teilschritt für die kommende Reform der Kantonsverfassung. Ich sehe auch grosse Risiken, dass die neue Kantonsverfassung abgelehnt werden könnte. Ein Verlust von Jahren an Vorbereitung, der eingesetzten Energien und Ressourcen in diese wichtige Arbeit würde uns traurig stimmen. Über 1'000 Stimmberechtigte wollen endlich vorwärts machen. Zudem steht die Gemeindepräsidenten-Konferenz hinter der Streichung der Gemeindennamen. Respektieren wir hier drin doch dieses Volksrecht, verschleppen dieses Geschäft nicht und setzen ein Zeichen.

Rüegg–Heiden: Die regierungsrätliche Empfehlung, dieses Thema im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung zu behandeln, macht für mich den bildlichen Anschein, dass einfach die heisse Kartoffel weitergegeben wird. Es sollen doch andere entscheiden. Das Ganze ist widersinnig. Wieso kann das Volk nicht einfach über diese drei Artikel abstimmen? Damit könnte der Verfassungskommission der Entscheid erleichtert werden, wohin es gehen soll. Das Volk weiss, was es abstimmt. Will es etwas ermöglichen für den Fall, wenn es notwendig würde oder möchte es das einfach nicht. Es geht mir nicht darum, ob das erst mit der Totalrevision der Kantonsverfassung behandelt wird. Das Volk weiss, was es will. Es kamen so viele Stimmen aus dem Volk, die dafür sind, weshalb das jetzt endlich geklärt werden muss. Geben wir diese Chance, damit für alle geklärt wird, wohin es gehen soll.

Zeller Nussbaum–Lutzenberg: Es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, wie viele Personen diese Initiative unterschrieben. Der Souverän entschied sich auch für die Totalrevision der Kantonsverfassung. Ich vertraue auf die Arbeit all jener Personen, die in der Verfassungskommission eingesetzt sind, dass sie ihre Arbeit gut und differenziert machen und uns gute Vorschläge unterbreiten werden. Die SVP-Fraktion schlug im Eintreten vor, dass die 2. Lesung auf den Februar 2020 verschoben werden sollte, bis die ersten Ergebnisse vorlägen. Meine Frage nun an das Büro: Ist das Verschieben der 2. Lesung eine Option oder nicht?

Leuzinger–Bühler: Wir hörten im Eintreten von Regierungsrat Signer, dass es sehr lange gehen könnte, bis ein Gesetz zu diesen Artikeln gemacht sein würde bzw. eine Verordnung dazu. Ein Gesetz und eine Verordnung würden aber sicher auch nach der Totalrevision der Kantonsverfassung benötigt. Diesen Ablauf wird es so oder so geben, er würde bei der einen Variante nur früher beginnen. Klar ist, diese Frage sollte das Volk jetzt beantworten können. Die Verfassungskommission macht sicher gute Arbeit, aber es gibt nicht nur dieses Thema, sondern auch viele andere. Es wäre richtig, der Verfassungskommission diese Frage abzunehmen. Ich unterstütze die Initiative und bin der Meinung, das Parlament sollte dazu auch eine Aussage machen und dem Volk sagen dürfen, dass es sie unterstützen solle.

Raschle–Schwellbrunn: Ich spreche als Fraktionsvertreter der Verfassungskommission und habe daher vielleicht eine etwas andere Ansicht. Es geht um die Frage von Kantonsrätin Egger–Speicher, was ein allfälliges Nein bei einem Volksentscheid bedeuten würde. Kantonsrat Wüthrich–Wolfhalden sagte, die Richtung würde vorgegeben. Bei einem Nein wäre die Richtung nicht sicher vorgegeben, vielleicht ginge es in drei Richtungen. Eine Interpretation zu einer Abstimmung «unterstützt und fördert – Ja oder Nein» könnte ganz verschieden ausgelegt werden. Würde ein Nein wirklich ein Nein zur Förderung bedeuten? Oder hätten die Argumente des Regierungsrates überzeugt, dass es Umsetzungsprobleme gäbe und es zu lange ginge bis ein Gesetz vorläge? Eine Interpretation wäre sehr schwierig, daher mache ich sehr beliebt die 2. Lesung hinauszuschieben, um die Frage, was es bedeuten würde, später nochmals zu klären. Auch die Initianten der durchaus berechtigten Initiative könnten nochmals überlegen, was eine Interpretation eines Neins zur Folge hätte.

