



Vierte Plenumsitzung der Verfassungskommission

### **Erweiterung des Grundrechtskatalogs**

**Die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung nimmt immer mehr Gestalt an. An der vierten Sitzung wurde der Grundrechtskatalog um mehrere Elemente erweitert. Das passive Stimmrecht soll bei 18 Jahren bleiben. Zudem wurde das Kapitel Finanzen behandelt. So wird als Neuerung ein fakultatives Finanzreferendum eingeführt. Das obligatorische Referendum soll für einmalige Ausgaben nur noch ab gut 7 Mio. Franken zum Zuge kommen.**

Bei drückender Hitze verliefen die Diskussionen im Kirchgemeindesaal Teufen deutlich weniger heiss als die äusseren Verhältnisse. Die Arbeitsgruppen, die die Themen intensiv vorbereitet hatten, konnten sich mit ihren Vorschlägen weitgehend durchsetzen. Noch einmal ging es um das Stimmrecht in den Gemeinden. Dies nachdem sich an der letzten Sitzung eher überraschend die Herabsetzung der Alterslimite auf 16 Jahre durchgesetzt hatte. Beim passiven Stimmrecht hingegen entschied sich die Kommission jetzt deutlich für die Beibehaltung von 18 Jahren. Dies unabhängig von einer noch ausstehenden Entscheidung für das kantonale Stimmrecht. Vor allem wurde argumentiert, dass gewählte Personen unter 18 Jahren als zivilrechtlich unmündig gelten und im Rechtsverkehr gar nicht handlungsfähig wären.

### **Keine Amtszeitbeschränkung**

Eine längere Debatte löste der Vorschlag aus, auf eine Amtszeitbeschränkung für Gemeindepräsidenten weiterhin zu verzichten. Es bleibt bei dieser Regelung, wobei darauf hingewiesen wurde, dass ältere Amtsinhaber (im Gegensatz zu Regierungsräten) kaum mehr eine adäquate Anstellung finden. Allerdings wurde auch argumentiert, bei einer Beschränkung auf 16 Jahre könne man sich ja (im Gegensatz zu einer Abwahl, wie jüngst etwa in Bühler oder Herisau) rechtzeitig vorbereiten. Allerdings beschloss das Gremium, einen Passus aufzunehmen, der den Gemeinden eine Amtszeitbeschränkung etwa über die Gemeindeordnung ermöglichen würde.

### **Öffentlichkeitsprinzip und Petitionen**

Nachdem sich die Kommission bereits früher dafür ausgesprochen hatte, einen ausführlichen Grundrechtskatalog beizubehalten und nicht einfach auf die Bundesverfassung zu verweisen, ging es nun noch um die Bereinigung und um einige Vorschläge zu zusätzlichen, selbstständigen Grundrechten. Nach dem Vorbild zahlreicher Schweizer Kantone soll das Öffentlichkeitsprinzip verstärkt werden. Neu soll man Gesuche auf Akteneinsicht nicht begründen müssen. Stattdessen müssen die Behörden begründen, wenn Unterlagen wegen öffentlichen oder privaten Interessen nicht veröffentlicht werden. Petitionen sollen zudem nicht nur beantwortet werden; neu wird deren Begründung gefordert.

### **Schutz von Whistleblowern**

Zusätzlich soll neu (analog zum bisher einzigen Kanton Genf) ausdrücklich der Schutz von Whistleblowern als Grundrecht verankert werden. Dagegen wurde argumentiert, es gebe bereits genügend Kontrollinstanzen (GPK, StwK usw.), man solle nicht überreglementieren. Doch es blieb bei der Meinung, ein zusätzliches Instrument sei wichtig.



### **Nicht nur digitaler Verkehr**

Ebenfalls neu ist ein ausdrückliches Recht, dass Informationen des Staates und der Verkehr mit Ämtern in geeigneter Weise für alle und nicht nur auf digitalem Weg gewährleistet sein muss. Auch dagegen gab es Widerstand. So wurde etwa argumentiert, aus der Formulierung könnte der Anspruch entstehen, dass Übersetzungen in jeder Sprache der Welt nötig seien. Gemeint sei aber die Amtssprache, wurde entgegnet. Andererseits hiess es etwa, noch lange nicht jedermann könne digital kommunizieren, selbst wenn er über einen Computer verfüge. Als Beispiel wurde erwähnt, dass heute ein Jägerpatent nur noch digital angefordert und ausgefüllt werden könne, was bei älteren Semestern für Ärger Sorge. Zusätzlich wurde das Problem des grossen Anteils von Illittrismus in unserer Gesellschaft angesprochen. Gewisse Gruppen dürften nicht immer stärker vom gesellschaftlich-politischen Prozess ausgeschlossen werden. Es sei deshalb auch eine einfache Sprache seitens der Behörden gefordert. Mit 15:6 Stimmen bei einigen Enthaltungen wurde eine Aufnahme des zusätzlichen Artikels gutgeheissen.

