



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 19. August 2016

**1040.211**

**Kantonsverfassung, Totalrevision; Grundsatzbeschluss; 1. Lesung;**

**2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 19. August 2016**

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

## **A. Ausgangslage**

### **1. Einleitung**

Mit Beschluss vom 17. Mai 2016 verabschiedete der Regierungsrat den Entwurf für einen Beschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung sowie den zugehörigen Bericht und Antrag. An seiner Sitzung vom 22. Februar 2016 hatte der Kantonsrat eine parlamentarische Kommission (PK) in folgender Zusammensetzung gewählt (vgl. Amtsblatt 2016, S. 248):

- Hannes Friedli, Heiden, SP, Präsident
- Erwin Ganz, Lutzenberg, pu
- Marcel Hartmann, Herisau, CVP/EVP
- Annette Joos, Herisau, FDP.Die Liberalen
- Heinz Mauch-Züger, Stein, pu
- Niklaus Sturzenegger, Trogen, FDP.Die Liberalen
- Mario Wipf, Wolfhalden, SVP



## 2. Arbeit der parlamentarischen Kommission

Die PK traf sich zu zwei Sitzungen. An der ersten Sitzung bestimmte die PK Kantonsrat Erwin Ganz zum Vizepräsidenten. Das Aktuariat stellten das Departement Inneres und Sicherheit mit stv. Departementssekretär Thomas Wüst und die Kantonskanzlei mit Praktikantin Stefanie Schärer. An ihrer ersten Sitzung lud die PK als Vertreter des Regierungsrates Landammann Matthias Weishaupt und Ratschreiber Roger Nobs zur Sitzung ein und gab ihnen Gelegenheit, die Vorlage vorzustellen. Die Mitglieder der PK nahmen gleichzeitig die Möglichkeit wahr, um ergänzende Fragen zu stellen.

Im zweiten Teil der ersten Sitzung und an der zweiten Sitzung diskutierte die PK verschiedene Fragen zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Die PK setzte sich eingehend mit den Argumenten auseinander, die für oder gegen eine Totalrevision der Verfassung sprechen. In der Folge verabschiedete die PK den vorliegenden Bericht und Antrag auf schriftlichem Wege.

Der PK standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. Mai 2016 an den Kantonsrat mit Entwurf Grundsatzbeschluss;
- Jan Imhof, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand; in: LEGES 2016/1, S. 51-59;
- Hans-Jürg Schär, Die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung, in: ZBI 8/1996, S. 337-359.

## B. Erwägungen der parlamentarischen Kommission

### 1. Einleitende Bemerkungen

Die PK spricht sich einstimmig für Eintreten auf die Vorlage aus.

Für die PK ist – dies als Bemerkung vorweg – nicht nachvollziehbar, dass der Regierungsrat auf eine Vernehmlassung zu diesem Geschäft verzichtet hat. Die PK stützt sich dabei auf Art. 57 KV, wonach bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen sind. Die Überlegungen für einen Verzicht wurden vom Ratschreiber anlässlich der ersten Sitzung dargelegt: Zur Frage eines Grundsatzbeschlusses gebe es nur ein Ja oder ein Nein. Eine Vernehmlassung gebe Hinweise zur inhaltlichen Ausgestaltung einer Vorlage; eine entsprechende Situation liege hier nicht vor. Abgesehen davon habe es im Rahmen der Vernehmlassung zur Staatsleitungsreform etliche Stimmen für eine Totalrevision gegeben. Gleichwohl hätte sich die PK eine Vernehmlassung zu diesem wichtigen Geschäft gewünscht, um insbesondere auch Rückmeldungen der Parteien zu erhalten.

Die PK anerkennt, dass in verschiedenen Themenbereichen auf Verfassungsstufe Revisionsbedarf besteht. Dies betrifft namentlich einerseits die vom Regierungsrat in seinem Bericht genannten Themenfelder der Strukturfragen, der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie des innerkantonalen Finanzausgleichs. Betroffen sind aber andererseits auch Fragen der politischen Rechte unter Einbezug des Wahlsystems für den Kantonsrat.



Für die PK ist offen, welche anderen Sachbereiche im Falle einer Totalrevision der Verfassung auch noch thematisiert würden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt geht es indessen nicht darum, alle Handlungsfelder zu benennen, sondern lediglich darum, sich klar darüber zu werden, ob aufgrund des ersichtlichen Handlungsbedarfs eine Totalrevision gerechtfertigt ist.

