



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Damian Rüger
Leiter ad interim Parlamentsdienst
Tel. +41 71 353 62 58
Damian.Rueger@ar.ch

Herisau, 26. Mai 2025

0200.43

Kantonsverfassung, Totalrevision; 2. Lesung

**2. Bericht und Antrag der besonderen Kommission Totalrevision Kantonsverfassung vom
26. Mai 2025**

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden behandelte an seinen Sitzungen vom 19. und 20. Februar 2024 den Entwurf der totalrevidierten Kantonsverfassung in 1. Lesung. Anschliessend wurde der Entwurf bis zum 22. März 2024 der Volksdiskussion unterstellt, aus welcher insgesamt 43 Beiträge eingingen.

Am 7. Januar 2025 verabschiedete der Regierungsrat seinen Bericht und Antrag zur 2. Lesung der totalrevidierten Kantonsverfassung. Mit der Überweisung des regierungsrätlichen Berichts hat auch die besondere Kommission Kantonsverfassung (BKKV) des Ausserrhoder Kantonsrates ihre Arbeit wieder aufgenommen und behandelte die Totalrevision der Kantonsverfassung in 2. Lesung an ihren Sitzungen vom 15. Januar, 12. Februar, 5. März, 2. April, 14. Mai und 26. Mai 2025.

Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Januar 2025 «Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Totalrevision; 2. Lesung» mit vier Beilagen

Am 15. Januar 2025 stellten zudem Landammann Yves Noël Balmer und Ratschreiber Roger Nobs der Kommission den Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung der Kantonsverfassung vor. Am 5. März 2025 beantwortete der Ratschreiber diverse offene Fragen der Kommission zu einzelnen Artikeln.



Nachfolgend nimmt die BKKV zur 2. Lesung der Kantonsverfassung Stellung und stellt für die Kommission essenzielle Anträge. Ferner ist es der Kommission ein Anliegen, mit diesem Bericht erneut sowohl die grosse Bedeutung und Wichtigkeit der Totalrevision der Kantonsverfassung als auch die bisher geleistete Arbeit zu würdigen.

B. Allgemeine Würdigung und kritische Themenfelder

Die Kommission bedankt sich beim Regierungsrat für den aufschlussreichen, detaillierten und verständlichen Bericht und Antrag. Die beschlossenen Änderungen aus der 1. Lesung wurden eingearbeitet sowie die Prüfungsaufträge und offenen Fragen im Einzelnen abgeklärt und nachvollziehbar erläutert. Es ist der Kommission zudem ein Anliegen, die umfangreiche Grundlagenarbeit der regierungsrätlichen Verfassungskommission an dieser Stelle nochmals zu würdigen.

Die Klärungsfragen zu den Artikeln 3 (staatliche Zusammenarbeit), 32 (Grundsätze der Aufgabenerfüllung) und 90 (Zusammensetzung und Wahl Kantonsrat insbesondere eine mögliche Stellvertretungsregelung für den Kantonsrat) wurden durch den Regierungsrat umfassend beantwortet. Die Kommission kommt nach Diskussion der entsprechenden Erläuterungen zum selben Schluss wie der Regierungsrat.

Zu jenen Artikeln, die vom Kantonsrat in 1. Lesung verabschiedet und durch den Regierungsrat auf die 2. Lesung hin unverändert belassen wurden, hat die Kommission keine erneute Diskussion geführt.

Die Kommission war bestrebt, im Sinne des grossen Ganzen einen Konsens in der Beratung der Vorlage zu finden – auch in Einzelfragen. Für sie stand in 1. Lesung insbesondere die transparente politische Positionierung im Vordergrund. Mit der Aufnahme der Arbeit zur 2. Lesung ist es der Kommission nun ein prioritäres Anliegen, die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage weiter zu stärken.

So diskutierte die Kommission bereits bei der Vorbereitung der 1. Lesung Aspekte und Themengebiete der Vorlage, die von der Bevölkerung kontrovers diskutiert werden könnten und informierte sich, welche Möglichkeiten bestehen, um einzelne Themen aus der Vorlage zu lösen, und separat zur Abstimmung zu bringen.

Für die Kommission gehören die Ausweitung des Stimmrechts auf 16-Jährige (Art. 69 Abs. 1) sowie auf ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Kanton (Art. 69 Abs. 2) nach wie vor zu den am meisten diskutierten Punkten der Verfassungsrevision. Im Rahmen der 1. Lesung haben sowohl die BKKV als auch der Kantonsrat diesen Änderungen zugestimmt; dennoch ist die öffentliche Akzeptanz dieser Themen umstritten. Die Beibehaltung dieser Elemente in der Vorlage birgt das Potenzial, die Mehrheitsfähigkeit der Totalrevision der Kantonsverfassung zu gefährden.