Ganz–Lutzenberg: Die Gruppierung der Parteionabhängigen dachte auch darüber nach, wie diese Volksinitiative und die Totalrevision der Kantonsverfassung in dieser Frage verbindet und die vorhandene Energie als Chance für beides genutzt hätten werden können. Warum? Ich sehe Möglichkeiten, ich sehe Chancen und es besteht ein grosses gemeinsames Interesse. Sehr viele Fragen sind unbestritten. Unglücklich jetzt ist, dass wir plötzlich auf verschiedene Positionen gehen müssen und nicht mehr das Interesse im Zentrum stehen kann. Bei diesen Positionen muss gesagt werden, aus welchen Gründen man für die Initiative oder dagegen ist. Eigentlich ist es verrückt, dass der Regierungsrat dagegen sein muss. Er findet viele Punkte der Initiative gut und wäre dafür. Darum meine Frage: Gab es im Regierungsrat Überlegungen für

einen Gegenvorschlag, welcher die Initiative und die Totalrevision der Kantonsverfassung verbunden hätte? Wurde versucht, die Energie zu bündeln und in einen Gegenvorschlag zu münden? Denn ich höre aus verschiedenen Voten heraus, dass dies ein Anliegen gewesen sein könnte.

Kessler–Teufen: Meine Fragen gehen in die gleiche Richtung, wie jene von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg. Eine Frage geht zurück an die Gruppierung der Parteiunabhängigen, deren Aussage war, bei Punkt drei des Antrages keine Empfehlung abzugeben. Die Frage ist aber mit Ja oder Nein zu beantworten. Wäre es überhaupt denkbar, keine Empfehlung abzugeben? Die zweite Frage schliesst sich dem an und ging mir erst jetzt während der Diskussion durch den Kopf: Wenn das Parlament bei Punkt drei Nein sagte, würde dies sogleich ein Auftrag an den Regierungsrat bedeuten, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten? Oder würde es einfach bedeuten, dass das Parlament dem Stimmvolk empfiehlt, die Initiative anzunehmen? Punkt drei hätte bei einem Nein einfache oder unerklärliche Konsequenzen, vielleicht können diese geklärt werden.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Ich erkläre bei dieser Gelegenheit das Abstimmungsprozedere. Erstens stimmen wir über die Gültigkeit der Initiative ab, zweitens über deren Annahme oder Ablehnung. Drittens stimmen wir darüber ab, ob der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung abgibt. Wir stimmen über keine regierungsrätlichen Anträge ab.

Balmer–Herisau: Ich unterstützte als Mitglied des Kantonsrates im Jahr 2009 das Postulat «Sträuli». Ich war der Meinung, Appenzell Ausserrhoden hat die gleiche Ausgangslage wie alle anderen Kantone und die Gemeindestrukturen müssten auf die heutige Ausgangslage angepasst werden. Ich habe die Worte des damaligen Regierungsrates, der dieses Geschäft vertrat, noch im Ohr. Alt-Regierungsrat Wernli sagte, es sei keine Aufgabe des Regierungsrates, das Anliegen müsse von unten kommen. Ich habe schon Mühe mit der hierarchischen Einstufung oben und unten. Dem jetzigen Initiativkomitee ist zu Gute zu halten, dass sie den Ball aufgenommen und eine Initiative eingereicht haben. Ich habe grosse Sympathie für diese Initiative. Ich sehe aber auch den Konflikt, in welchem wir uns momentan befinden. Es besteht ein klarer Auftrag der Stimmbevölkerung für eine Totalrevision der Kantonsverfassung, wofür bereits die Verfassungskommission an deren Umsetzung arbeitet. Gemäss Fahrplan soll bereits im Herbst ein erster Entwurf für die Totalrevision vorliegen und die 2. Lesung soll noch vor den Sommerferien stattfinden. Aufgrund dessen stehen wir extrem im Bereich der Mutmassung. Ich mutmasse nun auch mal: Aus all den gefallen Voten wage ich herauszuhören, dass eine Mehrheit in diesem Ratsaal für eine Anpassung der Gemeindestrukturen ist. Auf dem Weg dorthin sind wir uns jedoch uneinig. Wenn das Stimmvolk Ja zur Initiative sagen würde, erachtete ich dies als Auftrag. Nun nehme ich nochmals die Voten von Kantonsrätin Egger–Speicher und Kantonsrat Raschle–Schwellbrunn auf. Bei einem Nein des Stimmvolkes könnte wirklich nicht einfach gemutmasst werden, dass es nun kein Auftrag mehr für die Verfassungskommission wäre, die Gemeindestrukturen zu bearbeiten. Zudem, was würde es bedeuten für die allfällige Volksabstimmung im September, wenn doch die Verfassungskommission bereits im Oktober–November einen ersten Entwurf vorlegen soll? Müsste dann die Verfassungskommission den ersten Entwurf vertagen und nochmals bearbeiten? Nein – dieser Auftrag besteht. Nun erinnere ich einige hier drin an ihre eigenen Worte. Eine Mehrheit hier drin lehnte die letzte Initiative für mehr Steuergerechtigkeit ab. Eine Mehrheit im Kantonsrat stimmte danach der Erhöhung der Kinderzulagen zu, nach dem Abstimmungstermin vom 23. September. Wenn ich auf der gleichen Ebene mutmassen wollte, könnte ich sagen, die Stimmbevölkerung von Appenzell Ausserrhoden lehnte die Initiative für mehr Steuergerechtigkeit ab. Weswegen wurde dann das Steuergesetz angepasst, dass insbesondere Familien bessergestellt wurden? Das wäre eine nichtgerechtfertigte Mutmassung. Und genau diese Mutmassung, dass ein Nein zur vorliegenden Initiative ein deutliches Nein für Gemeindefusionen bedeuten würde, ist nicht belegt. Ich erinnere Sie an ihr eigenes Verhalten und appelliere an Sie. Ich stimme Ja, bin

