



Der Ausserrhoder Kantonsrat vor der Beratung einer neuen Verfassung

### Endphase nach langem Aufwärmen

**Nach dem letztjährigen Vorentscheid zu den Gemeindestrukturen und dem Abschluss der Beratung in der vorberatenden parlamentarischen Kommission kann es im Plenum des Kantonsrats nun in die Schlussphase der Behandlung eines neuen Grundgesetzes für Ausserrhoden gehen. Mögliche Knackpunkte sind etwa Stimmrechtsalter 16 und Einführung der Proporzwahl für den Kantonsrat. Sie dürften nochmals für Diskussionen sorgen.**

Fast fünf Jahre nach dem klaren Auftrag der Stimmberechtigten zur Totalrevision der Kantonsverfassung (72,5 Prozent Ja) und 1'927 (!)Tage nach der konstituierenden Sitzung einer breit zusammengesetzten Kommission, die einen Entwurf vorzulegen hatte, kommt das „Jahrhundertprojekt“ endlich auf die Zielgerade. Der Kantonsrat wird sich in einer vermutlich zweitägigen Sitzung ab dem 19. Februar mit der Vorlage befassen. Noch steht dann die Volksdiskussion, deren Auswertung und die zweite Lesung im Kantonsrat bevor. Als finale Lackmusprobe kommt es dann zu einer neuerlichen Volksabstimmung. In einem letzten Schritt folgt sodann die Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

Der unbestritten lange Verlauf, bis jetzt das Projekt wieder öffentlich Fahrt aufnimmt, ist zum Teil auch der Pandemie (während der Phase der Arbeit der Verfassungskommission) sowie dem Umstand geschuldet, dass kurz nach dem Start zwei Initiativen zu den Gemeindestrukturen eingereicht wurden. Darüber, bzw. über den Gegenvorschlag der Regierung, wollte man zunächst Klarheit. Ende 2023 sprachen sich die Stimmberechtigten deutlich gegen den als überraschend radikal empfundenen Vorschlag des Regierungsrates aus, die Zahl der Gemeinden von 20 auf drei bis fünf zu reduzieren. Somit war in diesem Punkt die Ausgangslage klar, und die Verfassungsvorbereitung konnte fortgesetzt werden. Der Verfassungsentwurf erwähnt die einzelnen Gemeindefür den Namen nicht mehr, was freiwillige Zusammenschlüsse vereinfacht. Es gibt aber eine Gebietsgarantie, und jede Bestandes- und Änderung bedarf der Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde.

### Grosse Linien bleiben

Von Anfang an ging es beim Revisionsvorhaben darum, das Bewährte der geltenden (bei Inkrafttreten als vorbildlich und modern gelobten) Kantonsverfassung von 1995 zu bewahren und die grossen Linien weiterzuführen. Eine Hauptstossrichtung ist der Ausbau der Volksrechte, etwa mit der vorgeschlagenen Senkung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre auf Kantons- und Gemeindeebene, der Einführung des (bedingten) Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene und des immer wieder diskutierten und gescheiterten Proporzwahlrecht für den Kantonsrat. Als Stärkung der Volksrechte und des Bemühens nach Konzentration auf das Wesentliche wird auch die Einführung des fakultativen Referendums betrachtet. Ebenso gilt dies für die Wahl des Obergerichts durch den Kantonsrat sowie die Selbstkonstituierung des Regierungsrats. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung soll durch die Verlängerung der Amtsdauer und die Etablierung einer Wahlvorbereitungskommission für die Justizorgane gestärkt werden. Länger auf der Wunschliste vieler Bürgerinnen und Bürger steht überdies die Einführung einer Ombudsstelle.

Aktualisiert werden auch bereits vorhandene Ziele im Sinne der gegenseitigen Solidarität und Toleranz. Die Sorge um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zugunsten der künftigen Generationen erhält in präzisen Formulierungen verstärkten Ausdruck. Es sind dies gesellschaftliche Anliegen die man in den Diskussionen der Verfassungskommission von Beginn weg aufnahm und die in der Zwischenzeit noch aktueller geworden sind. Dies trifft auch auf die für viele beim Start der Revisionsbemühungen noch wenig



wahrgenommenen Diskussionen im Genderbereich zu (Offenheit gegenüber der sexuellen Orientierung jeder Art sowie neue Familienbegriffe).

