



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 6. Juni 2017 / aje

1040.211

Kantonsverfassung, Totalrevision; Grundsatzbeschluss; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Juni 2017

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung an seiner Sitzung vom 26. September 2016 in 1. Lesung zugestimmt (vgl. Amtsblatt 2016, S. 1288 f., 1295 und 1327).

Im Rahmen der Volksdiskussion gingen zwei Beiträge ein.

Nachfolgend nimmt der Regierungsrat zu den kritischen Äusserungen im Kantonsrat und in der Volksdiskussion im Einzelnen Stellung. Da der Entwurf für einen Grundsatzbeschluss im Detail nicht umstritten war, wird für Erläuterungen zu einzelnen Artikeln auf die Ausführungen im Bericht und Antrag zur 1. Lesung verwiesen. Zusätzliche Ausführungen macht der Regierungsrat zu den Auswirkungen und zum weiteren Vorgehen (vgl. Abschnitt F.).

B. Ergebnisse der ersten Lesung im Kantonsrat

Der Kantonsrat stimmte dem Grundsatzbeschluss deutlich mit 46 zu 16 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Dass die Kantonsverfassung in verschiedenen Teilen revisionsbedürftig ist, blieb unbestritten. Der Handlungsbedarf wurde von allen Seiten anerkannt.



Einzelne Mitglieder des Kantonsrates und insbesondere die CVP/EVP-Fraktion äusserten sich indes kritisch über die Zweckmässigkeit des Vorgehens. So wurde die Befürchtung geäussert, dass eine Totalrevision aufgrund der Häufung möglicher Widerstände zwangsläufig zu einem Scherbenhaufen führen müsse. Eine Serie von Teilrevisionen sei zielgerichteter und führe schneller zum Erfolg.

C. Volksdiskussionsbeiträge

1. IG Starkes Ausserrhoden

Die IG Starkes Ausserrhoden führt aus, dass sie die Argumente für eine Totalrevision bezweifle und sich deshalb klar für Teilrevisionen ausspreche. Teilrevisionen würden inhaltlich wie zeitlich zu besseren Ergebnissen führen, ohne das Gebot der Einheit der Materie zu verletzen. Entscheidend sei, welche Themen in welcher Reihenfolge behandelt würden. Es sei unbestritten, dass das Thema „Gemeindestrukturen“ fundamental sei und bei diesen Überlegungen Priorität geniesse. Mit Teilrevisionen würden die Themen, in welchen dringender Handlungsbedarf bestehe, schneller gelöst und dem Volk unterbreitet. Ein sogenanntes Flickwerk würde durch eine entsprechende Planung verhindert.

2. Armin Stoffel, Herisau

Armin Stoffel führt aus, dass der Regierungsrat im Vorfeld zwingend eine Vernehmlassung hätte durchführen müssen. Er sieht im Vorgehen des Regierungsrates einen Bruch der geltenden Verfassung und stellt folgenden Antrag: Im Anschluss an die Volksdiskussion sei der eingeleitete politische Prozess vorübergehend und kurzfristig zu unterbrechen, um eine Vernehmlassung durchzuführen. In Kenntnis und unter Würdigung der Ergebnisse dieses Verfahrens sei anschliessend das weitere Vorgehen erneut zu diskutieren und festzulegen.

Armin Stoffel führt sodann aus, der Handlungsbedarf für eine umfassende Revision der Kantonsverfassung sei selbst nach den Ausführungen des Regierungsrates nicht gegeben. Der Regierungsrat orte bloss zwei Sachgebiete, die auf Verfassungsebene angegangen werden müssten, die Gemeindelandschaft und die politischen Rechte, namentlich die Einführung des Proporz-Wahlrechts für die Bestellung des Kantonsrates. Andere wichtige Themen (Grundrechte, Sozialrechte, Sozialziele, persönliche Pflichten) schliesse der Regierungsrat ausdrücklich aus. Und der gesamte grosse Rest an Vorschriften bleibe völlig offen. Armin Stoffel teilt die Auffassung des Regierungsrates, dass sowohl bei den Gemeindestrukturen und namentlich auch beim Wahlsystem für die Bestellung der Vertretung in den Kantonsrat ein dringender Handlungsbedarf bestehe. Bei beiden Themen handle es sich allerdings um ausgesprochene politische Stolpersteine. Eine Totalrevision der Kantonsverfassung auf diesen beiden inhaltlich nach wie vor höchst umstrittenen Themen aufbauen zu wollen, sei unklug, unsachgemäss und damit letztlich politisch falsch. Nach allen Erfahrungen auf Bundes- und Kantonsebene seien inhaltlich umstrittene Reformen in der Regel in Form von Teilrevisionen anzugehen, um einen Scherbenhaufen zu vermeiden. Diese Überlegungen münden in einen zweiten Antrag: Auf eine Totalrevision sei anstelle gezielter Teilrevisionen zu verzichten. Letztere drängten sich inhaltlich auf, seien zeitlich schneller machbar, wiesen ein geringeres politisches Risikopotenzial auf und versprächen schliesslich ein besseres Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag.