aber guter Hoffnung, dass der grosse Auftrag zur Totalrevision der Kantonsverfassung von der Verfassungskommission erledigt wird und zähle auf die Mitglieder dieser Kommission.

Andreani–Herisau: Nach all dem Gehörten sind wir uns wohl einig, dass wir letztendlich eine gute Meinungsbildung über dieses Geschäft abgeben und der Bevölkerung eine einfache, knackige, verständliche und nachvollziehbare Situation vorlegen sollten. Die Verfassungskommission wird den ersten Entwurf im Herbst vorlegen. Es wäre zielführend, diesen Entwurf zu besichtigen. Ich bin überzeugt, dass die Verfassungskommission die heutigen Voten aufnimmt. Es wäre schlecht, uns jetzt unter Zeitdruck zu polarisieren. Wir sollten daher Druck herausnehmen, abwarten, was im ersten Entwurf enthalten ist, und das gegenüber stellen. Das gäbe Klarheit. Vor allem auch Klarheit über den Umgang mit der Initiative und der Kommunikation gegenüber der Bevölkerung. Ich bitte Sie, dieses Votum aufzunehmen und den Entwurf abzuwarten. Das würde bestimmt in der Entscheidungsfindung helfen.

Kessler–Teufen: Ich bin nicht ganz glücklich mit der Antwort von Kantonsratspräsident Landolt–Gais. Ich präzisiere demzufolge nochmals die Abstimmungsvorlage. Antrag drei lautet also nicht so, wie er uns vorgelegt ist, sondern wie folgt: «den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative abzulehnen.» Ist der Zusatz «ohne Gegenvorschlag» irrtümlich in Ziffer drei vorhanden? Weil, wenn das Parlament dazu Nein sagte, bedeutete es wohl nicht, dass ein Gegenvorschlag aufgearbeitet werden müsste. Ist das die Absicht der Abstimmung? Ist das korrekt?

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Es müsste ein Antrag für einen Gegenvorschlag vorliegen, worüber abgestimmt werden könnte. Wenn dieser gutgeheissen würde, würde auch darüber abgestimmt. Solange aber kein Gegenvorschlag besteht, wird über keinen abgestimmt. Nochmals, wir stimmen über die Gültigkeit der Initiative ab, über deren Annahme oder Ablehnung und darüber, ob der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung abgibt.

Leuzinger–Bühler: Wir hören immer, das Volk habe mit der Annahme zur Totalrevision der Kantonsverfassung einen klaren Auftrag erteilt. Es wurde ein Auftrag für eine Totalrevision der Kantonsverfassung erteilt aber nicht dafür, die Gemeindestrukturen zu prüfen. Das ist der grosse Unterschied zu dem, was jetzt diskutiert wird. Jetzt diskutieren wir eine Frage aus vielen und diese Frage könnte geklärt werden. Es sind auch einige Mitglieder der Verfassungskommission hier im Saal, die hören sicher mit. Wir wissen mittlerweile auch, dass die Mitglieder der Gemeindepräsidien-Konferenz eine Strukturanpassung der Gemeinden begrüessen würden. Die Verfassungskommission kann ihren Auftrag genau gleich ausführen, aber es kann keine Diskussion beim Volk stattfinden. Die über 1'000 Stimmberechtigten, welche die Initiative unterschrieben, sollten ernst genommen und das Geschäft nicht auf die lange Bank geschoben werden. Es gibt nicht sehr viele Volksinitiativen in unserem Kanton, weshalb die eingereichten ernst genommen werden sollten.