Die Kommission nahm sich daher erneut die Zeit zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, diese beiden Themen aus der Verfassung zu extrahieren und sie auf der Basis einer Motion in einer separaten Teilrevision zu behandeln. Dieses Vorgehen böte die Möglichkeit einer intensiveren politischen Auseinandersetzung und einer breiteren Mitsprache.

Sowohl die Kommission als auch der Regierungsrat erachten die Diskussion zu den Themenbereichen Stimmrechtsalter sowie Ausländerstimmrecht als noch nicht abgeschlossen und präsentieren dem Kantonsrat einen Eventualantrag, der die Ausweitung des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten zum Gegenstand hat. Die Kommission bezweifelt, ob der von der Regierung vorgeschlagene Eventualantrag einer allfälligen Stimmrechtsbeschwerde standhalten würde. Die Kommission ist der Meinung, dass mit der Verknüpfung von Ausländerstimmrecht und Stimmrechtsalter 16 die Ausserrhoder Bevölkerung ihren Willen nicht stringent äussern kann und somit auch keine konkrete und eindeutige Willensäusserung vorliegen würde.



Die Kommission hat sich deshalb entschieden, den Stimmberechtigten ausschliesslich die Erweiterung des Stimmrechts auf ausländische Staatsangehörige als Eventualantrag zur Abstimmung vorzulegen. Die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre soll aus der totalrevidierten Kantonsverfassung herausgelöst und mittels einer Motion weiterverfolgt werden. Der Eventualantrag konzentriert sich folglich ausschliesslich auf die Einführung des Ausländerstimmrechts und wird als eigenständiger Antrag vorgelegt werden.

Im Weiteren erachtete die Kommission auch die flächendeckende Einführung des Proporzwahlrechts als ein politisch brisantes Thema. Im Hinblick auf die 2. Lesung schliesst sich die Kommission dem vom Kantonsrat in 1. Lesung beschlossenen Grundsatz an, das Mischwahlssystem beizubehalten. In der Folge beschränkte sich die Diskussion auf die konkrete Ausgestaltung einer bundesgesetzkonformen Lösung.

Die rege Teilnahme an der Volksdiskussion erachtet die Kommission als äusserst erfreulich. Zu den kontroversen Punkten ist jedoch kein eindeutiges Bild entstanden. Demzufolge hat sich die Kommission für den eingeschlagenen Weg eines auf eine Frage beschränkten Eventualantrags und der Ausgliederung des Stimmrechtsalters 16 aus der Vorlage entschieden.

Die Kommission unterstützt das Anliegen des Regierungsrates, die Volksabstimmung möglichst zeitnah anzusetzen. Sie begrüsst es, wenn diese im November 2025 durchgeführt werden kann.

C. Stellungnahme der Kommission zu den einzelnen Änderungsanträgen des Regierungsrates

Die Kommission hat sämtliche von der Regierung vorgeschlagenen Änderungen aufgrund der Debatte in 1. Lesung oder aufgrund von Eingaben aus der Volksdiskussion geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Art. 8 Gleichstellung von Frau und Mann

Der Änderungsantrag des Regierungsrates zur Formulierung des Artikels 8 ist nachvollziehbar (Anpassung der Reihenfolge von Frau und Mann an den Titel) und wird nicht bestritten. Die Kommission ist mit dem Änderungsantrag einstimmig einverstanden.

Art. 11 Rechte von Kindern und Jugendlichen

Dieser Artikel stärkt die verfassungsrechtliche Stellung von Kindern und Jugendlichen. Er schützt ihre Würde, fördert ihre Entwicklung und gewährt ihnen altersgerechte Mitbestimmung. In der 1. Lesung war ein Rückweisungsantrag eingereicht worden mit dem Ziel, die Verbindung zur UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) klarer herauszuarbeiten. Der Regierungsrat ergänzte den Artikel um zwei weitere Absätze, die den Schutz, die Förderung und die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen konkretisieren. Die Kommission beurteilt die neue Formulierung als sachlich überzeugend und stimmt dieser zu.

Art. 14 Schutz der Privatsphäre

Die Kommission ist einstimmig mit der Begründung des Regierungsrates und der vorgeschlagenen Präzisierung einverstanden, da sie im Einklang mit der Datenschutzgesetzgebung auf kantonaler und nationaler Ebene steht. Die Verdeutlichung in der Kantonsverfassung stimmt mit dem geltenden Bundesrecht überein.