D. Vorgehen

Die eben geschilderte Kritik im Parlament und in der Volksdiskussion bewog den Regierungsrat, sich noch einmal vertieft mit der Frage zu beschäftigen, ob das gewählte Vorgehen richtig ist oder ob eine Korrektur anzubringen sei. Der Regierungsrat hält es nach wie vor für richtig, den Weg der Totalrevision zu beschreiten. Verschiedene politische und verfassungsrechtliche Anliegen sind derart grundlegend und in einer Weise miteinander verbunden, dass sie sich nur im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung angemessen behandeln lassen. Der Regierungsrat hat nun aber zusätzlich eine sachlich eng beschränkte Teilrevision des Gemeindegesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Die Wohnsitzpflicht bei Wahlen in Gemeindebehörden soll gelockert werden. Damit dieses spezifische Anliegen der Gemeinden bereits für die Gesamterneuerungswahlen 2019 zur Anwendung gelangen kann, wird diese Vorlage vorgezogen. Der Regierungsrat plant, sie dem Kantonsrat für dieselbe Sitzung wie den Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung zu unterbreiten.

Sowohl die parlamentarische Kommission wie auch Armin Stoffel kritisierten, dass der Regierungsrat auf eine Vernehmlassung zu diesem Geschäft verzichtet hatte. Volksdiskussion und Vernehmlassung sind verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkungsrechte (Art. 56 und 57 KV). Die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens ist indessen nur bei Gesetzes- und Verfassungsvorlagen ausdrücklich vorgeschrieben. Welche anderen Vorlagen als "wichtige Geschäfte" im Sinne von Art. 57 Abs. 1 KV zur Vernehmlassung unterbreitet werden, ist eine politische Frage (vgl. Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, Art. 57, N. 3).

Art. 114 Abs. 1 KV verpflichtet den Kantonsrat, in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. In diesem Zusammenhang ist eine Vernehmlassung weder vorgeschrieben noch zweckmässig. Mit dem Vernehmlassungsverfahren werden interessierte Kreise eingeladen, zu einem Erlassentwurf Stellung zu nehmen. Zum einen sollen sie auf Mängel der Vorlage aufmerksam machen, zum andern geht es um einen Test der politischen Tragbarkeit des Entwurfs. Im Rahmen von Art. 114 Abs. 1 KV geht es dagegen um eine kritische Hinterfragung des bestehenden Verfassungstextes und die verfassungsrechtliche Vorfrage, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Über diesen Grundsatzentscheid wurde auch anlässlich der letzten Totalrevision der Kantonsverfassung keine Vernehmlassung durchgeführt. Hingegen fand zwischen erster und zweiter Lesung im Kantonsrat wie üblich eine Volksdiskussion statt. Nach Auffassung des Regierungsrates besteht keine Veranlassung, von dieser Praxis abzuweichen. Sie ist von der Verfassung gedeckt und erweist sich für das besondere Verfahren nach Art. 114 Abs. 1 KV als angemessen.

E. Gründe für eine Totalrevision

Mit der Justizreform 2011 und der Reform der Staatsleitung 2015 wurden die Organisation und die Kompetenzordnung der kantonalen Behörden umfassend erneuert. In einem weiteren Schritt geht es nun darum, Themen anzugehen, welche das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden einerseits sowie die Ausgestaltung der politischen Rechte andererseits betreffen.

Gegenstand dieser Reform bilden damit die Strukturen von Kanton und Gemeinden. In der Kantonsverfassung ist diese Thematik umfassend anzugehen, da deren Eckwerte in der Verfassung selbst festgelegt sind. Das