Ganz–Lutzenberg: Kantonsrat Kessler–Teufen stellte schon lange eine Frage an die Gruppierung der Parteiunabhängigen. Die Krux bei Punkt drei ist, dass generell zwei Fragen enthalten sind. Ich gab im Eintreten vier Antworten, weil ich diese beiden Fragen auseinandernahm. Tatsächlich wäre es richtig – das ist auch eine Bitte für andere Vorlagen –, über einen Gegenvorschlag oder darüber, ob keiner gemacht wird, und über eine Wahlempfehlung einzeln abzustimmen. Es geht nicht, dass zwei Fragen mit einem Ja oder Nein beantwortet werden können. Nochmals zu meinem bereits erläuterten Anliegen, worauf ich noch auf eine Antwort warte. Wie wäre es mit einem Gegenvorschlag auf die 2. Lesung? Das wurde nun auch in verschiedenen Voten erwähnt.

Tischhauser–Gais: Während ich das Anliegen des Initiativkomitees durchaus teile und unterstütze, bin ich klar für eine Ablehnung dieser Initiative. Ausschlaggebend ist Folgendes, auch als Mitglied der Verfassungskommission: Als es um die Frage um viele kleine Teilrevisionen oder eine Totalrevision der Kantonsverfassung ging, war die Meinung des Gesamtkantonsrates und des Regierungsrates, dass eine Totalrevision mit Blick aufs Ganze gemacht werden sollte. Wir wollten keine isolierten Teilentscheidungen, sondern es wurden ganzheitliche Lösungsfindungen und ganzheitliche Lösungsansätze favorisiert. Kantonsrat Friedli–Heiden, ebenfalls Mitglied der Verfassungskommission, machte in diesem Zusammenhang ein sehr schöner bildlicher Vergleich mit einem Zahnradwerkssystem, bestehend aus vielen einzelnen Zahnrädern. Selbstverständlich könnte ein einzelnes Zahnrad herausgenommen und bearbeitet werden. Am Schluss des Tages griffe aber trotzdem jedes Zahnrad ins andere hinein und das Ganze funktionierte nur als System und nicht als einzelnes Element. Genauso verhält es sich auch mit dem heute diskutierenden Thema der Gemeindefusionen. Dieses Thema hat einen direkten Einfluss auf die Wahlkreise und somit auf das Wahlsystem – Stichworte «Majorz», «Proporz» und «Mischsystem». Es hat aber auch einen Einfluss auf die Finanzen und den Finanzausgleich. Das sind nur zwei Beispiele von vielen weiteren bestehenden Zusammenhängen. Basierend auf dem Argument, dass wir eine Revision mit Blick aufs Ganze wollen, empfahlen der Kantonsrat, der Regierungsrat und praktisch sämtliche politische Parteien dem Volk die Totalrevision zur Kantonsverfassung. Es verging noch nicht einmal ein Jahr, seit das Volk dieser Argumentation folgte und mit überwältigendem Mehr von 72.5 % der Totalrevision der Kantonsverfassung zustimmte. Wenn wir jetzt ein dermassen wichtiges und zentrales Element dieser Totalrevision herauspicken und isoliert betrachtet vorab entscheiden würden, wäre dies eine Missachtung des klaren Wählerauftrags und -willens. Es wäre nicht kongruent mit den bisherigen Aussagen des Kantonsrates und des Regierungsrates und es wäre ein Widerspruch der bisherigen politischen Haltung der meisten Parteien. Es wäre nicht korrekt, zuerst eine ganzheitliche Revision der Kantonsverfassung zu fordern und im nächsten Moment wieder eines der zwei wichtigsten Themen der Verfassungskommission zu entziehen und einen isolierten Siloentscheid eines Themas mit einem Tunnelblick herbeizuführen. Das vorher genannte Argument, dass man mit der Annahme der Initiative der Verfassungskommission sogar einen Gefallen tun könnte, indem ein heisses Eisen aus dem Weg geräumt würde, weise ich entschieden zurück. Ehrlich gesagt, empfinde ich diese Aussage schon fast als zynisch, weil das Gegenteil der Fall wäre. Sie würden damit die freie Arbeit und den Gestaltungsfreiraum der Verfassungskommission beeinträchtigen und einschränken. Bei einer Annahme der ausformulierten Initiative wäre der Druck auf die Verfassungskommission sehr, sehr hoch, um das Wording unverändert zu übernehmen. Wie der Regierungsrat deutlich darlegte, ist das Wording der Initiative leider sehr unglücklich, widersprüchlich und nicht zielführend orientiert. So muss als klarer Mangel bezeichnet werden, dass die Initiative darauf verzichtete zu erwähnen, wo der Bestand der Gemeinden künftig geregelt werden soll. Sinnvoll wäre gewesen, im überarbeiteten Art. 2 KV der Initiative zu ergänzen, dass der Bestand der Gemeinden künftig in einem Gesetz zu regeln sei. Indem einfach nichts zu diesem Thema erwähnt wurde, bedeutete dies eine staatspolitische Abwertung der Gemeinden, die so nicht hinnehmbar ist. Ein weiteres wichtiges Argument ist, dass wir in überhaupt keinem Zeitdruck stehen, jetzt in dieser Frage auf Biegen und Brechen einen Entscheid herbeizuführen. Korrigieren Sie mich, falls ich falsch liege, aber mir ist keine Gemeinde bekannt, die den dringenden Fusionswunsch hat. Selbst wenn morgen, wider Erwarten, auf der politischen Landkarte zwei Gemeinden auftauchen würden, die dringend fusionieren wollten, könnten sie das. Es würde einfach eine Volksabstimmung zur Ergänzung zu Art. 2 KV benötigen. Bei einer Annahme dieser Initiative könnten diese zwei fusionswilligen Gemeinden notabene während mehreren Jahren nicht mehr fusionieren, bis das Gesetz bis zu diesem unglücklich formulierten Art. 115^{bis} KV der Initiative in Kraft getreten wäre. Das Beispiel des Kantons Uri lässt grüssen. Mit anderen Worten: Die Initiative ist sehr gut gemeint, sie ist aber sehr unglücklich formuliert und wurde zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt eingereicht. Abschliessend bitte ich Sie, die Initiative abzulehnen mit der Begründung, dass die Anliegen des Initiativkomitees geteilt und geschätzt werden, jetzt aber kein isolierter Vorentscheid gefällt werden sollte, damit die Verfassungskommission ihren Job gemäss Wählerauftrag erledigen und einen Lösungsvorschlag mit Blick aufs Ganze ausarbeiten kann.