Art. 39 Klimaschutz

Artikel 39 formuliert den verfassungsrechtlichen Auftrag zum Schutz des Klimas und verpflichtet Kanton und Gemeinden zur Mitwirkung bei der Begrenzung der Klimaerwärmung und zur Anpassung an ihre Folgen. Die ursprünglich breit gefasste und eher pragmatische Formulierung wurde vom Regierungsrat für die 2. Lesung präzisiert und konkretisiert. Besonders hervorgehoben wird nun die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, etwa durch nachhaltige Beschaffung, energieeffiziente Gebäude und klimafreundliche Mobilität. Die Kommission

würdigte diese Ergänzungen als sachlich notwendig und politisch zielführend, da sie den Klimaschutz als Querschnittsaufgabe stärker verankern. Die neue Fassung fand in der Kommission einstimmige Zustimmung.

Art. 45 Kreislaufwirtschaft und Abfall

Die Kommission ist mit der Umformulierung und der angepassten Gewichtung einstimmig einverstanden. Die Neuformulierung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Kreislaufwirtschaft nicht nur die Abfallthematik, sondern auch die Verwendung von Energie und Wasser umfasst.

Art. 46 Bildungswesen

Artikel 46 definiert den Bildungsauftrag des Kantons und verlangt, dass alle Kinder und Jugendliche Zugang zu einer qualitativ hochwertigen, chancengerechten Bildung erhalten. In der 1. Lesung war unklar geblieben, ob der Bildungsauftrag auch die Bereiche Frühförderung, lebenslanges Lernen sowie die Integration benachteiligter Gruppen umfasst. In der überarbeiteten Version stellt der Regierungsrat klar, dass die Bildungspolitik des Kantons all diese Aspekte einschliesst. Die Kommission anerkennt, dass mit der neuen Formulierung die in der 1. Lesung geäusserten Unsicherheiten geklärt werden. Die aktualisierte Fassung spiegelt ein modernes, inklusives Bildungsverständnis wider, das neben der Schule auch vorschulische und nachobligatorische Angebote einbezieht. Die Kommission unterstützt den Artikel in dieser Form einstimmig.

Art. 58a Medien

Ausgangslage und Diskussion in der 1. Lesung

In der 1. Lesung fand der Antrag, den Artikel 58 zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückzuweisen, mit 37 zu 26 Stimmen bei 1 Enthaltung eine Mehrheit. Der Kern des Antrags bestand darin, den Artikel nicht auf den Zugang zu digitaler Information zu beschränken, sondern explizit auch die Förderung des regionalen und lokalen Journalismus zu berücksichtigen.

Der Kantonsrat verband mit diesem Entscheid die Erwartung, dass der Regierungsrat für die 2. Lesung einen Vorschlag unterbreitet, welcher der zunehmenden Medienkonzentration und dem Rückgang recherchebasierter Lokalberichterstattung begegnet. In der Debatte wurde mehrfach betont, dass staatliche Medienförderung keine Einflussnahme auf redaktionelle Inhalte zur Folge haben dürfe. Gleichzeitig wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass ein Wegbrechen lokaler Informationsangebote die demokratische Meinungsbildung auf kommunaler und regionaler Ebene erheblich schwächen könne.

Vorschlag des Regierungsrates

In Ausführung dieses Auftrags legt der Regierungsrat für die 2. Lesung einen zusätzlichen Artikel 58a vor. Dieser betont dabei primär den strukturellen Aspekt: Es solle nicht der Journalismus an sich, sondern vielmehr die Medieninfrastruktur und der Zugang zu Informationen im digitalen Raum gesichert werden.

Der Vorschlag enthält Formulierungen, die auf die allgemeine Förderung der Medienkompetenz und den Zugang zu digitalen Informationsplattformen fokussieren. Die Konzentration auf Medienstrukturen ist aus Sicht des Regierungsrates ein verhältnismässig sicherer Weg, um das Anliegen des Parlaments umzusetzen, ohne dabei verfassungsrechtlich problematische staatliche Eingriffe in den freien Medienmarkt zu legitimieren.

Haltung der Kommission zum Vorschlag des Regierungsrates

Die Kommission zeigt sich mit dem vom Regierungsrat unterbreiteten Entwurf nicht einverstanden und bemängelt, dass der Vorschlag das zentrale Anliegen des Parlaments verfehle: die konkrete Stärkung des regionalen und lokalen Journalismus.

Während der Regierungsrat in seinem Entwurf auf Rahmenbedingungen für die Medienvielfalt abzielt, will die Kommission die verfassungsrechtlich verankerte Möglichkeit prüfen, journalistische Inhalte auf lokaler Ebene

gezielt zu unterstützen. Ein Teil der Kommission ist zudem der Meinung, dass der Regierungsrat unter Medienförderung primär eine Strukturförderung – also den Erhalt von Infrastrukturen, Plattformen und digitalen Zugängen versteht.

Gegenentwurf im Auftrag der Kommission: Neuformulierung des Artikels

Die Kommission beauftragte deshalb den Rechtsdienst der Kantonskanzlei eine alternative Fassung des Artikels zu entwerfen. Dieser Vorschlag zielt auf die Förderung der journalistischen Tätigkeit im Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag, der die Medienstruktur fördern will.

