



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 11. Juli 2017

**1040.211**

**Kantonsverfassung, Totalrevision; Grundsatzbeschluss; 2. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 11. Juli 2017**

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

**A. Ausgangslage**

**1. Einleitung**

Mit Beschluss vom 6. Juni 2017 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für die 2. Lesung des Beschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung. Darin nimmt er die kritischen Äusserungen auf, die in der 1. Lesung im Kantonsrat und in den beiden Eingaben aus der Volksdiskussion vorgebracht wurden. Zudem macht er zusätzliche Ausführungen zu den Auswirkungen und zum weiteren Vorgehen.

**2. Arbeit der vorbereitenden parlamentarischen Kommission**

Die parlamentarische Kommission (PK) traf sich nach der 1. Lesung im Kantonsrat zu einer weiteren dritten Sitzung. Das Aktuariat stellten das Departement Inneres und Sicherheit mit stv. Departementssekretär Thomas Wüst und die Kantonskanzlei mit Lloyd Seaders, der juristischer Mitarbeiter im dortigen Rechtsdienst ist.

Die PK blickte an dieser dritten Sitzung zurück auf die 1. Lesung im Kantonsrat und auf die beiden Volksdiskussionsbeiträge, behandelte den Bericht und Antrag des Regierungsrates und diskutierte über verschiedene Anträge.



Die PK setzte sich eingehend mit den organisatorischen Ausführungen des Regierungsrates auseinander. In der Folge verabschiedete die PK den vorliegenden Bericht und Antrag auf schriftlichem Wege.

Die PK setzt sich unverändert wie folgt zusammen:

- 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

Der PK standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Juni 2017 mit zugehörigen Beilagen.

## **B. Erwägungen**

### **1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen**

Die PK spricht sich auch mit Blick auf die 2. Lesung einstimmig für Eintreten auf die Vorlage aus.

Für die PK bleibt nicht nachvollziehbar, dass der Regierungsrat auf eine Vernehmlassung zu diesem Geschäft verzichtet hat. Die Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates werden zur Kenntnis genommen, die Begründung wird allerdings nicht als überzeugend empfunden. Für die PK handelt es sich bei diesem Geschäft um ein „wichtiges Geschäft“ im Sinne von Art. 57 Abs. 1 KV, zu dem die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen sind. Für die PK ist unklar, welche rechtlichen Möglichkeiten bestünden, um auf der Durchführung einer Vernehmlassung zu bestehen. Die PK ist sich allerdings auch bewusst, dass es im jetzigen Zeitpunkt wenig zielführend ist, auf diesem formalen Standpunkt zu beharren. Im Vordergrund steht der Wunsch nach breiter Mitwirkung und frühzeitiger Einbindung aller interessierten Kreise.

### **2. Detailberatung**

Die PK hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates sowie den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung für die 2. Lesung beraten.

Dazu bestehen die nachfolgenden Bemerkungen bzw. Anträge:

#### **Art. 1**

Die Mehrheit der PK unterstützt weiterhin das Vorgehen einer Totalrevision der Verfassung. Eine Minderheit der PK spricht sich nach wie vor gegen eine Totalrevision der Verfassung aus. Die Gründe sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit sind unverändert. Es wird auf den Bericht und Antrag der PK vom 19. August 2016 zur 1. Lesung verwiesen.



Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission (unverändert):

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

Minderheitsantrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission (unverändert):

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

**Art. 2**

Die Haltung der PK zu Art. 2 ist nach wie vor unverändert. Zur Begründung wird auf den Bericht und Antrag der PK vom 19. August 2016 zur 1. Lesung verwiesen.

Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission (einstimmig, unverändert):

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

**Art. 3**

Inhaltlich finden sich im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung weitergehende Ausführungen zu den Auswirkungen bei Zustimmung zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung und zum weiteren Vorgehen. Für die PK werfen insbesondere die Ausführungen zu den organisatorischen Auswirkungen verschiedene Fragen auf. Der Regierungsrat plant ein zweistufiges Vorgehen mit einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe in einer ersten Phase und einer breit abgestützten Verfassungskommission in einer zweiten Phase. Die Verfassungskommission soll 15 bis 20 Personen umfassen, Vertretungen der Gemeinden, der Parteien und der Gerichte einbinden. Und sie soll vom Landammann präsiert werden.