Die Vorschläge der sehr sorgfältig arbeitenden Verfassungskommission stiessen insgesamt auf viel Anerkennung, obwohl es in der ausserordentlich gut genutzten Vernehmlassung in Details zahlreiche Einwände und Änderungswünsche gab. Es ist deshalb anzunehmen, dass einige auch im Kantonsrat nochmals aufgenommen werden.

### **Polarisierende Präambel**

Viel zeitlichen Raum nahm – wie bereits 1995 – in den bisherigen Vorberatungen die Formulierung der Präambel ein. Die Verfassungskommission verabschiedete nach intensiven Debatten und viel Textfeinarbeit einstimmig eine Fassung ohne direkten Bezug auf Gott oder andere religiös konnotierte Begriffe (wie Schöpfung), um damit Rücksicht auf eine vermutete säkuläre Grundhaltung vieler Menschen zu nehmen. Betont wurden aber ein von Demut geprägtes Selbstverständnis, die Verantwortung gegenüber der Umwelt und der gemeinsame Willen, zum Wohl jedes Einzelnen zu schauen und den Lebensraum und die Rechte aller zu schützen.

Der Regierungsrat sah aufgrund der kritischen Vernehmlassung im Verzicht der Gottesanrufung und weiterer Formulierungen erhebliches Konfliktpotential und orientiert sich wieder stärker an der bisher geltenden Präambel. Die in der Zwischenzeit eingesetzte zwölfköpfige vorberatende kantonsrätliche Kommission brütete unter dem Vorsitz von Marc Wäspi (PU) im Jahr 2023 nochmals neun Sitzungen über der Vorlage. Sie versuchte, unter anderem die Mehrheitsfähigkeit vor dem Volk zu verstärken. In der Frage der Präambel entschied sie sich, dem Plenum zwei gleichwertige Versionen vorzulegen, eine mit und eine ohne Bezugnahme auf Gott, empfiehlt aber die Version mit Gott zur Annahme.

### **Weiterhin kein Hauptort**

Unbestritten scheint seit den Diskussionen über die Gemeindestrukturen im vergangenen Jahr, auf die bisherige namentliche Aufzählung der 20 Gemeinden zu verzichten, so dass man offen bleibt für allfällige künftige Fusionsprojekte. Weiterhin bleibt der Kanton bemerkenswerterweise ohne Nennung eines Hauptortes. Der Grundrechtskatalog der Verfassung von 1995 ist weiterhin aktuell. Der vom Regierungsrat gegenüber dem Entwurf stark gekürzte Katalog des Diskriminierungsverbots wird von der Kommission „als sinnvoller politischer Kompromiss“ unterstützt. Eine Streichung wäre ihres Erachtens eine Verarmung, während die Aufzählung der Beispiele die Vielfalt der Gesellschaft sichtbar mache und verletzbaren Gruppen Sicherheit und Anerkennung vermittele. Der Regierungsrat hält in seinem Kommentar fest, dass die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann noch immer nicht erreicht sei. Deshalb werden Kanton und Gemeinden in der neuen Verfassung weiterhin ausdrücklich angehalten, diese zu „fördern“.

### **Aktive Klimapolitik**

Neu wird bei den Staatsaufgaben das Gewaltmonopol ausdrücklich dem Staat zugewiesen. Die Ausübung polizeilicher Gewalt darf also nicht an Private delegiert werden. Ebenfalls neu ist eine Verpflichtung für Kanton und Gemeinden eine „aktive Klimapolitik“ zu betreiben, dabei einen „wesentlichen“ Beitrag“ zur Erreichung der Klimaneutralität zu leisten und nicht mehr Treibhausgase auszustossen als gleichzeitig abgebaut oder gespeichert werden. Überdies haben sie Vorkehrungen zur Bewältigung der negativen Folgen des Klimawandels zu treffen, wie etwa zunehmende Bedrohungen durch Naturgefahren.