Die PK hat sich mit verschiedenen Argumenten auseinandergesetzt, die für oder gegen eine Totalrevision anzuführen sind. Die wesentlichen Gesichtspunkte sind nachfolgend aufgeführt.

### **2. Argumente für eine Totalrevision der Kantonsverfassung**

Grundlegende Veränderungen im Kanton seit Bestehen der Verfassung vom 30. April 1995 wurden mit Teilrevisionen nachvollzogen und abgebildet. Viele Änderungen hängen mit der Abschaffung der Landsgemeinde im Jahr 1997 zusammen. So ist seither gewissermassen ein „Flickwerk“ mit Lücken und systematisch falsch eingeordneten Artikeln entstanden. Mit einer Totalrevision besteht die Möglichkeit, die Verfassung inhaltlich, redaktionell und systematisch aufzuräumen.

Der inhaltliche Bedarf für eine Totalrevision ist ersichtlich. Auch eine redaktionelle Überarbeitung und Gesamtbereinigung ist nur in Verbindung mit einer Totalrevision möglich.

Eine Totalrevision erlaubt es, alle Baustellen zu bearbeiten und neu zu ordnen. Ein Vorgehen mit verschiedenen Teilrevisionen könnte von den Stimmberechtigten kaum verstanden und wahrscheinlich sogar als „Salami-taktik“ kritisiert werden.

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht ausführt, bedeutet eine Totalrevision nicht, dass zwingend jeder Artikel der Verfassung geändert werden muss. Mit einer Totalrevision der Verfassung können indessen mehrere unterschiedliche, sachlich nicht zusammenhängende Themen gleichzeitig angegangen und inhaltlich aufeinander abgestimmt werden. Die Revisionsthemen erhalten zudem im Kontext einer Totalrevision eine stärkere Aufmerksamkeit. Mit einer Totalrevision wird eine Gesamtschau angestrebt und kein „Flickwerk“ in einzelnen Bereichen. Das Verfahren ist thematisch offen, es können nebst den vom Regierungsrat genannten Themen zusätzliche Themen in die Revision einbezogen werden.

Bei einem Vorgehen über Teilrevisionen besteht demgegenüber die Gefahr, dass durch die Beschränkung auf sachlich zusammenhängende Bestimmungen (vgl. Art. 113 KV) gewisse übergreifende Veränderungen nicht umgesetzt werden können.

Mit Blick auf eine Totalrevision könnten sich die Stimmen der Kritiker einzelner Themen möglicherweise bereits beim Grundsatzbeschluss summieren und die Zustimmung zu einer Totalrevision gefährden. Wenn die Grundsatzfrage für eine Totalrevision bereits im Kantonsrat abgelehnt wird, wird die Frage nicht mehr den Stimmberechtigten unterbreitet. Der Entscheid der Stimmberechtigten zu dieser Frage bleibt dann ungeklärt.

Bei der Ablehnung der Grundsatzfrage für eine Totalrevision ist zudem das Thema „Totalrevision“ abgeschlossen, ohne dass eine Prüfung vorgenommen werden konnte, ob und in welcher Weise – über die vom Regierungsrat genannten Themenfelder hinaus – weiterer Handlungsbedarf besteht.



Wenn eine Totalrevision der Verfassung gelingt, kann eine zeitgemässe und umfassende Aktualisierung der verfassungsmässigen Grundlagen mit lediglich zwei Volksabstimmungen (Abstimmung über den Grundsatz und gegebenenfalls Abstimmung über die Verfassungsvorlage) realisiert werden.

Das Verfahren einer Totalrevision weist klare Vorteile auf, die bei einem Vorgehen mit mehreren Teilrevisionen nicht gegeben sind. Im Vordergrund steht dabei eine themenübergreifende und umfassende Arbeitsweise ohne ständige Abgrenzungsprobleme.

### 3. Argumente gegen eine Totalrevision der Kantonsverfassung

Es besteht eine grosse Herausforderung, den Handlungsbedarf für eine Totalrevision den Stimmberechtigten mit Blick auf den Grundsatzbeschluss auf allgemeinverständliche Weise zu vermitteln. Das Thema ist sehr abstrakt und nicht leicht verständlich.