Die PK diskutierte, ob es zweckmässig sei, dass die Verfassungskommission vom Landammann präsiert werde. Der Prozess dauert voraussichtlich mehr als zwei Jahre, und die Person des Landammanns wechselt nach zwei Jahren. Dies dünkt die PK mit Blick auf die Kontinuität des Prozesses unglücklich. Von der Funktion her erscheint allerdings die Leitung einer solchen Verfassungskommission durch den Landammann durchaus angebracht. Die PK kann sich indessen auch ein Doppelpräsidium vorstellen, indem die Verfassungskommission durch den Landammann und ein Mitglied des Kantonsrates geleitet wird. Ein mehrköpfiges Präsidium wäre nicht neu: Für die Verfassungskommission, die den Entwurf für die geltende Verfassung vorbereitet hatte, wurde ein dreiköpfiges Präsidium gewählt (Peter Wegelin, Kantonsrat, Präsident; Dorle Vallender, Oberrichterin, Vizepräsidentin; Hans Höhener, Regierungsrat, Vizepräsident). Die damalige Verfassungskommission unterscheidet sich von der jetzt vorgesehenen Verfassungskommission allerdings dadurch, dass sie vom Kantonsrat gewählt wurde und die Mitglieder auf dem Weg von Presseaufrufen gesucht wurden, um die Kommission so breit wie möglich abzustützen. Ein Doppelpräsidium hätte den weiteren Vorteil, dass der Kantonsrat bereits in einer früheren Phase bei der Erarbeitung eines Vernehmlassungsentwurfs involviert wäre.

Dies ist ein weiterer Aspekt, der von der PK diskutiert wird, dass nämlich die Inhalte des Vernehmlassungsentwurfs von der Arbeitsgruppe und der Verfassungskommission gesetzt werden und sich der Kantonsrat erst zu einem späten Zeitpunkt mit dem Entwurf befassen kann. Die PK warf die Fragen auf, inwieweit der Kantonsrat Einfluss auf die Verfassungsarbeiten haben könne und wo er vertreten sei. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates ist namentlich keine Vertretung des Kantonsrates in der Verfassungskommission vorgesehen. Es wird zwar als formal gesetzestechnisch korrekt gesehen, wenn sich der Kantonsrat erst mit der Vorlage befasst, wenn sie zu seinen Händen verabschiedet wird. Psychologisch wird dies indessen gerade bei einer derart wesentlichen Vorlage als unbefriedigend empfunden. Für die PK ist eine frühe Einbindung und Teilnah-



me des Kantonsrates wichtig. Es stehen die folgenden Möglichkeiten im Vordergrund: dass erstens – wie bereits erwähnt – ein Doppelpresidium der Verfassungskommission vorgesehen wird, dass zweitens die Zusammensetzung der Verfassungskommission dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht wird und dass drittens eine Vertretung des Kantonsrates in der Verfassungskommission geprüft wird. Diese Überlegungen führen zum Antrag für eine Änderung von Art. 3 des Grundsatzbeschlusses. Die vorgeschlagene Änderung nennt keine Einzelheiten, sondern erweitert die Bestimmung um eine grundsätzliche Präzisierung, dass der Regierungsrat die Erarbeitung des Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung in Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat erarbeiten wird. Die von der PK erwähnten Möglichkeiten werden nicht verbindlich festgeschrieben.

Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission (einstimmig):

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 3 des Entwurfs:

Antrag Regierungsrat	Antrag PK
Stimmen die Stimmberechtigten einer Totalrevision zu, so wird der Regierungsrat mit der Erarbeitung eines Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung beauftragt.	Stimmen die Stimmberechtigten einer Totalrevision zu, so wird der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat mit der Erarbeitung eines Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung beauftragt.

## C. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. den Anträgen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission zuzustimmen. Hinsichtlich Art. 1 des Entwurfs wird nach wie vor ein Minderheitsantrag geltend gemacht;
3. dem Entwurf des Grundsatzbeschlusses über die Totalrevision der Kantonsverfassung unter Berücksichtigung der Anträge der parlamentarischen Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Hannes Friedli

Hannes Friedli, Präsident

Beilage

Beilage 2.1

Synopse