Eine Beanstandung, die in einen Änderungsantrag am Regierungsvorschlag mündet, hat die Kommission im Kapitel Verkehr, wo man eine Aussage vermisst, dass eine „gute“ Verkehrsinfrastruktur angestrebt und neu das Gemeinwesen für eine umweltfreundliche, sichere und ausreichende Verkehrsordnung sowie die Erschliessung



für alle Verkehrsteilnehmenden sorgen soll. Im Bereich Wasser wird aus Sicherheitsüberlegungen formuliert, dass insbesondere verhindert wird, dass die Versorgung an internationale, gewinnorientierte Konzerne verkauft wird. Möglich sind indessen weiterhin gemeinnützige Organisationen wie Wasserkorporationen.

### **Klare Zielvorgaben**

Unter dem Kapitel Energie, das in der Verfassungskommission ebenfalls ausgiebig beraten wurde, wird als Zusatz festgehalten, dass unter der Förderung einheimischer Energien auch Wind, Solar oder Holz aufgeführt sind. Dabei ist vorgesehen, dass die neue Kantonsverfassung klare Zielvorgaben für die Umsetzung einer umweltschonenden Energieversorgung formuliert. So sollen Kanton und Gemeinden eine Halbierung des durchschnittlichen jährlichen Energieverbrauchs pro Person vom Jahr 2015 bis 2050 anstreben, was dem sogenannten „2000-Watt-Konzept“ entspricht.

Neuerungen gibt es auch mit einem weit gefassten Familienartikel in dem Kanton und Gemeinden „alle Lebensgemeinschaften mit Kindern“ unterstützen sollen. Mitgemeint sind dabei etwa auch Erwachsene, die mit ihren betreuungsbedürftigen Eltern zusammenwohnen. Zudem haben Kanton und Gemeinden gute Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben zu schaffen. Auch den Menschen mit Behinderungen sollen ausdrücklich ein attraktives Bildungsangebot geboten und generell deren besondere Bedürfnisse berücksichtigt werden. Die Förderung des Sports wird neu explizit in der Verfassung vorgeschrieben.

### **Freie Heiltätigkeit bleibt**

Im Kapitel Gesundheit heisst es neu, dass die Voraussetzungen für die Gesundheitsversorgung sicherzustellen sind und diese „bedarfsgerecht, wirtschaftlich tragbar und von hoher Qualität“ sein müssen. Die freie Heiltätigkeit als liberale Tradition des Kantons wird auch in der neuen Verfassung garantiert. Die integrierte Betrachtungsweise der Gesundheitsgefahren (oneHealth) wird explizit in der Verfassung verankert.

Mit einer neuen Staatsaufgabe reagiert der Kanton auf den digitalen Wandel, der seit dem Erlass der geltenden Verfassung fast alle Lebensbereiche erfasst und verändert hat. Auch Kanton und Gemeinden haben ihre staatlichen Dienstleistungen konsequent zu digitalisieren. Dabei darf aber der Zugang für Personen, die mit digitalen Kommunikationsmitteln nicht vertraut sind, nicht verbaut werden.

### **Kommt es zu Stimmrecht 16?**

Der Kantonsrat wird sicher die vorgeschlagene Senkung des Stimm- und (passiven) Wahlrechts auf 16 Jahre und (unter bestimmten Auflagen) auch diejenige für Ausländer nochmals heiss diskutieren. Das Ergebnis der Vernehmlassung ist diesbezüglich nicht eindeutig. Eine Mehrheit der vorberatenden Kommission unterstützt Stimmrechtsalter 16. Sie entspreche „der liberalen Ausrichtung des Kantons und der offenen Haltung der Gesellschaft“. Die Minderheit konterte mit Gegenargumenten. Der Entwurf des Regierungsrats überzeugte indes die Mehrheit, so dass es hier keinen Gegenantrag gibt. Leicht einschränken möchte die Kommission die Zulassung der Ausländerinnen und Ausländer zum Stimmrecht. Diese sollten laut ihrem Antrag nicht nur ohne Unterbruch zehn Jahre in der Schweiz wohnen, sondern zusätzlich davon deren drei im Kanton.