Art. 58a (Gegenentwurf)

¹ *Kanton und Gemeinden fördern die Medienkompetenz der Bevölkerung.*

² *Sie können Beiträge ausrichten, um eine vielfältige journalistische Berichterstattung über lokale und regionale Themen zu gewährleisten.*

³ *Fördermassnahmen dürfen die Medienfreiheit nicht beeinträchtigen.*

Die Kommission ordnet die Absätze bewusst vom Allgemeinen zum Spezifischen. Während Absatz 1 einen breiten Bildungsauftrag formuliert, schafft Absatz 2 eine Grundlage zur gezielten Förderung journalistischer Angebote. Absatz 3 betont die Unabhängigkeit der Medien und schützt sie vor politisch motivierten Steuerungsversuchen.

Die Kommission betont, dass die Förderung von Medienkompetenz über den schulischen Bildungsbereich hinaus erfolgen kann – etwa in Form von weiterbildenden Angeboten für Erwachsene. Auch wenn derzeit keine konkreten Förderprogramme vorliegen, soll mit dem Absatz 1 eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, auf der spätere Gesetzgebungsprozesse aufbauen können.

Absatz 2: Die «kann-Formulierung» wahrt den Gestaltungsspielraum für Kanton und Gemeinden. Es liegt im politischen Ermessen der jeweiligen Ebene, ob und wie solche Beiträge ausgestaltet werden. Infrage kommen insbesondere Lokalredaktionen und nicht-kommerzielle publizistische Projekte mit regionalem Fokus. Die Kommission hält fest, dass journalistische Arbeit viele Funktionen erfüllt – von der Möglichkeit der Kontrolle politischer Macht bis zur Vermittlung kultureller Identität – und sich daher nicht auf einen einzigen Zweck reduzieren lässt.

Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass Medienförderung die Gefahr der Einflussnahme auf journalistische Inhalte birgt. Dieser wird mit Absatz 3 begegnet.

Anträge der Kommission

Nach intensiver Diskussion bleibt die Kommission gespalten. Die Kommissionsmehrheit von sechs Mitgliedern spricht sich grundsätzlich für eine Streichung des Artikels aus, da sie Medienförderung nicht als Staatsaufgabe sieht. Die Kommissionsminderheit, drei Mitglieder, hingegen unterstützt den Gegenentwurf, da sie darin eine wichtige Grundlage für zukünftige Massnahmen zur Stärkung der Demokratie und Medienvielfalt sieht. Daraus ergeben sich folgende Anträge:

Mehrheitsantrag der BKKV zu Art 58a:

Streichung des Artikels.

Minderheitsantrag der BKKV zu Art 58a:

¹ Kanton und Gemeinden fördern die Medienkompetenz der Bevölkerung.

² Sie können Beiträge ausrichten, um eine vielfältige journalistische Berichterstattung über lokale und regionale Themen zu gewährleisten.

³ Fördermassnahmen dürfen die Medienfreiheit nicht beeinträchtigen.

Argumente der Kommissionsmehrheit für die Streichung des Artikels

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass auf eine verfassungsrechtlich verankerte Medienförderung zu verzichten ist. Das Schweizer Stimmvolk hat am 13. Februar 2022 eine stärkere Förderung der Medien mit 54,6% abgelehnt. Appenzell Ausserrhoden hat diese Bundesvorlage sogar mit 64% Nein-Stimmen verworfen. Bereits die Verfassungskommission hat sich mit dem Anliegen eines Medienförderungsartikels auseinandergesetzt, aber das Thema hat keine Mehrheit gefunden.

Weiter erachtet die Mehrheit der Kommission die staatliche Medienförderung aus grundrechtlicher Optik als eine Gratwanderung. Sie befürchtet eine staatliche Einflussnahme, was als Widerspruch zur Medienfreiheit aufgefasst werden kann. Eine Verfassungsbestimmung zur staatlichen Medienförderung würde aus Sicht der Mehrheit der Kommission diesbezüglich ein falsches Signal setzen. Die Kommissionsmehrheit ist zudem der Auffassung, dass die Förderung des recherchebasierten Journalismus das Problem der schwächer werdenden Medien nicht löst. Da sie den Kern des Problems nachfrageseitig ortet und nicht auf der Angebotsseite sieht.

Eine Analyse im Auftrag der Mercator Stiftung Schweiz zeigt auf, wo die aktuellen Herausforderungen im Bereich der Medien liegen: Zunehmender Kostendruck, ein genereller Fachkräftemangel sowie ein hoher Investitionsbedarf. Zudem führt die Analyse aus, dass eine wirksame Medienförderung grosse finanzielle Mittel benötigt: «Es braucht Geld, viel Geld, um die grossen Probleme der Branche nachhaltig zu lösen.»¹ Gerade Appenzell Ausserrhoden als kleiner Kanton ohne grosse finanzielle Reserven wird somit die Herausforderungen nicht lösen können.