### **Mehr Schutz vor Diskriminierung**

Gestützt auf die Basler Kantonsverfassung und internationale Vorbilder wurde überdies ein Einzelantrag gutgeheissen für die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes in Art. 5 Abs. 2 KV. Zusätzlich soll neu ein besonderer Schutz bestehen vor Diskriminierung wegen genetischen Merkmalen, der ethnischen und sozialen Herkunft, der sozialen Stellung, der sexuellen Orientierung, einer Behinderung sowie gestützt auf die Geschlechtsidentität, Geschlechtsmerkmale und den Geschlechtsausdruck. Diese Anliegen sollen in geeigneter Form in die Grundrechte einfließen. Damit werde der Diskriminierung entgegengewirkt, und man komme dem Anspruch auf eine moderne Verfassung nach.

### **Mit Gesetzesrevision koordinieren**

Beim komplexen Kapitel Finanzen war die Debattierfreude des Kommission angesichts der Hitze und der vorgerückten Zeit dann deutlich weniger sichtbar. Die Grundsätze der Finanzordnung werden beibehalten. Der Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden soll nicht nur sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen geführt werden, sondern zusätzlich noch unter „wirksamer Mittelverwendung“. Überdies sind Voranschlag und Rechnung nach den Grundsätzen von Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu erstellen. Die Regierung hatte von der Kommission auch ausdrücklich Vorschläge im Bereich des Finanzausgleichs gewünscht. Gleichzeitig wird das entsprechende Gesetz revidiert und die Arbeiten sollen entsprechend abgestimmt und koordiniert werden, wie Sitzungsleiter und Departementsvorsteher Paul Signer erklärte. Die bisherige Zielsetzung (ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung) soll beibehalten werden. Zusätzlich soll in der Verfassung verankert werden, dass der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer „notwendigen Aufgaben“ ermöglicht. In der Diskussion wurde auch der Bereich Fusionen angesprochen und es fiel die Aussage: „Jeder Finanzausgleich wirkt auch strukturhaltend“. Bezweifelt wurde auch, ob mit dem Finanzausgleich überhaupt die grosse Breite der Gemeindesteuersätze verkleinert werden könne und ob allenfalls „Strafmassnahmen“ gegen ausgabenfreudige Gemeinden nötig seien. Klärungen dürfte erst das entsprechende Gesetz bringen. Die Verfassung hat richtigerweise nur Grundsatzpflöcke eingeschlagen.

Die nächste öffentliche Plenumsitzung findet am 29. August in Herisau statt.



### Fakultatives Finanzreferendum

Keine grossen Änderungen beschloss die Verfassungskommission für die Volksrechte. Für das Zustandekommen einer Initiative soll es bei den erforderlichen 300 Unterschriften bleiben. Jedoch soll eine Einreichungsfrist von 6 Monaten erforderlich sein, um (im Kanton allerdings seltene) „Initiativleichen“ zu verhindern. Verzichtet wird weiterhin auf die Einzelinitiative, die Behördeninitiative und die Volksmotion. Es bestünden in Ausserrhoden genügend andere Möglichkeiten für Minderheiten, mit ihren Anliegen gehört zu werden (kleinräumige Verhältnisse, direkter Kontakt zu Mitgliedern des Kantonsrats).

Eine Neuerung ist dagegen im Bereich der Referendumsmöglichkeiten vorgesehen. So soll ein fakultatives Finanzreferendum eingeführt werden, das auf Bundesebene bislang fehlt. Damit können nach Meinung der Kommission „teure und unnötige Urnengänge“ für unbestrittene Vorlagen vermieden werden. Dabei sollen das fakultative und das obligatorische Finanzreferendum miteinander kombiniert werden. Auf die Einführung fixer Zahlenbeträge wird verzichtet. Die Höhe der Finanzkompetenzen soll wie bisher in Prozentzahlen einer Steuereinheit festgelegt werden. Einmalige Ausgaben sollen ab einer Höhe von fünf Prozent einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterstehen. Ab 15 Prozent sollen sie dem obligatorischen Referendum unterstehen. Dies entspricht derzeit einer Spannweite von rund 2,4 Mio. Franken (Kantonsrat abschliessend) bis 7,2 Mio. Franken (fakultatives Referendum). Über diesem Betrag ist zwingend eine Volksabstimmung notwendig. Für wiederkehrende Ausgaben liegt die Spanne zwischen 1 Prozent einer Steuereinheit und 3 Prozent als Grenze für das obligatorische Referendum, was derzeit knapp 1,5 Mio. Franken ausmacht. (hps)

Herisau, 28. Juni 2019 / Hanspeter Strebel

*Hanspeter Strebel erstellt im Auftrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden jeweils Berichte der Plenumsitzungen der Verfassungskommission. Hanspeter Strebel arbeitet zu diesem Thema exklusiv für den Kanton. Die Berichte stehen allen Interessierten, insbesondere den Medien, zum Abdruck, zur Wiedergabe oder zur Weiterverarbeitung unter Namensnennung zur Verfügung (z.B. Autor: Hanspeter Strebel, im Auftrag Kanton Appenzell Ausserrhoden).*