Ein politischer Dauerbrenner ist das Wahlverfahren für den Kantonsrat. Die neue Verfassung sieht konsequent den Proporz anstelle des bisher, mit Ausnahme von Herisau, vorherrschenden Mehrheitswahlrecht vor. Damit sind nicht mehr die Gemeinden Wahlkreise, sondern diese werden grösser (mindestens drei), und eine Vertretung von Regionen wird ermöglicht. Die konkrete Ausgestaltung überlässt die Verfassung dem Gesetzgeber. Dieser Vorschlag wird von der vorberatenden Kommission „sehr deutlich“ unterstützt, wie es im Bericht heisst.



Bei der Beratung hat man sich auch ausgiebig mit einem von der Kantonskanzlei in Auftrag gegebenen Gutachten des Zürcher Professors Andreas Glaser zu diesem Themenkreis befasst (insbesondere dem sogenannten Präferenzwahlsystem als Alternative zum Proporz). Regierung und vorberatende Parlamentskommission sind aber zum Schluss gekommen, die Idee eines Präferenzwahlsystems nicht weiter zu verfolgen.

Die Kommission beantragt für die politisch bedeutsame Frage des Wahlsystems für die zweite Lesung eine sogenannte Eventualvorlage auszuarbeiten, damit die Stimmberechtigten entscheiden können, ob sie das vorgeschlagene Proporzwahlrecht oder das bestehende Mischwahlsystem vorziehen.

Nochmals aufs Tapet kommt sicher die Frage der Wahl und insbesondere die Benennung des Regierungsmitglieds, das die Exekutivbehörde führt. Die Verfassungskommission einigte sich dabei mehrheitlich auf die neue Bezeichnung Regierungspräsident bzw. -Regierungspräsidentin. Der Regierungsrat will am traditionellen Begriff Landammann festhalten. Die vorberatende Kommission des Kantonsrats spricht von einem „veralteten“ Verständnis dieses Amtes als letztem Überbleibsel der früheren Landesämter, zudem es sich um einen sehr maskulinen Begriff handle.

### **Unabhängigkeit der Justiz stärken**

Wohl nochmals zu reden gibt der Vorschlag, dass die Mitglieder des Obergerichts vom Kantonsrat und nicht mehr vom Volk gewählt werden. Mitglieder der Gerichte sollen neu auf acht Jahre gewählt werden (bisher vier), was die Unabhängigkeit der Justiz stärken soll. Eine neue Vorbereitungskommission soll die Kandidierenden auf ihre Eignung evaluieren. Die Transparenz des behördlichen Handelns allgemein soll gestärkt werden. So wird das Recht auf Akteneinsicht ausgeweitet. Neu und ziemlich unbestritten ist die Einführung einer verwaltungsunabhängigen Ombudsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen und die deutlichere Verankerung der Finanzkontrolle sowie des Datenschutzorgans als kantonale Behörden.

### **In 20 Jahren wieder prüfen**

Im Finanz- und Steuerbereich gibt es keine eigentlichen Neuerungen. Wie bisher gilt auch künftig der Beschluss der letzten Totalrevision, dass in Zeitabständen von jeweils etwa 20 Jahren der Kantonsrat zu prüfen hat, ob wieder eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Wenn er dies als angezeigt erachtet, müssen die Stimmberechtigten darüber befinden. Dass dabei ein grosser Vorbereitungsaufwand vonnöten ist, zeigt sich beim gegenwärtigen Vorhaben. Noch sind gemäss Kommissionsbericht einige „Knackpunkte“ zu diskutieren, bevor man den Vorschlag den Stimmberechtigten mit grosser Zuversicht unterbreiten kann.

---

Herisau, 12. Februar 2024 / Hanspeter Strebel

*Hanspeter Strebel erstellt im Auftrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden jeweils Berichte über den Verlauf der Totalrevision der Kantonsverfassung. 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).*