Die Mehrheit der Kommission ist deshalb zur Auffassung gelangt, dass weder mit dem Vorschlag der Regierung noch mit dem Minderheitsantrag der Kommission den Herausforderungen im Bereich der Medien wirkungsvoll begegnet werden kann.

Argumente der Kommissionsminderheit für die Aufnahme des Artikels

Die Kommissionsminderheit will eine Möglichkeit schaffen, gezielt den recherchebasierten, lokalen Journalismus zu fördern und zu stärken, damit behördliches Handeln kritisch begleitet wird. Demokratie braucht belastbare Information, um den Stimmberechtigten zu ermöglichen ihre politischen Entscheidungen darauf aufbauend zu fällen. Während die Lokalredaktionen zusehends verkleinert werden, bauen die Behörden ihre Kommunikationsabteilungen aus oder beauftragen Kommunikationsagenturen. Das überlässt den staatlichen Akteuren zunehmend die Information und die Deutungshoheit über ihr eigenes Handeln. Zudem ist die Kommissionsminderheit der Ansicht, dass die Medien ihre Aufgabe, die Tätigkeit der staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) zu beobachten, zu kommentieren und zu hinterfragen, immer schlechter erfüllen können.

¹ Vgl. [Analyse Unterstützung für den Schweizer Lokaljournalismus.pdf](#) [Stand: 2. Juni 2025]. Direktes Zitat S. 3.



Der lokale Journalismus als Informationsbeschaffer ist aus wirtschaftlichen Gründen gefährdet. Unter Journalismusförderung versteht die Minderheit der Kommission die Sicherung der journalistischen Arbeit, vor allem in kleineren Gemeinden und Regionen.

Schliesslich könnte Art. 58a eine rechtliche Grundlage für bereits bestehende oder künftige Angebote im Bereich Regional- und Lokaljournalismus bilden, die in Kooperation mit der öffentlichen Hand funktionieren.

Art. 69 Stimmrecht

Ausgangslage und Diskussion in der 1. Lesung

Die Behandlung der Themen «Stimmrechtsalter 16 Jahre» sowie «Ausländerstimmrecht» war in der 1. Lesung im Kantonsrat von einer kontroversen und rege geführten Debatte geprägt. Sowohl bezüglich des Stimmrechtsalters 16 als auch des Ausländerstimmrechts war der Kantonsrat in seiner Haltung gespalten. Während die Mehrheit (33:30 bei 1 Enthaltung) das Stimmrechtsalter 16 und das Ausländerstimmrecht (47:16) befürwortet haben, gab es auch erhebliche Bedenken hinsichtlich der politischen Mehrheitsfähigkeit.

Vorschlag des Regierungsrates

Im Rahmen des Hauptantrags zur Totalrevision der Kantonsverfassung unterbreitet der Regierungsrat eine Anpassung von Artikel 69. Diese beinhaltet das Stimmrechtsalter von 18 Jahren sowie den Verzicht auf die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag bereits darauf hingewiesen, dass er die Diskussion im Kantonsrat bezüglich des Stimmrechtsalters und des Ausländerstimmrechts als noch nicht abgeschlossen betrachte.

Angesichts der unterschiedlichen Positionen im Kantonsrat sowie auch in der Volksdiskussion entschied der Regierungsrat, einen Eventualantrag zur Ausweitung des Stimmrechts auf 16-Jährige sowie auf ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Kanton vorzulegen. Dies mit der Begründung, dass das Anliegen einer Ausweitung des Stimmrechts nicht komplett aus der Vorlage gestrichen werden soll. Um die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage jedoch nicht zu gefährden, sollen die Stimmberechtigten die Möglichkeit erhalten, separat über die Ausweitung des Stimmrechts zu befinden.

Haltung der Kommission zum Vorschlag des Regierungsrates

Die Kommission kommt zum Schluss, dass der Vorschlag des Regierungsrates die Gefahr birgt, einer allfälligen Stimmrechtsbeschwerde nicht standhalten zu können. Die Kommission ist der Meinung, dass mit dem Vorschlag der Regierung die Ausserrhoder Bevölkerung ihren Willen nicht eindeutig äussern kann und somit auch keine konkrete und eindeutige Willensäusserung vorliegen würde. Ohne die Möglichkeit einer eindeutigen Willensäusserung besteht die Gefahr einer Stimmrechtsbeschwerde.

Zentrales Anliegen der Kommission ist es, der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, separat über die beiden Aspekte der Ausweitung der politischen Teilhabe abzustimmen.