bedeutet, dass verschiedene Elemente aufzugreifen sind. Dazu gehören neben den Organisationsgrundsätzen der Gemeinden (Art. 2 und 100 ff.) die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 28 ff.), die Grundsätze zum Verhältnis von Kanton und Gemeinden (Art. 103) oder der innerkantonale Finanzausgleich (Art. 104). Allein die genannten Themen würden eine Totalrevision der Kantonsverfassung erfordern, da die Breite der sich stellenden Fragen nicht koordiniert in mehreren Teilrevisionen behandelt werden könnte. Die Reform soll sich aber nicht nur auf Themenfeld Gemeindestrukturen beschränken. Eng damit zusammen hängen auch die politischen Rechte, auf die der Regierungsrat bereits in der 1. Lesung ausdrücklich hingewiesen hat. Ist der Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem für die Kantonsratswahlen zu prüfen, so stellt sich zwingend die Frage nach den Wahlkreisen. Denn die Vorgaben der Bundesverfassung verunmöglichen es, die Gemeinden als Wahlkreise für die Wahl des Kantonsrates nach dem Proporzsystem vorzusehen. Damit ist die Stellung der Gemeinden im Kantonsrat und in der politischen Landschaft des Kantons unmittelbar angesprochen. Die dabei aufgeworfenen Fragen können nur gesamthaft angegangen und beantwortet werden, weshalb eine Totalrevision aus Sicht des Regierungsrates unumgänglich ist. Das Proporzwahlrecht für den Kantonsrat könnte nicht eingeführt werden, ohne dass die Stellung der Gemeinden diskutiert wird. Umgekehrt kann nicht über Zahl und Grösse der Gemeinden diskutiert werden, ohne die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzströme zu betrachten. Diese engen Verknüpfungen zwischen zentralen verfassungsrechtlichen Themen verlangen nach einer Gesamtschau im Rahmen einer Totalrevision.

Anlässlich der 1. Lesung im Kantonsrat und in der Volksdiskussion wurde vorgebracht, der Regierungsrat orte bloss zwei Sachgebiete, die auf Verfassungsebene angegangen werden müssten. Andere wichtige Themen schliesse der Regierungsrat ausdrücklich aus. Vieles bleibe völlig offen. Der Regierungsrat hat weitere Themen bisher noch nicht spezifiziert, da verschiedene Fragen zu prüfen sind und er der späteren Diskussion nicht vorgreifen möchte. Beispielhaft können folgende Themen genannt werden, bei denen der Regierungsrat Reformbedarf ortet:

- Im Zuge der Diskussion über die Einführung des Proporzsystemes wäre die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien und der Fraktionen zu prüfen. Beide kommen in der geltenden Verfassung nicht vor. Eng damit zusammen hängt auch die Frage der Parteienfinanzierung.
- Appenzell Ausserrhoden war einer der ersten Kantone, der das Öffentlichkeitsprinzip für die kantonale Verwaltung auf Verfassungsebene einführt (Art. 12 Abs. 3 KV). Mittlerweile ist die Rechtsentwicklung in den anderen Kantonen fortgeschritten. Appenzell Ausserrhoden ist mit dem Konzept des bedingten Öffentlichkeitsprinzips (es steht unter dem Vorbehalt des Nachweises eines berechtigten Interesses) von vielen anderen Kantonen überholt worden. Ein bedingungsloses Öffentlichkeitsprinzip gilt heute als eidgenössischer Standard.
- In der Umsetzung der beiden grösseren Reformen von 2011 und 2015 hat sich gezeigt, dass die Wahl des Obergerichts und des Landammanns durch die Stimmberechtigten in der Praxis zu Problemen führt. Diese Bestimmungen sind nochmals zu überprüfen.

Diese Auswahl könnte erweitert werden. Sie zeigt aber bereits, dass auch ausserhalb der genannten grossen Themenfelder Fragen anstehen, die zu prüfen sind und die einen gewissen Zusammenhang sowohl zur Gemeindestruktur wie auch zu den politischen Rechten aufweisen.

Kritisiert wurde auch die Zweckmässigkeit einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Eine Reihe konzentrierter Teilrevisionen sei vorzuziehen. Teilrevisionen seien absehbar, mit vernünftigem Aufwand möglich, und die einzelnen Themen könnten differenziert und entsprechend ihrer Dringlichkeit behandelt werden. Für den Regierungsrat ist indessen die Gesamtschau massgeblich. Mehrere Teilrevisionen müssten



zeitlich gestaffelt werden. Das verunmöglicht deren gegenseitige Abstimmung. Mehrere gleichzeitige Teilrevisionen wären zudem verfassungsrechtlich problematisch. Sie kämen einer Umgehung der Bestimmungen zur Totalrevision der Kantonsverfassung gleich (Art. 114 KV). Ist der Handlungsbedarf für eine Totalrevision ausgewiesen, so ist dieser Weg zu beschreiten.