Gut–Walzenhausen: Ich möchte nochmals darauf zurückkommen, was Kantonsrat Kessler–Teufen bereits erwähnte. Ich bin irritiert und bitte um eine Aufklärung: Kantonsratspräsident Landolt–Gais sagte, es werde nicht über die Anträge abgestimmt, wie sie uns vorliegen. Habe ich das richtig verstanden? Falls Ja, verstehe ich nicht, wieso über gewisse Anträge abgestimmt werden kann und über andere nicht. Rechtlich möchte ich eine Belehrung, ob es möglich wäre, dass das Parlament jetzt vom Regierungsrat verlangen kann, dass er bis zur 2. Lesung einen Gegenvorschlag vorgelegen muss. Diese Frage schwebt im Raum. Die Begründung des Regierungsrates, weshalb kein Gegenvorschlag gemacht wurde, ist eigentlich, dass er es nicht wollte. Das finde ich zu wenig.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Ich gebe Antwort, warum wir nicht nach den regierungsrätlichen Anträgen vorgehen. Weil im Rat selber zum Ausdruck kam, dass damit Missverständnisse entstehen könnten. Zudem wird mit der neuen Reihenfolge über die Anliegen, welche der Regierungsrat zum Ausdruck bringt, abgestimmt, nur in anderer Form.

Gut–Walzenhausen: Ich bitte um eine schriftliche Darlegung der neuen Form, damit wir wissen, worüber wir abstimmen. Zudem müsste der Regierungsrat seine Anträge formal zurückziehen, weil sie schriftlich vorliegen.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Wir nehmen uns diesen Punkten an.

Landammann Signer: Die Diskussion zeigt exemplarisch die Schwierigkeiten auf, welche die Initiative mit sich bringt. Der Regierungsrat machte sich seinen Antrag nicht leicht. Er wollte nicht einfach keinen Gegenvorschlag machen. Diese Unterstellung weise ich zurück. Ich führe vier Punkte aus:

1. Es entstand der Eindruck, dass der Regierungsrat das Volk nicht abstimmen lassen möchte. Das stimmt nicht. Der Regierungsrat möchte, dass möglichst schnell abgestimmt werden kann. Er will aber auch, dass Sie Nein zur Initiative sagen, weil er einen anderen Weg sieht.
2. Am 4. März 2018 sagten 12'138 Stimmberechtigte des Kantons Appenzell Ausserrhoden Ja zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat sagte von Anfang an, dass die Gemeindestrukturen ein Thema sein werden und nahm das ernst. Er nimmt auch die 12'138 Stimmberechtigten ernst, vielleicht etwas ernster als die 1'000 Personen, welche die Initiative unterzeichneten – wenn sie uns das jetzt so interpretieren lassen möchten.
3. Gemeindefusionen sind jetzt möglich. Es benötigt einfach eine Volksabstimmung, um die Kantonsverfassung zu ändern. Theoretisch könnten Sie eine unsinnige Initiative bringen, die Gemeinde Schönengrund müsse mit der Gemeinde Lutzenberg fusionieren und wenn das eine Volksmehrheit annehmen würde, wäre es so. Damit sehen Sie auch, wie unsinnig die jetzige Verfassungsbestimmung ist. Es benötigt eine Veränderung, dessen ist sich der Regierungsrat bewusst.
4. Der Auftrag für die Klärung zur Frage betreffend die Gemeindestrukturen wurde der Verfassungskommission erteilt. Damit wird auch ein indirekter Gegenvorschlag für diese Initiative auf den Tisch kommen. Das benötigt noch etwas Zeit. Jedoch bereits am 25. April 2019 wird sich die Verfassungskommission in dieser Frage festlegen. Der Regierungsrat wird danach auch irgendwann informieren, um was es geht. Daher sollte als einzig möglicher Weg die Initiative abgelehnt werden, damit diese Frage erledigt wäre. Der Regierungsrat hätte grösste Zweifel, ob ein Abstimmungsergebnis so interpretiert werden könnte, wie es Kantonsrat Brönnimann–Herisau macht. Es könnte überhaupt nicht so interpretiert werden. Ein Ja zur Initiative würde bedeuten, dass diese drei Artikel genauso, wie in der Initiative aufgeführt, in der neuen Kantonsverfassung niedergeschrieben würden. Der Regierungsrat würde ganz genau den

Volkswillen beachten. Wenn Sie jetzt glauben, dass man auch bei einem Ja immer noch etwas so oder so erledigen könnte, sage ich Ihnen – Nein. Ich stimmte Ja zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Und ich werde Nein zur Initiative stimmen, weil ich will, dass die Verfassungskommission in Ruhe ihre Arbeit machen und dem Regierungsrat etwas vorlegen kann, das umfassend geprüft werden kann. Der Regierungsrat möchte diese Frage aber geklärt haben. Ich bin überzeugt, nur die Haltung des Regierungsrates ist fundiert.

Regierungsrat Frei: Ich trage auch noch etwas politisch Relevantes zu dieser Vorlage bei. An der nächsten Kantonsratssitzung wird eine Motion von Mitgliedern der Fraktion der FDP. Die Liberalen bezüglich des Finanzausgleichs traktandiert. Diese Motion nimmt auch die Frage auf, ob der Finanzausgleich in einer vorgezogenen Diskussion zur Kantonsverfassung behandelt werden soll. Der Regierungsrat setzte sich mit der Motion auseinander, weil die Fragestellung, wie sie auch heute diskutiert wird, wichtig ist. Ich gebe Folgendes mit auf den Weg und das hat Kantonsrat Tischhauser–Gais auch gesagt: Vorher wurde ein indirekter Gegenvorschlag erwähnt, welcher im Herbst als erster Entwurf der Verfassungskommission vorliegen soll. Dieser wird nebst den in der Initiative behandelten Punkten zwingend zu zwei ebenfalls wichtigen Sachverhalten Ausführungen machen. Er wird zwingend zu Art. 104 KV (Finanzausgleich) Angaben machen müssen. Ich weiss das, weil im Moment Hearings mit der Verfassungskommission stattfinden. Dabei geht es um eine sehr wichtige Bestimmung, welche auch die Motion beinhaltet. Der Regierungsrat wird beantragen, die Motion für erheblich zu erklären, weil entsprechender Handlungsbedarf besteht. Es wird eine zweite Fragestellung auf Verfassungsebene geben, welche ausgeklammert wird. Für Gemeindefusionen benötigt es aber einen zusätzlichen Fusionsartikel in der Kantonsverfassung, das ist wichtig. Den Fusionsartikel mit dem Finanzausgleichsartikel zu verbinden, wäre jedoch nicht zielführend. Der Kanton Uri lässt grüssen. Darum ist die Fragestellung, ob es in einem breiteren Zusammenhang diskutiert werden kann, richtig. Auch der Finanzausgleich und allfällige Fusionsbeiträge müssen auf Stufe der Kantonsverfassung und nachher auf Gesetzesstufe diskutiert werden. Daher kam der Regierungsrat unter anderem zu seiner Abwägung. Ich nahm das nun vorweg, die Diskussion über den Finanzausgleich werden wir jedoch erst im April führen.