Argumente der Kommission für getrennte Behandlung

Die Kommission betont, dass die Ausweitung des Stimmrechts auf 16-Jährige und das Ausländerstimmrecht unterschiedliche politische, gesellschaftliche und rechtliche Dimensionen haben. 16-Jährige sind ein Teil der zukünftigen Gesellschaft. Auf der anderen Seite betrifft das Ausländerstimmrecht eine vollkommen andere gesellschaftliche Gruppe.

Die Kommission ist überzeugt, dass die Trennung dieser beiden stimmrechtserweiternden Anliegen der Mehrheitsfähigkeit der Verfassung zuträglich ist. Es muss den Stimmberechtigten möglich sein, zu jedem Anliegen separat und bewusst ihre Meinung abzugeben.



Schlussfolgerung und weitere Vorgehensweise

Die Kommission unterstützt den Eventualantrag des Regierungsrates in Bezug auf das Ausländerstimmrecht. Im Fall des Stimmrechtsalters 16 hat die Kommission jedoch beschlossen, das Thema von der Verfassungsrevision abzukoppeln und auf dem Weg einer Motion eine separate Teilrevision zur Senkung des Stimmrechtsalters anzustreben.

Änderungsanträge der Kommission:

Eventualantrag

Art. 69 Stimmrecht

¹ *Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind Schweizer Staatsangehörige, die im Kanton wohnen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben.*

² *Ausländische Staatsangehörige sind unter den gleichen Voraussetzungen stimmberechtigt, sofern sie ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen.*

Art. 125 Stimmrecht

¹ *Das Stimmrecht in der Gemeinde steht allen Personen zu, die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und in der Gemeinde wohnen.*

Art. 139 Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige

Gelöscht.

Art. 83 Amtsenthebung

Artikel 83 befasst sich mit der Möglichkeit, ein gewähltes Behördenmitglied vor Ablauf der Amtsdauer seines Amtes zu entheben. Dieses Instrument dient der Wahrung der Integrität öffentlicher Institutionen und soll sicherstellen, dass Personen, die aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls nicht mehr in der Lage sind, ihr Amt auszuüben, nicht dauerhaft in Amt und Funktion verbleiben. In der überarbeiteten Fassung der 2. Lesung nahm der Regierungsrat eine redaktionelle Präzisierung des Artikels vor, um die Voraussetzungen für eine Amtsenthebung klarer zu umschreiben und den rechtlichen Rahmen transparenter zu gestalten. Die Kommission erachtete die überarbeitete Fassung als nachvollziehbar und systematisch stimmig.

Wie aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung hervorgeht, berücksichtigt die neue Formulierung sowohl verfahrensrechtliche Garantien als auch die Tatsache, dass eine Amtsenthebung nur als Ultima Ratio in Betracht gezogen werden kann bei offensichtlicher und nachhaltiger Funktionsunfähigkeit. Die Kommission begrüsst einstimmig diese Klarstellung.

Art. 87 Ausstand

Artikel 87 betraf ursprünglich eine verfassungsrechtliche Regelung zum Ausstand von Behördenmitgliedern in Verfahren mit persönlicher Betroffenheit. Ziel war es, eine klare Norm zu schaffen, die die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in öffentlichen Entscheidungsverfahren stärkt.

Ausgangslage und rechtlicher Rahmen

Artikel 29 der Bundesverfassung garantiert den Anspruch auf ein faires Verfahren. Dieses kommt in verschiedenen Elementen zum Ausdruck, eines davon ist der Ausstand. Zudem sind die rechtlichen Grundlagen für den Ausstand bereits auf mehreren Ebenen verankert.

In der bisherigen Kantonsverfassung ist das Verfahren in Artikel 20 geregelt und in der revidierten Verfassung wird es neu in Artikel 26 E-KV aufgenommen. Somit ist der Ausstand nicht nur gewährleistet, sondern bereits systemisch eingebettet.

Aufgrund einer Eingabe im Rahmen der Volksdiskussion wurde deutlich, dass der ursprünglich formulierte Artikel 87 eine zu enge und vereinfachte Sichtweise auf das Institut des Ausstandes einnahm. Die Kommission liess sich vom Ratschreiber eingehend zu den rechtlichen Grundlagen und zur bisherigen Praxis informieren.

Die Diskussion verdeutlichte, dass der Ausstand ein komplexes Regelungsfeld betrifft, das unterschiedlichste Behörden von der Exekutive (Regierungsrat, Gemeinderäte) über Fachbehörden und Verwaltungseinheiten bis hin zu Legislativorganen wie den Kantonsrat umfasst. Diesem breiten Spektrum muss der Gesetzgeber differenziert Rechnung tragen. Eine generalisierte Regelung auf Verfassungsebene würde diesen vielfältigen Anforderungen nicht gerecht.