Demgegenüber sind Teilrevisionen konkreter fassbar, politisch häufig weniger brisant und vom Regelungsbe-  
reich her beschränkter. Dadurch sind die Chancen auf Akzeptanz der einzelnen Themen bei den Stimmberechtigten grundsätzlich grösser (wobei dies auf den Themenbereich ankommt).

Der Regierungsrat führt in seinem Bericht aus, dass separate Teilrevisionen angestrebt werden, falls eine Totalrevision der Verfassung abgelehnt wird. Dazu ist festzustellen, dass bei der Ablehnung einer Totalrevision keine andere Möglichkeit besteht, als in denjenigen Bereichen, in denen Revisionsbedarf gesehen wird, über Teilrevisionen vorzugehen.

Zu einem Vorgehen über Teilrevisionen ist festzustellen, dass das Verfahren einer Totalrevision allenfalls länger dauern könnte, als wenn einzelne Themenfelder nacheinander nach sachlichen Prioritäten im Rahmen von Teilrevisionen revidiert werden. Teilrevisionen lassen sich inhaltlich und zeitlich rascher realisieren.

Bei einer Totalrevision besteht die Gefahr einer „Verzettelung“, je nachdem, welche weiteren Themen im Verlauf der Revisionsarbeiten noch aufgenommen werden. Dies ist bei Teilrevisionen nicht der Fall.

Mit der Revisionsvorlage wird den Stimmberechtigten letztlich ein Gesamtpaket für eine Änderung der Verfassung unterbreitet, das inhaltlich sehr unterschiedliche Sachbereiche umfasst. Dadurch besteht ein hohes Risiko, dass bei einer Volksabstimmung durch die vielen verschiedenartigen Interessen die Totalrevision wegen einzelner Bereiche abgelehnt wird.

Bei der Abstimmung über die Revisionsvorlage können sich die Stimmberechtigten nicht differenziert zu einzelnen Regelungsbereichen äussern. Dies ist regelmässig bei der Abstimmung über Totalrevisionen von Verfassungen oder Gesetzen der Fall. Es ist nur eine gesamthafte Annahme oder Ablehnung der Vorlage möglich, die – im Unterschied zu Gesetzesvorlagen – zudem eine höhere Komplexität aufweist, weil zahlreiche und sachlich unterschiedliche Regelungsbereiche zusammenkommen. Damit besteht ein grosses Risiko, dass eine Totalrevision von den Stimmberechtigten abgelehnt wird. Abgeschwächt wird diese Problematik durch die Möglichkeit, dass der Kantonsrat – in beschränktem Rahmen allerdings – über Vorlagen zur Verfassungsrevision Eventualanträge stellen kann (vgl. Art. 74 Abs. 1 KV).



Bei einer späteren Ablehnung der Vorlage für eine Totalrevision der Verfassung wären die bis dann angefallenen Revisionsarbeiten zeitlich und inhaltlich umsonst gewesen („Scherbenhaufen“) bzw. müssten spätestens dann über separate Teilrevision angegangen werden. Dadurch könnten sich dringend benötigte Revisionen verzögern.

#### 4. Detailberatung

Die PK hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates sowie den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung beraten.

Dazu bestehen die nachfolgenden Bemerkungen bzw. Anträge:

##### Art. 1

Die Mehrheit der PK unterstützt das Vorgehen einer Totalrevision der Verfassung. Sie beurteilt den Revisionsbedarf in verschiedenen sachlich nicht zusammenhängenden Bereichen als gegeben und sieht mehr Vorteile beim Vorgehen über eine Totalrevision als bei einem Vorgehen über separate Teilrevisionen.

Eine Minderheit der PK spricht sich gegen eine Totalrevision der Verfassung aus. Sie ist der Ansicht, dass ein Vorgehen über separate Teilrevisionen gewählt werden sollte. Sie beurteilt das Risiko als zu hoch, dass bei einer Volksabstimmung durch die verschiedenartigen Interessen die spätere Vorlage einer Totalrevision abgelehnt wird. Ausserdem erscheint ihr ein Vorgehen über separate Teilrevisionen transparenter zu sein, weil diese thematisch beschränkter sind und die Stimmberechtigten ihre Meinungen klarer äussern können. Die Minderheit der PK möchte mit ihrem Antrag eine vertiefte Diskussion über Chancen und Risiken einer Totalrevision der Verfassung im Kantonsrat fördern.

