



Interview mit Lloyd Seaders, Sekretär der Verfassungskommission

### **Zeitplan etwas verschoben, aber nicht gefährdet**

Im März 2018 sagten die Ausserrhoder Stimmberechtigten mit 73 Prozent Ja zur Inangriffnahme einer Totalrevision der Kantonsverfassung aus dem Jahre 1996. Der Regierungsrat setzte darauf – nach einer öffentlichen Ausschreibung zum Mitmachen – im September 2018 eine 30-köpfige, breit zusammengesetzte Verfassungskommission ein, mit dem Auftrag einen Entwurf auszuarbeiten. Anfang November desselben Jahres erfolgte die konstituierende Sitzung unter der Leitung des Vorsitzenden, Regierungsrat Paul Signer.

Drei themenorientierte Arbeitsgruppen wurden gebildet, die intern auf der Grundlage von Vorbereitungspapieren eines eigens eingesetzten Sekretariats Vorschläge diskutierten und Anträge formulierten. Im Frühling 2019 setzten Plenumsitzungen ein, die nach intensiven Diskussionen die einzelnen Artikel verabschiedeten. Diese insgesamt acht Sitzungen waren öffentlich und riefen teilweise auch kontroverse Reaktionen hervor, vorab zur Formulierung der Präambel (Verzicht auf die Nennung des Begriffs Gott) oder der vorgeschlagenen Senkung des Stimmrechtsalters.

Die vorerst letzte Plenumsitzung fand im November 2019 statt. Die Arbeitsgruppen wurden aufgelöst und eine Gruppe von Juristinnen und Juristen der kantonalen Verwaltung bzw. des Verfassungssekretariats übernahmen die Aufgabe, die Vorschläge in rechtlich wasserdichte Artikel zu fassen. Dieser Tage hätte, gemäss Zeitplan, die Kommission ihre Arbeit wieder aufnehmen sollen, um zu diskutieren, ob die angestrebten Intentionen umgesetzt wurden; denn teilweise waren die verabschiedeten Anträge noch etwas vage und (auftragsgemäss) mehr als Zielrichtung formuliert. Dazu waren erneut rund ein halbes Dutzend Sitzungen bis zum Herbst vorgesehen, bis dann dem Regierungsrat ein definitiver Entwurf abzugeben ist. Dieser wird in der Folge Stellung nehmen und eine Vernehmlassung eröffnen. Nach der Beratung im Kantonsrat folgt eine Volksabstimmung.

Verfassungssekretär Lloyd Seaders gibt im Interview Auskunft, wo man in der Marschtabelle heute steht.

### **Nach den Sommerferien soll es weitergehen**

*Kurz vor Wiederaufnahme der Sitzungen der Verfassungskommission stoppte die Coronakrise den ambitiösen Zeitplan. Ist dieser nun ernsthaft gefährdet? Wann hat Appenzell Ausserrhoden eine neue Verfassung?*

**Lloyd Seaders:** Der Koordinationsausschuss der Verfassungskommission hat entschieden, dass wir bis nach den Sommerferien keine weiteren Sitzungen durchführen. Wir hoffen, dass wir am 27. August 2020 wieder einsteigen können. Vier im ursprünglichen Zeitplan vorgesehene Sitzungen fallen also definitiv aus. Diese Sitzungen wollen wir zwischen Oktober und Dezember nachholen. Ende dieses Jahres sollte man also mit dieser Phase der Verfassungsarbeit fertig sein. Wir wissen, dass dieser Zeitplan nach wie vor ambitiös ist, aber wir waren bis zum Corona-Abbruch gut unterwegs, und ich denke nicht, dass der ursprüngliche Zeitplan völlig aus dem Ruder läuft und die ganze Arbeit gefährdet wäre. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt aber durch diese Verschiebung schwierig zu sagen, wann die Regierung den Entwurf in den Kantonsrat bringen wird. Es kann sein, dass sie den Wortlaut der Kommission tel quel übernimmt, in die Vernehmlassung gibt und darauf direkt dem Parlament unterbreitet. Es ist aber auch möglich, dass sie den Entwurf anpasst oder an die Kommission



zur Überarbeitung zurückgibt. Nach der Vernehmlassung geht der Prozess den normalen Weg wie bei Gesetzen mit erster und zweiter Lesung im Parlament sowie dazwischen die Volksdiskussion. Prognosen sind im Moment schwierig. Ich denke die Verfassungsvorlage könnte im Jahr 2023 bereit sein für die Volksabstimmung.