Joos-Baumberger–Herisau: Ich bin ebenfalls Mitglied des Initiativkomitees. Ich bin dankbar, dass die Abstimmungsabfolge nun anders aussieht. So, wie ich sie verstehe, entspricht sie genau meinen Erwartungen. Damit kann der Kantonsrat klar seine Meinung bezüglich einer Abstimmungsempfehlung darlegen. Ich erkenne, dass alle Anwesenden das gleiche Ziel haben, nur der Weg dorthin unterscheidet sich. Es gibt im Kantonsrat einfach Personen, die aufgrund der letzten Jahre sehr ungeduldig wurden. Kantonsrat Balmer–Herisau erwähnte dies auch. Unser jüngstes Mitglied, Kantonsrat Tischhauser–Gais, hat noch die Geduld, das Gesamte in die Totalrevision der Kantonsverfassung zu packen. Mein grösstes Bedenken bei einem Nein wäre wirklich die Interpretation dieses Ergebnisses. Ein Ja würde keinen Interpretationsspielraum offen lassen. Die Initiative mag keine perfekte Lösung sein, wobei ich die angeblich formulierten Schwierigkeiten nicht genau erkenne. Ich behaupte sogar, dass die Verfassungskommission auch bei einem Ja noch einen kleinen Spielraum hätte, denn die Initiativpunkte stünden in der wieder zur Diskussion stehenden Kantonsverfassung, welche bis dahin bestimmt noch nicht abgeschlossen wäre. Wenn die Totalrevision der Kantonsverfassung wirklich vom Volk angenommen würde und alles so perfekt zusammenpasste, wie es uns der Regierungsrat nun vorlegt, wäre ich eine der ersten Glücklichen. Ich weiss aber nicht, ob das wirklich gelingt. Bei einem Ja zur Initiative hätten wir wenigstens diesen Teil enthalten. Bei den übrigen Punkten hoffe ich auf einen guten Kompromiss. Es gibt auch dort noch zu verschiedensten Angelegenheiten Gegner, beispielsweise zum Proporz usw. Es ist mir auch klar, dass eine Totalrevision der Kantonsverfassung in Arbeit ist. Ich stehe auch dazu, aber wir sollten jetzt die Chance packen und zu einem kleinen Teil Ja sagen. Dieser wäre dann in der Kantonsverfassung enthalten und könnte nachher in die Totalrevision der Kantonsverfassung eingepackt werden. Wie ein Nein interpretiert würde ist unklar. Wenn angenommen 90 % Nein sagten, würde ich hören wollen, was die Verfassungskommission mit dem Resultat machte.

Wigger–Heiden: Ich gehe bisher immer noch davon aus, dass die Initiative zur Abstimmung kommt. Egal was wir heute beschliessen, denn die Gültigkeit der Initiative ist unbestritten. Das erkannte Hauptdilemma diesbezüglich ist – das ist ähnlich wie Kaffeesatzlesen – wie wir glauben das Ja oder Nein zu interpretieren. Als ich die verschiedenen Vorschläge hörte, fragte ich mich, ob es eine Möglichkeit für einen Gegenvorschlag auf die 2. Lesung gibt, der mindestens so eindeutig ist, dass das Abstimmungsergebnis nachher interpretierbar wäre. Wir sind im Dilemma. Es wird mit Zahlen gespielt, 1'000 versus 12'000, es liefen jedoch zwei verschiedene politische Prozesse, die jetzt unglücklicherweise auf eine ungute Art zusammengetroffen sind. Ich bin zu unerfahren um zu sagen, wie sie zusammengebracht werden können. Es würde sich aber lohnen, nochmals genau zu überlegen, sodass der Kantonsrat mindestens auf die 2. Lesung hin zu einer möglichst einheitlichen Ausrichtung käme. Sonst wird das Chaos noch grösser.

van Dam–Gais: Ich gratuliere Kantonsrat Tischhauer–Gais mit seiner gehaltvollen Rede, auch wenn er sich gegen die Meinung seiner Fraktion aussprach. Ich analysiere, die Mitglieder des Kantonsrates sind nach wie vor grossmehrheitlich für eine Annahme, hegen Sympathie für das Anliegen und begrüessen eigentlich die Initiative. Ich stelle aber fest, dass ein guter Gegenvorschlag benötigt wird. Dieser sollte beantragt und darüber abgestimmt werden.

Hunziker–Herisau: Ich gebe eine Antwort an Kantonsrätin Wigger–Heiden. Ein Gegenvorschlag ist sicher möglich, dafür würde aber mehr Zeit benötigt. Gemäss Bericht und Antrag wurde die 2. Lesung im Juni 2019 terminiert. Es wäre weise, diesem Vorhaben mehr Zeit zu geben und die 2. Lesung erst im Februar 2020 zu traktandieren.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Die Geschäftsplanung ist nicht in Stein gemeisselt. Das Büro nimmt die heutige Diskussion auf, wird sich Gedanken machen und Entscheide fällen. Die 2. Lesung wird nicht definitiv am 2. Juni traktandiert.