Begründung für die Streichung

Die Kommission folgt der Argumentation, dass die Regelung des Ausstandes detailliert und differenziert in den jeweiligen Spezialgesetzen erfolgen muss. Beispiele für solche differenzierten Bestimmungen finden sich etwa in:

- Art. 8 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG)
- Art. 7 Organisationsgesetz (OrG)
- Art. 36 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (OrG)
- Art. 10 Beurkundungsgesetz

Besonders relevant ist hier das Beispiel des Kantonsratsgesetzes (KRG), in dem Ausnahmen vom Ausstand detailliert geregelt sind (z. B. Art. 36 Abs. 1 KRG), etwa wenn ein Mitglied von Amtes wegen an einer Sitzung teilnehmen muss, obwohl eine gewisse Nähe zur Sache besteht.

Die Kommission hält deshalb fest, dass der Grundsatz des fairen Verfahrens und der daraus abgeleitete Ausstand bereits ausreichend abgedeckt ist. Ein zusätzlicher Verfassungsartikel wäre unter Umständen irreführend, da er eine Vereinheitlichung suggerieren könnte, die der praktischen und rechtlichen Komplexität nicht gerecht wird.

Haltung der Kommission zum Vorschlag des Regierungsrates

Die Kommission unterstützt einstimmig die ersatzlose Streichung von Artikel 87.

Art. 90 Zusammensetzung und Wahl des Kantonsrates

Ausgangslage und Diskussion in der 1. Lesung

In der 1. Lesung hat sich der Kantonsrat deutlich für die Beibehaltung des heutigen Mischwahlsystems ausgesprochen. Ebenso wurde die Sitzgarantie für jede Gemeinde bekräftigt. Als Folge dieses Entscheids erhielt der Regierungsrat den Auftrag, zur 2. Lesung eine entsprechende Umsetzungsvorlage zur Weiterführung des bestehenden Wahlsystems vorzulegen.

Vorschlag des Regierungsrates

Für die 2. Lesung schlägt der Regierungsrat eine modifizierte Ausgestaltung des Mischwahlsystems vor: In Gemeinden mit fünf oder mehr Sitzen soll das Verhältniswahlverfahren (Proporz) Anwendung finden. Diese Regelung würde aktuell vier von zwanzig Gemeinden betreffen: Herisau, Teufen, Speicher und Heiden.

Allerdings weist der Regierungsrat darauf hin, dass ein solches System nur mit zusätzlichen kantonalen Ausgleichsmechanismen bundesrechtskonform umgesetzt werden könne. Grund dafür ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts, die verlangt, dass das sogenannte natürliche Quorum – der Stimmenanteil, der notwendig ist, um einen Sitz zu erringen – nicht über 10 % liegen darf. Diese Anforderung lässt sich nur erfüllen, wenn ein Wahlkreis mindestens neun Mandate umfasst. Aktuell trifft das ausschliesslich auf Herisau zu. Für die anderen drei Gemeinden wären daher entweder Wahlkreiszusammenlegungen oder eine spezielle Methode wie der für Appenzell Ausserrhoden neue, sogenannte doppelte Pukelsheim erforderlich.

Haltung der Kommission zum Vorschlag des Regierungsrates

Die Kommission hat sich einstimmig gegen den Vorschlag des Regierungsrates ausgesprochen. Die notwendigen Ausgleichsmechanismen führen zu einem unübersichtlichen und schwer nachvollziehbaren Wahlsystem, das für viele Stimmberechtigte nicht transparent wäre. Die Kommission ist sich einig, dass ein solches System das Vertrauen in die politischen Institutionen untergraben und langfristig zu Politikverdrossenheit führen würde.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission schlägt vor, dass das Verhältniswahlrecht (Proporz) dann zur Anwendung kommt, wenn ein Wahlkreis (Gemeinde) über mindestens neun Sitze verfügt. Dieses Kriterium erfüllt die bundesgerichtlichen Anforderungen und ermöglicht ein einfaches und nachvollziehbares Wahlsystem, das keine überkommunalen Wahlkreisbildungen oder komplexe mathematische Ausgleichsmechanismen erforderlich macht.

Darüber hinaus bietet dieser Vorschlag eine hohe Zukunftstauglichkeit: Gemeindefusionen können dazu führen, dass die Zahl der Gemeinden mit neun oder mehr Sitzen zunimmt. Mit dem Vorschlag der Kommission kann das System mit der Strukturentwicklung des Kantons mitwachsen und berechenbar bleiben.

Der Antrag der Kommission verbindet Bundesrechtskonformität, demokratische Verständlichkeit und langfristige Flexibilität. Er stärkt das Vertrauen in den Wahlprozess und schafft eine klare Grundlage für die Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden.

Änderungsantrag der Kommission zu Art. 90

¹ Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.

² Die Sitze werden nach Massgabe der Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt. Jede Gemeinde **bildet einen Wahlkreis** und hat mindestens einen Sitz.