Der Gefahr eines Scherbenhaufens ist mit der Wahl des richtigen Vorgehens im Prozess der Totalrevision zu begegnen (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt F.1.). Zudem hält die Verfassung verschiedene Instrumente bereit, die Weichenstellungen innerhalb des Prozesses ermöglichen. So hat der Kantonsrat die Kompetenz, Grundsatzbeschlüsse zu fassen und diese dem Referendum zu unterstellen (Art. 77 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 60 Abs. 1 lit. h KV). Auch kann er den Stimmberechtigten zur Revision der Kantonsverfassung Eventualanträge stellen (Art. 74 Abs. 1 KV). Diese Instrumente gilt es sinnvoll zu nutzen.

F. Auswirkungen

Im Bericht und Antrag vom 17. Mai 2016 für die 1. Lesung im Kantonsrat machte der Regierungsrat lediglich allgemeine Aussagen zu den möglichen Auswirkungen des Grundsatzbeschlusses. Nach der deutlichen Zustimmung zum beantragten Weg in der 1. Lesung hat der Regierungsrat konkrete Vorstellungen über das weitere Vorgehen und dessen Auswirkungen entwickelt.

1. Organisatorisch

Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung kündigte der Regierungsrat an, dass er die Vorlage unter Einbezug der massgeblichen Kreise, insbesondere der Gemeinden, erarbeiten werde. Er behalte sich deshalb vor, eine entsprechend breit zusammengesetzte Kommission einzusetzen, die die Vorbereitungsarbeiten unterstützt. Er stellte in Aussicht, über das geplante Vorgehen anlässlich der 2. Lesung zu informieren, wenn die ersten Richtungsentscheide des Kantonsrates aus der 1. Lesung bekannt seien (Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 17. Mai 2016, Seite 7).

Der Regierungsrat plant ein zweistufiges Vorgehen. In einer ersten Phase soll eine kleine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe einen ersten Vorentwurf zuhanden des Regierungsrates erarbeiten. In einer zweiten Phase soll eine breit abgestützte Verfassungskommission, die durch den Regierungsrat eingesetzt wird, den Vorentwurf diskutieren und allfällige Änderungsvorschläge formulieren. Sie soll einen Vernehmlassungsentwurf erarbeiten und das Vernehmlassungsverfahren begleiten. Mit diesem Vorgehen können rasch erste Entwürfe erarbeitet werden, die dann unter Einbindung der betroffenen Kreise breit diskutiert werden. Während der Vernehmlassung könnten Veranstaltungen im Kanton die Stimmberechtigten und die Einwohnerinnen und Einwohner zur aktiven Beteiligung einladen. In dieser Form wird die Vernehmlassung zu einer Volksdiskussion ausgebaut. Dies fördert die Partizipation der Bevölkerung und die Abstützung des Vorhabens bereits in einer frühen Phase. Das ist besonders wichtig, da ja die Gemeindestrukturen ein Kernthema bilden. Die Kommission soll auch die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zuhanden des Regierungsrates vornehmen. Auf diese Weise kann in einer sehr frühen Phase der Einbezug betroffener Kreise maximiert werden. Zudem erhält der Regierungsrat zu allen relevanten Fragen Rückmeldungen und kann darauf reagieren.



Die Kommission soll 15–20 Personen umfassen und Vertretungen der Gemeinden, der Parteien, und der Gerichte einbinden. Sie wird vom Landammann präsiert.

Der provisorische Zeitplan sieht vor, dass 2019 die Vernehmlassung eröffnet wird. Die Diskussion im Kantonsrat soll in den Jahren 2020 und 2021 geführt werden. Die Volksabstimmung über die totalrevidierte Kantonsverfassung ist für die 2. Hälfte 2021 geplant. Die Frage der Inkraftsetzung der neuen Verfassung wie auch die Abstimmung mit der weiteren Gesetzgebung ist im Rahmen des Gesetzgebungsprojekts zu klären.

2. Finanziell

Die Planung sieht für das Projekt Kosten von insgesamt Fr. 308'000 verteilt auf die Planjahre 2018–2021 vor. Davon entfallen Fr. 171'000 auf Personalaufwand (wissenschaftlicher Mitarbeiter, Taggelder für Verfassungs- und Parlamentarische Kommissionen) und Fr. 137'000 auf Sachaufwand (Beizug externer Experten, Gutachten, öffentliche Veranstaltungen, Spesen, Volksabstimmung etc.).

3. Personell

Ein Grossteil der Arbeiten wird mit internen Ressourcen der Kantonskanzlei und der beteiligten Departemente geleistet. Zur Unterstützung des Projekts und insbesondere der Verfassungskommission soll ein wissenschaftlicher Mitarbeiter oder eine wissenschaftliche Mitarbeiterin temporär für die Dauer des Projekts in einem Teilzeitpensum angestellt werden.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Entwurf Grundsatzbeschluss

Beilage 1.2 Volksdiskussionsbeiträge