-> Antrag der parlamentarischen Kommission:

Eine Mehrheit von 5 Mitgliedern der Kommission stimmt Art. 1 des Entwurfs zu.

-> Minderheitsantrag der parlamentarischen Kommission:

Eine Minderheit von 2 Mitgliedern der Kommission lehnt Art. 1 des Entwurfs ab.

##### Art. 2

Wenn sich der Kantonsrat beim Grundsatzbeschluss gegen eine Totalrevision der Verfassung ausspricht, wird die Frage der Totalrevision den Stimmberechtigten nicht unterbreitet. Art. 1 lautet dann ablehnend, und Art. 2 sowie Art. 3 entfallen.

Wenn sich der Kantonsrat für eine Totalrevision der Verfassung ausspricht und beschliesst, die Grundsatzfrage den Stimmberechtigten zu unterbreiten, geht es um die Empfehlung an die Stimmberechtigten für die entsprechende Abstimmung. Die oben erwähnte Minderheit der PK hält in diesem Fall ihre Ablehnung nicht aufrecht und unterstützt es, wenn der Kantonsrat den Stimmberechtigten empfiehlt, der Durchführung einer Totalrevision zuzustimmen (Art. 2 lit. a des Kantonsratsbeschlusses).



Für den Fall einer Totalrevision der Verfassung lehnt die PK die Einsetzung eines eigenständigen Verfassungsrates ab und spricht sich dafür aus, dass der Kantonsrat die Revision vorbereiten soll. Die PK unterstützt eine entsprechende Empfehlung des Kantonsrates an die Stimmberechtigten (Art. 2 lit. b des Kantonsratsbeschlusses). Die PK kann die Überlegungen im Bericht des Regierungsrates zu dieser Frage nachvollziehen.

-> Antrag der parlamentarischen Kommission (einstimmig):

Die PK stimmt Art. 2 des Entwurfs zu. Für den Fall, dass der Minderheitsantrag zu Art. 1 nicht angenommen wird, stimmt auch die Minderheit der PK Art. 2 des Entwurfs zu.

### **Art. 3**

Aus dem Bericht des Regierungsrates ergibt sich, dass die Vorlage für eine Totalrevision der Verfassung entweder durch einen Verfassungsrat oder eine Verfassungskommission oder eine vom Regierungsrat einzusetzende Kommission vorbereitet werden kann. Bei einem Verfassungsrat handelt es sich um ein eigenständiges Gremium, das anstelle des Kantonsrats tätig würde. Bei einer Verfassungskommission handelt es sich um eine vom Kantonsrat bestellte Kommission (in Analogie zur Verfassungskommission, wie sie zur Vorbereitung der Verfassung von 1995 eingesetzt wurde). Wenn schliesslich der Regierungsrat eine Kommission einsetzt, entspricht dies einem im ordentlichen Gesetzgebungsprozess üblichen Vorgehen.

Die PK ist der Auffassung, wenn sich die Stimmberechtigten bei der Grundsatzfrage für eine Totalrevision der Verfassung aussprechen, dass dann der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Revision beauftragen soll. Der Kantonsrat soll nicht eine Verfassungskommission einsetzen. Die PK kann die Überlegungen im Bericht des Regierungsrates auch zu dieser Frage nachvollziehen.

Für die PK ist wichtig, dass der Regierungsrat bei seinen Vorbereitungsarbeiten die massgeblichen Kreise einbezieht und eine entsprechend breit zusammengesetzte Kommission einsetzt, wie er dies auch in seinem Bericht zum Ausdruck bringt. Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang in seinem Bericht angekündigt, dass er über das geplante Vorgehen den Kantonsrat anlässlich der 2. Lesung informieren wird.

-> Antrag der parlamentarischen Kommission (einstimmig):

Die PK stimmt Art. 3 des Entwurfs zu.



## C. Anträge der parlamentarischen Kommission

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. den Anträgen der parlamentarischen Kommission zuzustimmen; hinsichtlich Art. 1 des Entwurfs wird ein Minderheitsantrag geltend gemacht;
3. dem Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung unter Berücksichtigung der Anträge der parlamentarischen Kommission in erster Lesung zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

Hannes Friedli, Präsident