³ Die Mitglieder werden im Mehrheitswahlverfahren gewählt. In Gemeinden mit **neun** oder mehr Sitzen gilt das Verhältniswahlverfahren.

⁴ Das Nähere regelt das Gesetz.

Art. 122 Bestand und Gebiet der Gemeinden

Artikel 122 regelt den Bestand und die geografische Abgrenzung der Gemeinden innerhalb des Kantons. Dabei handelt es sich um eine verfassungsrechtliche Grundnorm, die sicherstellt, dass jede Veränderung an der kommunalen Struktur – insbesondere im Fall von Fusionen – auf einer gesetzlichen Grundlage basiert. Die Kom-

mission setzte sich mit der Frage auseinander, weshalb im neuen Verfassungstext – im Unterschied zur Fassung in 1. Lesung – keine kantonale Genehmigungsinstanz mehr erwähnt wird. In den Beratungen wurde klar gestellt, dass die Frage einer Genehmigungspflicht bei Gemeindefusionen nicht auf Verfassungsebene, sondern im Rahmen der zukünftigen Fusionsgesetzgebung zu klären ist. Diese Differenzierung zwischen verfassungsrechtlicher Rahmensetzung und gesetzlicher Detailregelung wird von der Kommission als sachgerecht und nachvollziehbar beurteilt.

Art. 125 Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene

Artikel 125 befasst sich mit der Möglichkeit, ausländischen Staatsangehörigen das Stimmrecht auf kommunaler Ebene einzuräumen, was sowohl in der 1. Lesung als auch in der Volksdiskussion unbestritten war. Der vom Regierungsrat im Hauptantrag formulierte Vorschlag wird deshalb von der Kommission einstimmig unterstützt. Er entspricht einer bewusst gewählten Öffnungsklausel, die den Gemeinden einen autonomen Entscheidungsraum lässt. Verweise auf die Erläuterungen finden sich insbesondere im Bericht und Antrag des Regierungsrates zur 1. Lesung.

Art. 128 Gemeindegesetz

Artikel 128 regelt die verfassungsrechtliche Grundlage für das Gemeindegesetz und bestimmt, dass die näheren Regelungen zum Aufbau, zur Organisation und zu den Kompetenzen der Gemeinden auf Gesetzesstufe erfolgen. Er stellt sicher, dass die kommunale Selbstverwaltung gewahrt bleibt, ohne auf Verfassungsebene zu stark in Detailfragen einzugreifen. Die Kommission spricht sich einstimmig für die überarbeitete Fassung des Artikels aus. Es wird als sinnvoll erachtet, den Artikel klar auf die gesetzliche Ebene zu verweisen, um eine flexible Weiterentwicklung der Gemeindestrukturen zu ermöglichen. Dabei wurden insbesondere die zukünftigen Herausforderungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit und der Verwaltungsentwicklung hervorgehoben.

Art. 137 Wahlen und Amtsdauer

Artikel 137 bezieht sich auf Übergangsbestimmungen bezüglich der Amtsdauer kantonaler Behörden. Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung soll sichergestellt werden, dass der Wahlzyklus reibungslos weitergeführt werden kann. Da die nächste Gesamterneuerung der kantonalen Behörden im Jahr 2027 stattfindet – also im selben Jahr, in dem die revidierte Verfassung voraussichtlich in Kraft treten soll – ist eine spezielle Übergangsregelung nicht mehr notwendig. Die Bestimmung wird daher ersatzlos gestrichen, was von der Kommission als folgerichtig beurteilt wird.

Art. 138 Kantonsratswahlen

Artikel 138 regelt die Umsetzung der neuen verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Kantonsratswahlen, in Bezug auf das Wahlverfahren. Da auf die flächendeckende Einführung des Proporz verzichtet wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 90), muss die Übergangsregelung entsprechend angepasst werden. Die Kommission unterstützt den Vorschlag des Regierungsrates, wonach die Kantonsratswahlen erstmals im Jahr 2031 nach den neuen Regeln durchgeführt werden sollen. Bis dahin erhält der Gesetzgeber einen klar definierten Zeitraum von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Verfassung, um die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Die Kommission teilt die Einschätzung des Regierungsrates, dass dieser zeitliche Rahmen sachlich richtig und rechtlich notwendig ist, um eine geordnete Umsetzung der neuen Wahlbestimmungen sicherzustellen.

Art. 139 Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige

Vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 69.



D. Antrag

Die besondere Kommission Totalrevision Kantonsverfassung beantragt Ihnen, der Totalrevision der Kantonsverfassung mit den Änderungen der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der besonderen Kommission Totalrevision Kantonsverfassung

Marc Wäspi, Präsident

Damian Rüger, Leiter ad Interim Parlamentsdienst