### **Mehrmals kritisch überarbeitet**

*Juristinnen und Juristen der Verwaltung bzw. des Rechtsdienstes hatten sich in den letzten Monaten mit den Vorschlägen der Kommission befasst. Wer macht da mit, und wer hat die Leitung?*

**Seaders:** Stark beteiligt waren zunächst Mitarbeitende aus dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei, die bereits seit den Anfängen mit der Revision befasst waren, wie Christine Neuenschwander, David Ott und Samira Kohler. Sie haben geholfen, einen internen Vorentwurf auszuarbeiten, wobei wir uns thematisch aufgeteilt haben. Dieser Entwurf wurde dann in der Gruppe intensiv diskutiert und geändert. Er wird nun nochmals überarbeitet durch eine zweite Gruppe mit Ratschreiber Roger Nobs, Thomas Wüst vom Departement Inneres und Sicherheit, Thomas Frey als Chef des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei und mir. Daran sind wir gegenwärtig. Die Leitung des Verfassungssekretariats liegt bei Roger Nobs als Leiter der Kantonskanzlei.

*Sind auch externe Meinungen und Gutachten nötig, um sicherzustellen, dass etwas umsetzbar ist bzw. den Vorgaben des Bundes entspricht? Denn bekanntlich müssen die eidgenössischen Räte die kantonalen Verfassungen gewährleisten.*

**Seaders:** Nein, bisher tauchte kein Problem auf, das dies nötig gemacht hätte. Aber in einer Arbeitsgruppe der Verfassungskommission wurde ein Kurzgutachten von Prof. Felix Hafner eingeholt zum Thema Religionsgemeinschaften und Rechtsweggarantie. Wenn wir auf eine ähnliche Frage stossen, würden wir ebenfalls eine externe Begutachtung veranlassen. Wenn wir der Ansicht waren, dass etwas rechtlich vielleicht nicht so ganz „vehebet“, machten wir eine Bemerkung zuhanden der Verfassungskommission, was aber selten vorkam. Wir wissen, dass die Bundesversammlung bei Totalrevisionen von Verfassungen schon genauer hinsieht, wie man zum Beispiel beim Wiedervereinigungsartikel in der jurassischen Verfassung gesehen hat.

*Wie muss man sich die juristische Arbeit als Gruppe konkret vorstellen?*

**Seaders:** Die Themen wurden zunächst auf die Teilnehmer verteilt, nicht willkürlich, sondern wir schauten, wer sich schon einmal in ein Gebiet vertieft hatte. Wir arbeiteten dann jeder für sich und machten auch nochmals Rechtsvergleiche und lasen in der Literatur und den bisherigen Unterlagen nach. Wir gingen die Richtungsentscheide der Verfassungskommission in der Reihenfolge Artikel für Artikel durch. Die Präambel haben wir allerdings bisher noch ausgespart (schmunzelt). Bei der Arbeitsweise kann ich natürlich nur für mich sprechen. Ich formulierte die mir zugeteilten Artikel aus, liess sie dann einen Tag ruhen und schrieb sie meist mehrmals nochmals um - bis ich fand, es sei so in Ordnung. Aus der Gruppe kamen dann Rückmeldungen. Obwohl wir sehr kollegial arbeiteten, haben dabei alle deutlich gesagt, was sie denken und scheuten auch Kritik nicht. Diese Treffen waren teilweise noch vor Corona, und wir sind immer noch in dieser Korrekturrunde.



### Stimmung nach wie vor gut

*Wie ist die Stimmung? Erachtet man diese Aufgabe als interessant oder ist sie eher lästig für Juristen, zumal ja alle gleichzeitig noch andere, von der Öffentlichkeit zum Teil als dringender erachtete Aufgaben zu bewältigen haben?*

**Seaders:** Ich kann auch hier nur meine Wahrnehmung berichten, aber ich empfinde die Stimmung als gut. Nach meinem Eindruck war niemand dieser Arbeit überdrüssig. Im Gegenteil: Sie wird als spannend angesehen, und alle sind motiviert. Ich selber habe ausschliesslich diese Aufgabe in einem Teilzeit-Pensum, aber die anderen stehen schon unter Druck, ihre anderen Arbeiten auch noch „schmeissen“ zu müssen. Die Arbeit an der Verfassung kam für sie zusätzlich.

*In welcher Form mischt sich im jetzigen Zeitpunkt die Regierung ein, und spielt der Blick auf die Opportunität, mit den Vorschlägen vor dem Volk zu bestehen, eine Rolle - oder kommt das erst nachher im politischen Prozess?*

**Seaders:** Nein, überhaupt nicht. Regierungsrat Paul Signer als Präsident der Verfassungskommission und sein Stellvertreter, Landammann Alfred Stricker, haben sich bewusst vollkommen aus unserer Arbeit heraus gehalten. Wir machten uns keine Opportunitätsüberlegungen. Wir haben jetzt die Vorgaben, was die Verfassungskommission drin haben möchte. Unsere Aufgabe ist es zu überlegen, wie wir die Ideen der Kommission umsetzen können. Alles andere kommt dann im politischen Prozess.

*Sind seit den Arbeiten im Plenum der Kommission neue Themenfelder aufgetaucht, die man vielleicht bisher zu wenig beachtet oder „vergessen“ hat und zum jetzigen Zeitpunkt gerade noch irgendwie mitberücksichtigen könnte, um nicht schon wieder Teilrevisionen zu riskieren?*

**Seaders:** Nein, es gab ja vom Bund her coronabedingt in letzter Zeit auch keine umwälzenden Neuerungen. Meines Erachtens gibt es keine Lücken. Wir fanden es eher für nötig, bei der Formulierung von einzelnen Artikeln etwas mehr und Konkreteres zu sagen als in der Kommission angesprochen worden war. Inhaltlich bleibt das alles aber im Rahmen der Vorgaben der Kommission.

### Trotz Verzögerung machen alle weiter

*Welche Gestaltungsmöglichkeit hat die Verfassungskommission im weiteren Verlauf? Kann sie auf Themen zurückkommen oder einfach den Wortlaut des Sekretariats annehmen oder allenfalls ablehnen?*

**Seaders:** Das Verfassungssekretariat legt der Kommission im Sommer einen Entwurf vor, bei dem diese beurteilen kann, ob wir ihre Intentionen richtig interpretiert haben. Verantwortlich für den Inhalt des Entwurfs ist die Verfassungskommission. Darum kann sie auf vergangene Beschlüsse zurückzukommen und inhaltliche Änderungen beschliessen. Wie die Diskussion im Einzelnen geführt wird, kann ich allerdings nicht voraussagen.

*Haben sich personelle Mutationen in der Verfassungskommission ergeben? Denn es machen da ja auch Studenten oder andere Personen mit, die vielleicht nicht mit einer Corona-Verlängerung und einer längerfristigen Beanspruchung gerechnet haben.*



**Seaders:** Nein, davon ist mir nichts bekannt. Es scheinen alle 30 Mitglieder noch motiviert und bereit, die nächste Phase in Angriff zu nehmen. Es ist eher so, dass wir eine Weiterführung der Sitzungen nicht verantworten konnten, da etliche Personen in der Kommission einsitzen, die zu den sogenannten Risikopersonen gehören. Diese Mitglieder können wir nicht ausschliessen. Und Videokonferenzen kommen für dieses Gremium nicht infrage. Wir werden nun sicher einen Sitzungssaal finden, um die Abstände gemäss Empfehlungen des BAG einhalten zu können.

### **Der Verfassungssekretär**

Lloyd Seaders (30) hat in Winterthur die Schulen besucht und das Gymnasium absolviert. An der Universität Zürich studierte er anschliessend Jus und schloss 2014 mit dem Masterdiplom ab. In der Folge suchte er nach einer Praktikumsstelle in einem Gebiet, das mit Rechtssetzung zu tun hat. Ein absolviertes Praktikum ist Voraussetzung für die Zulassung zur Anwaltsprüfung. Auf der Homepage von Appenzell Ausserrhoden stiess er auf eine Stellenausschreibung, wo man im Rechtsdienst der Kantonskanzlei einen Praktikanten suchte. So stieg er als Praktikant ein und konnte in verschiedenen Funktionen Erfahrungen sammeln. Er machte eine Stellvertretung im Rechtsdienst, konnte dann beim Kantonsratsgesetz im Aktuariat mithelfen (parallel zum Verfassen einer Dissertation, an der er noch ist) und wurde schliesslich für das Verfassungssekretariat angefragt, inzwischen in einem 60-Prozent-Pensum. Seaders ist nach wie vor fasziniert vom Gebiet Rechtssetzung und sieht im Moment keinen Grund, die Anwaltsprüfung zu machen. „Ich streite nicht gerne und habe es lieber harmonisch.“

Herisau, Ende Mai 2020 / Hanspeter Strebel

***Hanspeter Strebel erstellt im Auftrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden jeweils Berichte zur 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).***