Landammann Signer: Ich äussere mich zur Thematik mit dem Gegenvorschlag. Der Regierungsrat betrachtet das baldige Ergebnis der Verfassungskommission als indirekten Gegenvorschlag. Wenn Sie einen direkten Gegenvorschlag wollen, gibt es nur einen Weg: Sie müssten diese Vorlage, verbunden mit einem Auftrag an den Regierungsrat, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, zurückweisen. Der Regierungsrat wird keinen Gegenvorschlag auf die 2. Lesung machen, über welchen keine Vernehmlassung stattfindet. Das wäre demokratiepolitisch sehr fragwürdig.

Solenthaler-Wald: Die Diskussion und der Lösungsansatz sind jetzt am richtigen Punkt. Ich bin inhaltlich grundsätzlich für die Initiative, habe aber extrem Mühe damit, dass die genannten Artikel genauso in der Kantonsverfassung stehen würden. Damit könnte ich nicht leben, darum wäre der Weg über einen Gegenvorschlag oder noch besser, über den indirekten Gegenvorschlag der Verfassungskommission, richtig. Damit kämen wir schlussendlich auf einen gemeinsamen Nenner, für welchen grundsätzlich wohl alle der Meinung sind, dass es in diese Richtung gehen soll.

Kessler–Teufen: Als erstes möchte ich nochmals eine Klärung zum indirekten Gegenvorschlag. Über diesen würde nicht abgestimmt, dieser stände einfach im Raum und wäre quasi ein Argument, um Ja oder Nein zu sagen. Habe ich das richtig verstanden? Zweitens habe ich zurzeit viele Themen im Kopf. Es wäre gut, wenn wir ein Timeout von fünf oder zehn Minuten für die Fraktionen hätten, damit sie ihren Weg besprechen könnten. Jetzt überstürzt abstimmen, wäre nicht klug. Ich werde einen Ordnungsantrag für eine Pause stellen.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Bezüglich Ihrer ersten Frage geht es darum, dass aus dem Rat der Antrag um Rückweisung, verbunden mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, gestellt werden müsste. Darüber könnte dann abgestimmt werden. Das wäre der zweite Schritt. Im ersten muss über die Gültigkeit der Initiative abgestimmt werden. Wenn die Rückweisung abgelehnt würde, ginge es wieder um Annahme oder Ablehnung der Initiative.

Kessler–Teufen stellt den Ordnungsantrag, die Sitzung für 15 Minuten zu unterbrechen.

Der Rat stimmt dem Ordnungsantrag Kessler mit 60:3 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

Pause 11.25 bis 11.40 Uhr

Kessler–Teufen stellt im Namen aller Fraktionen den Antrag, das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Landammann Signer: Wenn alle Fraktionen einen Antrag unterschreiben, wird er sicher auch überwiesen werden. Der Regierungsrat wersetzt sich diesem Auftrag nicht. Klar ist jedoch: Wenn der Regierungsrat einen Gegenvorschlag formulieren muss, wird er damit zuwarten, bis die Anträge der Verfassungskommission vorliegen, damit beides zusammengeführt werden könnte. Damit wäre es aber nicht mehr möglich, den unter Punkt fünf erwähnten Fahrplan einzuhalten.

Wüthrich–Wolfhalden: Dann möchte ich aber eine Aussage dazu, bis wann der Regierungsrat soweit wäre, denn das Verschleppen habe ich mehrmals erwähnt.

Landammann Signer: Das können Sie im Ihnen unterbreiteten Aufgaben- und Finanzplan nachsehen. Jetzt kann ich dazu keine verbindlichen Aussagen machen. Es wurde ein Fahrplan im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022 festgelegt, dieser müsste aber sicher angepasst werden. Es wird jedoch sicher nicht verschleppt.

Die Volksinitiative wird mit 62:0 Stimmen ohne Enthaltungen für gültig erklärt.

Der Rückweisungsantrag der Fraktionen wird mit 50:12 Stimmen ohne Enthaltungen angenommen.

Kantonsratspräsident Landolt–Gais: Die nächste Kantonsratssitzung findet am 1. April 2019 statt. Wir sind am Schluss der fünften Sitzung des Amtsjahres 2018/2019. Bitte beachten Sie, dass die Restaurants ihre Reservationen bereits entgegen nahmen. Es wäre nett, wenn Sie von Ihren Reservationen noch Gebrauch machen würden. Die Sitzung ist beendet.

Schluss der Sitzung: 11.45 Uhr

Für die Richtigkeit des Protokolls

Der Präsident:

Die Protokollführerin: