



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. Dezember 2022

0200.437

Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Totalrevision; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Dezember 2022

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

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung	3
1.	Wesen und Aufgaben einer Kantonsverfassung	3
2.	Anforderungen des Bundesrechts an die Kantonsverfassung	4
3.	Kantonsverfassung von 1995	4
B.	Verfassungsprozess	6
1.	Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung	6
2.	Einsetzung einer regierungsrätlichen Kommission	7
3.	Arbeit der Verfassungskommission	8
4.	Vernehmlassung	8
5.	Nachbereitung der Vernehmlassung und Abschluss der Arbeit der Verfassungskommission	9
C.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	11
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	11
2.	Anpassung des Vernehmlassungsentwurfs an die Ergebnisse der Vernehmlassung	11
D.	Zum weiteren Verfahren	15



E.	Kennzeichen der neuen Kantonsverfassung	16
1.	Nachführungen und Neuerungen	16
2.	Hauptstossrichtungen	16
3.	Systematik und Sprache	18
4.	Wichtigste Neuerungen	19
F.	Verhältnis zu Volksinitiative und Gegenvorschlag „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ sowie zur Volksinitiative "selbstbestimmte Gemeinden"	21
1.	Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"	21
2.	Volksinitiative "selbstbestimmte Gemeinden"	22
G.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	23
	Präambel	23
1.	Grundlagen	23
2.	Grundrechte	24
3.	Öffentliche Aufgaben	31
4.	Finanzordnung	41
5.	Volksrechte	43
6.	Behörden	46
7.	Gemeinden	62
8.	Religionsgemeinschaften	64
9.	Revision der Verfassung	66
10.	Schluss- und Übergangsbestimmungen	66
H.	Auswirkungen	68
1.	Auf die Gesetzgebung	68
2.	Personell	68
3.	Organisatorisch	68
4.	Finanziell	69
I.	Weiteres Vorgehen	69
J.	Antrag	70



A. Einführung

1. Wesen und Aufgaben einer Kantonsverfassung

Die Kantone als Träger der Schweizerischen Eidgenossenschaft verfügen über eine Eigenstaatlichkeit. Sie sind sozusagen „Teilstaaten“ der Schweiz. Diese (Teil-)Souveränität ist durch die Bundesverfassung ([BV](#); [SR 101](#)) ausdrücklich anerkannt (Art. 1, 3 und 44 ff. BV). Ein wichtiges Element ist dabei die kantonale Verfassungsautonomie. Dank ihr haben alle 26 Kantone eigene Verfassungen. Art. 51 BV hält ausdrücklich fest, dass sich alle Kantone eine eigene Verfassung geben. Die Kantonsverfassungen erfüllen wichtige Aufgaben der Legitimation, der Orientierung und Integration nach innen und der Brückenbildung zur bundesstaatlichen, ja sogar zur internationalen Ordnung – gerade in Grenzregionen. Entsprechend hat sich auch nach der Gründung des Bundesstaates eine vielfältige und lebendige kantonale Verfassungstradition erhalten.

Die Kantonsverfassung ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sie ist auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument. Sie ist Spiegelbild vergangener und aktueller verfassungspolitischer Auseinandersetzungen und damit ein Zeugnis ihrer Zeit. In ihr verkörpern sich das politische Erbe und das aktuelle Selbstverständnis des Kantons. Sie bringt grundlegende politische Anliegen zum Vorschein, formuliert sie in einer verständlichen Sprache und ist Ausdruck des politischen Grundkonsenses – eine Art "Gesellschaftsvertrag" im modernen Sinn.

Die Kantonsverfassung erfüllt mehrere Aufgaben. Diese sogenannten Verfassungsfunktionen haben sich im Laufe der Zeit gewandelt und verändern sich weiter. Von zentraler Bedeutung ist die Ordnungs- und Organisationsfunktion. Die Verfassung legt die wichtigsten Strukturen und Prozesse für den „Staat“ Appenzell Ausserrhoden fest. Ebenso wichtig ist die Machtkontrollfunktion. Durch die Verankerung von Grundrechten, von demokratischen Prozessen und von rechtsstaatlichen Prinzipien wie der Gewaltenteilung oder der Transparenz sorgt sie dafür, dass staatliche Macht weder zu stark konzentriert noch missbraucht werden kann. Damit legitimiert sie gleichzeitig die staatliche Ordnung und gewährleistet die Freiheit jener, die in dieser Ordnung leben. In etablierten Verfassungsstaaten mit gefestigten staatlichen Strukturen auf nationaler Ebene stehen diese Funktionen nicht mehr derart im Vordergrund, wie in jungen, sich entwickelnden Demokratien.

Von grosser Bedeutung ist aber nach wie vor, durch die Verfassung kenntlich zu machen, was der Staat eigentlich ist, was er soll und wie er funktioniert. Es geht auch um die Frage, in welchem Verhältnis der Staat zur Bevölkerung steht bzw. stehen soll. Diese Orientierungsfunktion ist gerade für Kantone von grosser Bedeutung, die in einem etablierten Bundesstaat einen funktionierenden strukturellen Rahmen vorfinden. Die Verfassung soll den Staat in seiner Gesamtheit fassbar und verständlich machen, sodass sich die Einwohnerinnen und Einwohner zurechtfinden können. Schliesslich soll sie auch den Willen zur Gemeinsamkeit ausdrücken. In dieser Rolle entfaltet sie eine integrierende Kraft. Mit dem Bekenntnis zur gemeinsamen Verfassung mit gemeinsamen Zielen wird auch ein Bekenntnis zur Gemeinschaft abgelegt. Diese Identitäts- und Integrationsfunktion ist noch heute ungebrochen und gerade in Zeiten grosser gesellschaftlicher Herausforderungen von besonderer Bedeutung. Der Prozess einer Totalrevision der Verfassung aktualisiert diese Verfassungsfunktion von neuem und hebt sie so hervor.



2. Anforderungen des Bundesrechts an die Kantonsverfassung

Die Kantone haben bei der Gestaltung ihrer eigenen Verfassungsordnung grosse Freiheiten. Ihr Gestaltungsspielraum wird durch gewisse Minimalanforderungen begrenzt, die die Bundesverfassung formuliert.

Gemäss Art. 51 Abs. 1 BV hat jede Kantonsverfassung "demokratisch" zu sein. Diese Anforderung gilt als erfüllt, wenn die Kantonsverfassung ein durch Volkswahl bestelltes Parlament einsetzt und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet. Art. 51 Abs. 1 verlangt weiter, dass Kantonsverfassungen dem obligatorischen Referendum unterstehen und dass eine Verfassungsinitiative eingerichtet wird. Der neue Verfassungsentwurf erfüllt diese Anforderungen ohne Weiteres.

Ganz allgemein wird auch vorausgesetzt, dass Kantonsverfassungen dem Bundesrecht nicht widersprechen (Art. 51 Abs. 2). Die Kantonsverfassungen müssen somit sämtliches Bundesrecht beachten – gleich welcher Normstufe. Zu beachten sind also die Bundesverfassung, die Bundesgesetze und sämtliche Verordnungen des Bundes. Auch die von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen zählen zum Bundesrecht. Schliesslich gilt es auch die Rechtsprechung zu beachten. So ist zum Beispiel bei der Ausgestaltung der Kantonsratswahlen darauf Acht zu geben, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) eingehalten wird.

Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Zuständig dafür ist die Bundesversammlung (Art. 172 Abs. 2 BV). Sie erteilt die Gewährleistung, sofern die Kantonsverfassung die Minimalanforderungen gemäss Art. 51 BV einhält. Sollte die Bundesversammlung einem oder mehreren Verfassungsartikeln die Gewährleistung verweigern, werden die betroffenen Bestimmungen dadurch ungültig. Die Gewährleistung stellt keine Voraussetzung für das Inkrafttreten dar. Jene Artikel der Kantonsverfassung, denen die Gewährleistung erteilt wurde, bleiben damit in Kraft, sofern sie sie bereits in Kraft gesetzt wurden, oder sie können auf den vorgesehenen Zeitpunkt ungehindert in Kraft treten.

3. Kantonsverfassung von 1995

Mit der geltenden Kantonsverfassung erhielt Appenzell Ausserrhoden im Jahr 1995 ein zeitgemässes Grundgesetz, das die überkommene Landsgemeindeordnung mit allen Elementen einer modernen Verfassung verband. Dazu gehörte ein ausführlicher Grundrechtskatalog, die Verankerung der Grundsätze der Gewaltenteilung oder ein aktualisierter Aufgabenkatalog für Kanton und Gemeinden. Mit der Abschaffung der Landsgemeinde, nur zwei Jahre später, wurden die politische Ordnung und deren Mechanismen grundlegend verändert. Dieser Umwälzung begegnete man mit einer Reihe von Verfassungsänderungen, um die institutionelle Ordnung in ein System ohne Landsgemeinde zu überführen. Dazu gehörten die Einführung der Urnenabstimmung auf kantonaler Ebene (1997), die Anpassung des Wahlrechts durch eine Verlängerung der Amtsdauer von einem auf vier Jahre, die Übertragung von Wahlkompetenzen an den Kantonsrat (1998) sowie die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (2000). 2015 trat eine umfassende Reform der Staatsleitung in Kraft. Sie schaffte neue Grundlagen für Parlament und Exekutive und bereinigte Reste der alten Landsgemeindeordnung bei den obersten kantonalen Behörden. Bereits 2011 trat eine Justizreform in Kraft, die die Organisation der Gerichtsbehörden auf die neuen Prozessordnungen des Bundes abstimmte.

Die Organisation und die Kompetenzen der kantonalen Behörden wurden somit in den letzten Jahren zum Teil umfassend erneuert. Von Anpassungen weitgehend unberührt blieben die verfassungsrechtlichen Grundlagen



zu den Gemeinden. Auch die politischen Rechte wurden, abgesehen von dringlichen Anpassungen aufgrund der Abschaffung der Landsgemeinde, nicht revidiert. Gänzlich unberührt blieben die ersten fünf Kapitel der Verfassung: Die Grundsätze, die Bestimmungen über die Grundrechte und Sozialziele, die persönlichen Pflichten sowie die Staatsaufgaben.

Wenn auf den nachfolgenden Seiten hinter einem Artikel („Art. ...“) die Abkürzung „KV“ steht, so ist damit die geltende Kantonsverfassung gemeint (Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 [KV; [bGS 111.1](#)]). Steht hinter einem Artikel keine Abkürzung, so wird damit auf einen Artikel im vorliegenden Verfassungsentwurf des Regierungsrates verwiesen.

B. Verfassungsprozess

1. Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung

Gemäss Art. 114 KV prüft der Kantonsrat in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Diese Bestimmung ist in der schweizerischen Verfassungslandschaft einzigartig. Ziel von Art. 114 KV ist es, dass die Verfassung nicht erst dann total revidiert wird, wenn sie völlig überaltert ist. Stattdessen sollte auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen auch auf Verfassungsebene reagiert werden können. Diese Überlegung rührt von der Erfahrung mit der Verfassung von 1908 her, die fast ein ganzes Jahrhundert überdauert hatte und zum Schluss kaum mehr die politische und gesellschaftliche Realität des Kantons widerspiegelte. Ein zweiter Gedanke hinter dieser Evaluationsklausel ist wesentlich älter. Er lässt sich bis zu den Verfassungsentwürfen der Französischen Revolution zurückverfolgen: Jede Generation soll die Gelegenheit erhalten, die Grundregeln des Gemeinwesens zu überprüfen und seine eigene Grundordnung zu schaffen.

Dieser Auftrag blieb auch nach Abschluss der erwähnten Reform der Staatsleitung bestehen. So unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 17. Mai 2016 einen Bericht und Antrag zur Frage einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Der Regierungsrat ortete unter anderem bei den nach Abschaffung der Landsgemeinde weitgehend unberührten Teilen der Verfassung erheblichen Handlungsbedarf. Im Bereich der Gemeindestrukturen sollte insbesondere bei der Bestandsgarantie der Gemeinden (Art. 2 KV), bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 28 ff. KV), bei den Organisationsgrundsätzen der Gemeinden (Art. 100 ff. KV), bei den Grundsätzen zum Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden (Art. 103 KV) sowie beim innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 104 KV) angesetzt werden. Reform- und Überprüfungsbedarf erkannte der Regierungsrat auch in Bezug auf die politischen Rechte. Das gesamte Kapitel musste nach der Abschaffung der Landsgemeinde umgestaltet werden und präsentiert sich heute nach Ansicht des Regierungsrates systematisch inkohärent, lückenhaft und widersprüchlich. Zudem fehlt ein fakultatives Finanzreferendum. Schliesslich machte der Regierungsrat darauf aufmerksam, dass das Wahlsystem für den Kantonsrat grundsätzlich überprüft werden müsse, da sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung in diesem Bereich in den letzten Jahren markant weiterentwickelt habe. Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs all dieser Themen betonte der Regierungsrat die Notwendigkeit einer Gesamtschau und unterbreitete dem Kantonsrat einen Entwurf für einen Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung ([Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 17. Mai 2016, S. 4](#)). Der Kantonsrat stimmte in einer ersten Lesung dem Entwurf eines Grundsatzbeschlusses zu und unterstellte ihn der Volksdiskussion ([Wortprotokoll Sitzung des Kantonsrates vom 26. September 2016, S. 74](#)).

Nach der ersten Lesung im Kantonsrat und nach der Volksdiskussion beschäftigten sich der Regierungsrat und der Kantonsrat ein zweites Mal vertieft mit der Frage, ob eine Totalrevision zweckmässig sei. Nach erneuter Prüfung bestätigte sich der Bedarf nach einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise. Dies nicht zuletzt, weil bei einer allfälligen Reform des Wahlsystems zwingend auch die Einteilung der Wahlkreise zur Diskussion stünde und weil dies die Stellung der Gemeinden im Kantonsrat und in der politischen Landschaft unmittelbar betreffen würde. Zudem kamen auch Fragen ausserhalb der genannten Hauptthemen auf. Als prüfenswert angesehen wurden etwa die Stellung der Parteien und Fraktionen, das Öffentlichkeitsprinzip sowie die Wahl des Obergerichts und des Landammanns durch die Stimmberechtigten ([Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 6. Juni 2017, S. 4](#)). Das Feld für weitere Themen wurde dabei bewusst offengelassen. Nach wie vor wurde die Totalrevision auch für eine gesamthafte systematische und redaktionelle Bereinigung für notwendig befunden.



(vgl. [Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 19. August 2016, S. 3](#); [Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 11. Juli 2017, S. 2](#)).

In der Folge verabschiedete der Kantonsrat in der zweiten Lesung den [Grundsatzbeschluss](#) zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Mit diesem wurde die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet (Art. 1). Der Kantonsrat empfahl den Stimmberechtigten, der Durchführung einer Totalrevision zuzustimmen und deren Vorbereitung dem Kantonsrat und nicht ein Verfassungsrat zu übertragen (Art. 2). Für den Fall, dass die Stimmberechtigten einer Totalrevision zustimmen, sah Art. 3 des Grundsatzbeschlusses vor, dass der Regierungsrat mit der Erarbeitung eines Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung beauftragt werde.

In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 befürworteten die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden eine Totalrevision der Kantonsverfassung mit 72,5 % Ja-Stimmen und übertrugen die Vorbereitung dem Kantonsrat bzw. dem Regierungsrat.

2. Einsetzung einer regierungsrätlichen Kommission

Der Regierungsrat versprach früh, den Prozess der Totalrevision auf eine breite Basis zu stellen. Ein erster Entwurf sollte nicht durch die Verwaltung, sondern durch eine eigens eingesetzte regierungsrätliche Kommission erarbeitet werden, die repräsentativ zusammengesetzt sein sollte. Am 25. September 2018 löste der Regierungsrat sein Versprechen ein und [wählte eine 32-köpfige Kommission unter der Leitung eines Regierungsmitglieds](#). Diese Kommission erhielt den Auftrag, zuhanden des Regierungsrates einen Entwurf für eine neue Kantonsverfassung zu erarbeiten. Der Kommission gehörten Exponentinnen und Exponenten der Behörden des Kantons und der Gemeinden, der kantonalen Parteien (inkl. Jungparteien) sowie Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung an. Letztere wurden mittels einer öffentlichen Ausschreibung gesucht.

Im Unterschied zur Totalrevision von 1995 handelte es sich bei der Verfassungskommission also nicht um eine kantonsrätliche Kommission, sondern um eine Kommission des Regierungsrates. Gemäss Art. 3 des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrates vom 25. September 2017 wurde der Regierungsrat mit der Vorbereitung der Totalrevision betraut. Die Verfassungskommission erfüllte dabei die Rolle eines vorbereitenden Gremiums, das im Auftrag des Regierungsrates einen ersten Entwurf zu erarbeiten hatte. Die Bedeutung des Projekts verlangte von Beginn weg nach einer breiteren politischen Abstützung, als dies die Verwaltung oder eine Expertenkommission hätte gewährleisten können.

Der Regierungsrat trug der Kommission auf, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu den Strukturen von Kanton und Gemeinden und zu den politischen Rechten umfassend zu prüfen (vgl. [1. Plenumssitzung, B2 Auftrag Regierungsrat](#)). Zudem lud er sie ein, sich im Sinne eines minimalen Prüfungsumfangs mit folgenden zusätzlichen Themen auseinanderzusetzen:

- Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Vorschläge für eine Neuausrichtung des kantonalen Finanzausgleichs
- Systematische Neuordnung und Aktualisierung des Kapitels über die politischen Rechte
- Einführung des fakultativen Finanzreferendums auf kantonaler Ebene
- Überprüfung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien und der Fraktionen
- Aktualisierung des Öffentlichkeitsprinzips
- Überprüfung des Wahlorgans für Landammann und Obergericht



- Prüfung der Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle

Jenseits dieses Prüfprogramms machte der Regierungsrat keine Vorgaben und überliess es explizit der Kommission, weitere Verfassungsthemen aufzugreifen. Auch zur Ausgestaltung des Entwurfs setzte der Regierungsrat keine engen Grenzen, sondern beschränkte sich auf einzelne grundsätzliche Zielvorgaben. Demnach habe die neue Verfassung

- praktikable und dauerhafte Lösungen zu aktuellen verfassungsrechtlichen Problemstellungen zu liefern,
- angemessene Interessenausgleiche herzustellen,
- ein kohärentes Ganzes zu bilden,
- mit übergeordnetem Recht in Einklang zu stehen und
- verständlich zu sein.

Der Regierungsrat betonte die Notwendigkeit, eine Balance zu finden: Sowohl Respekt gegenüber geschichtlich gewachsenen Strukturen und tradierten Wertvorstellungen als auch Offenheit für Kritik und neue Lösungen seien erforderlich.

Der Regierungsrat legte den gesamten Prozess auf maximale Transparenz aus. Sowohl die Plenumssitzungen wie auch sämtliche Unterlagen waren öffentlich. Die [Dokumentation](#) ist im Internet verfügbar. Ein offizieller Berichterstatter begleitete die Verfassungskommission und versorgte die Medien mit Presserohstoff. Ein „Verfassungsbriefkasten“ bot Interessierten die Möglichkeit, Anregungen direkt der Kommission zu unterbreiten.

3. Arbeit der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission hielt am 8. November 2018 ihre konstituierende Sitzung ab und teilte sich für die Vorbereitung der Diskussionen im Plenum in drei Arbeitsgruppen auf. Diese vertieften sich in die ihnen zugewiesenen Verfassungsthemen und erarbeiteten Thesenpapiere mit konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der neuen Kantonsverfassung. Dabei beschäftigten sie sich auch mit Fragen und Anregungen aus dem „Verfassungsbriefkasten“.

Im Verlauf von sieben halbtägigen Plenumssitzungen verabschiedete die Verfassungskommission bis im November 2019 über 200 Richtungsentscheide für die Ausgestaltung der neuen Verfassung. Gestützt auf diese Vorentscheide erarbeitete das Sekretariat der Kommission von November 2019 bis August 2020 einen Verfassungsentwurf.

Am 27. August 2020 nahm die Verfassungskommission ihre Sitzungen wieder auf, um den nun ausformulierten Entwurf zu beraten, und änderte ihn im Zuge ihrer Beratungen an diversen Stellen. Sie verabschiedete am 22. Oktober 2020 einstimmig den von ihr bereinigten [Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung](#) und am 26. November 2020 die zugehörigen [Erläuterungen](#).

4. Vernehmlassung

Der Entwurf der Verfassungskommission und die Erläuterungen bildeten die Grundlage für die Diskussion und Beschlussfassung im Regierungsrat zur Vorbereitung der Vernehmlassung. Der Regierungsrat liess den Entwurf formal, fachlich und sprachlich summarisch überprüfen und nahm gestützt darauf punktuelle Korrekturen

und Präzisierungen vor. Ein Aspekt war dabei, den Entwurf in Übereinstimmung zu bringen mit der Systematik und Begrifflichkeit des Bundesrechts – insbesondere im Aufgabenteil. An einigen wenigen Stellen passte er den Entwurf der Kommission aufgrund seiner politischen Würdigung an:

- Art. 56 (Beibehaltung des Auftrags zur Milderung von Wirtschaftskrisen)
- Art. 88 i.V.m. Art. 102 (Wahl Regierungspräsidium durch Regierungsrat statt durch Kantonsrat)
- Art. 133 Abs. 1 (Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern)

Vereinzelt ergänzte der Regierungsrat den Entwurf mit Variantenvorschlägen, um in der Vernehmlassung ein genaueres Bild der verschiedenen Haltungen in der Bevölkerung zu erhalten:

- Präambel: Variante mit Gottesbezug
- Diskriminierungsverbot (Art. 8): Variante mit generellem Diskriminierungsverbot
- Volksdiskussion (Art. 98): Variante mit Streichung der Volksdiskussion
- Ombudsstelle (Art. 120): Variante mit verpflichtender Ombudsstelle für Gemeinden

Am 5. März 2021 eröffnete der Regierungsrat die [Vernehmlassung](#) zum Verfassungsentwurf (E-VN). Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 18. Juni 2021. Mithilfe verschiedener Kommunikationsmittel auf unterschiedlichen Kanälen wurden dabei nicht nur die Parteien und Verbände zur Stellungnahme eingeladen, sondern alle Einwohnerinnen und Einwohner von Appenzell Ausserrhoden. Die Vernehmlassung wurde ausserdem von Informationsveranstaltungen der Parteien und Verbände begleitet, bei denen auch Mitglieder des Regierungsrates zu Gast waren. Darüber hinaus organisierte der Regierungsrat sechs Online-Veranstaltungen zu ausgewählten Verfassungsthemen. Die geplanten Präsenzveranstaltungen mussten aufgrund der Massnahmen gegen die Covid-19-Epidemie entfallen. Wie erhofft, liessen sich dennoch neben den üblicherweise teilnehmenden Parteien und Verbänden auch zahlreiche weitere Interessengruppen und vor allem auch viele Private zum Verfassungsentwurf vernehmen (vgl. die Übersicht in Beilage 1.2, S. 2–6).

5. Nachbereitung der Vernehmlassung und Abschluss der Arbeit der Verfassungskommission

Nachdem die Vernehmlassungsergebnisse zusammengestellt wurden, traf sich die Verfassungskommission erneut zu weiteren sechs Sitzungen, um die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zu würdigen. Ausgewählte Fragen, die in der Vernehmlassung aufgeworfen wurden, liess sie näher abklären und diskutierte diese dann. Wo sie es für sinnvoll erachtete, nahm sie Änderungen am Vernehmlassungsentwurf vor. Mit Beschluss vom 16. Dezember 2021 verabschiedete die Verfassungskommission einen überarbeiteten Entwurf zuhanden des Regierungsrates. Eine Würdigung aller Vernehmlassungsantworten nahm sie nicht vor. Die umfassende Auswertung und Würdigung der Ergebnisse der Vernehmlassung überliess sie dem Regierungsrat (vgl. nachfolgend Abschnitt C.).

Der Regierungsrat stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Entwurf der Verfassungskommission, der mit wenigen Änderungen in die Vernehmlassung geschickt wurde, eine gute Diskussionsgrundlage darstellte. Dass neben den üblichen Vernehmlassungsteilnehmenden auch zahlreiche Interessengruppen und Privatpersonen teilnahmen, ist den innovativen Vorschlägen der Verfassungskommission zu verdanken. Das Interesse an der Vernehmlassungsvorlage ist aber auch auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission zurückzuführen. So legten etwa die Mitwirkung einer Vertretung aus der Bevölkerung, die Öffentlichkeit der Sitzungen sowie die [begleitende Berichterstattung](#) zusammen mit den übrigen Massnahmen des Regierungsrates den Boden für eine vertiefte und breite Diskussion. Auch das Medienecho war auf den Prozess wesentlich stärker als bei anderen Vorhaben der Gesetzgebung.



Die Verfassungskommission schöpfte den Prüfungsauftrag des Regierungsrates zu grossen Teilen aus. Die Kommissionsmitglieder leisteten über einen langen Zeitraum einen grossen Einsatz – deutlich mehr, als zu Beginn der Arbeiten vorausgesehen wurde. Im Ergebnis unterbreitete die Kommission dem Regierungsrat einen ersten Entwurf mit zahlreichen innovativen Änderungsvorschlägen. Der Regierungsrat ist deshalb sehr befriedigt über das Arbeitsergebnis. Dass die Kommission im Anschluss an die Vernehmlassung keine umfassende Würdigung der Vernehmlassungsantworten vornahm, entspricht ihrem Arbeitsauftrag. Den Auftrag zur Erarbeitung eines Entwurfs zuhanden des Kantonsrates erteilten die Stimmberechtigten dem Regierungsrat. Ihm oblag es deshalb auch, die Ergebnisse der Vernehmlassung umfassend zu würdigen und dem Kantonsrat eine mehrheitsfähige Vorlage zu unterbreiten. Die Verfassungskommission leistete in diesem Sinne unerlässliche Vorarbeit, die der Regierungsrat politisch zu würdigen und einzuordnen hatte. Für diese grosse Arbeit ist der Regierungsrat der Kommission und ihren Mitgliedern zu grossem Dank verpflichtet.

C. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Regierungsrat stellt fest, dass der Verfassungsentwurf gemischte Reaktionen hervorgerufen hat. Zum Teil wird die Stossrichtung des Entwurfs explizit begrüsst. Zum Teil stösst der Entwurf aber auch auf grundsätzliche Vorbehalte; so sei er etwa überladen und gehe punktuell zu sehr ins Detail. Zu verschiedenen kontrovers beurteilten Sachfragen wird auch die Durchführung von Eventualabstimmungen gewünscht. Auch dies ist ein Anzeichen, dass der Entwurf für einige zu weit geht. Andererseits wird auch vorgebracht, dass der Entwurf weitere Innovationen und mutige Entscheide benötige, damit die Identität des Kantons gestärkt und die politische Meinungsbildung verbessert werde. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass eine spürbare Aufbruchstimmung nötig sei. Verschiedentlich wird bedauert, dass die Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" und der Gegenvorschlag dazu gleichzeitig zur Diskussion stehen. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Beurteilung der Kantonsverfassung je nach Ausgang der Abstimmung über die Gemeindestrukturen anders ausfallen könne.

Diverse bedeutende Neuerungen werden entweder einhellig oder mit deutlicher Mehrheit willkommen geheissen. Zu diesen Neuerungen gehören beispielsweise der Anspruch von Petitionärinnen und Petitionären auf eine begründete Antwort, das bedingte Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige auf kantonaler Ebene, das fakultative Finanzreferendum, die Wahl von Mitgliedern des Obergerichts durch den Kantonsrat oder die Einführung einer Ombudsstelle.

Zahlreiche Neuerungen sind aber auch sehr umstritten. Allen voran ist in diesem Zusammenhang der Entwurf für eine neue Präambel zu erwähnen: Die Frage, ob die Kantonsverfassung einleitend auf Gott Bezug nehmen solle oder nicht, wird sehr unterschiedlich beurteilt. Zur Präambel sind in der Vernehmlassung denn auch besonders zahlreiche Beiträge eingegangen. Umstritten sind weiter auch die Formulierung des Diskriminierungsverbots sowie des Artikels zur Gleichstellung von Frau und Mann, die Zielsetzungen in Bezug auf Energieverbrauch und erneuerbare Energien, das Stimmrechtsalter 16, das neu vorgeschlagene Proporzwahlverfahren für den Kantonsrat sowie die Amtsbezeichnung und die Wahlbehörde für den Vorsitz des Regierungsrates.

In Bezug auf Sprache und Systematik erntet der Entwurf sowohl Lob als auch Kritik. Der Entwurf wird als leserlich und verständlich eingestuft. Zugleich wirkt er für einige zu technisch und vermag in Bezug auf den Detailierungsgrad ("Flughöhe") und Begrifflichkeit nicht alle zu überzeugen.

2. Anpassung des Vernehmlassungsentwurfs an die Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat die umfangreichen Anregungen zum Verfassungsentwurf ausgewertet und teilweise kommentiert (vgl. Beilage 1.2, Auswertung der Vernehmlassung). Wenn auch zahlreiche Änderungsimpulse nicht umgesetzt wurden, nahm der Regierungsrat gestützt auf die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung dennoch eine beträchtliche Anzahl an Änderungen vor. Bei allen Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf orientierte sich der Regierungsrat am Ziel einer stimmigen, fortschrittlichen und zugleich mehrheitsfähigen Vorlage.



Zunächst einmal liess der Regierungsrat den Entwurf in sprachlicher und systematischer Sicht eingehend prüfen. In diesem Rahmen wurde die Formulierung wie auch die systematische Stellung zahlreicher Artikel angepasst. Insgesamt gewinnt der Entwurf durch die Überarbeitung und Neuordnung an systematischer und sprachlicher Klarheit. Gleichzeitig wurden zahlreiche Bestimmungen sprachlich gestrafft und Redundanzen entfernt. Diese Anpassungen tragen all jenen Vernehmlassungseingaben Rechnung, die die Sprache und den Detaillierungsgrad der Vorlage kritisiert haben.

Die Präambel wurde mit Rücksicht auf die zahlreichen Eingaben, die eine Beibehaltung der Anrufung Gottes beantragen, überarbeitet. Doch auch weitere inhaltliche Anregungen zur Präambel wurden berücksichtigt. Der neue Entwurf führt Vieles aus der bestehenden Präambel fort, bringt aber auch ausgewählte neue Akzentsetzungen ein. Insgesamt geht der Regierungsrat davon aus, dass die nun vorliegende Fassung der Präambel dem Grundtenor in der Vernehmlassung am ehesten Rechnung trägt.

Um das Profil der Verfassung zu schärfen und gleichzeitig die Identität des Kantons stärker hervorzuheben, wurde das einleitende Kapitel (Grundlagen) neu gefasst. Es bringt nun die Elemente der Eigenstaatlichkeit des Kantons (Art. 1), seine Stellung im Gefüge der Eidgenossenschaft, der Ostschweiz und der Bodenseeregion (Art. 2), die rechtsstaatlichen Fundamente (Art. 3), die zentralen Grundsätze einer zeitgemässen Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 4) sowie die individuelle Verantwortung der Einwohnerinnen und Einwohner eines traditionell liberalen Kantons (Art. 5) deutlich stärker zum Ausdruck als die geltende Verfassung. Im Zusammenspiel mit der sprachlich angepassten und etwas stärker an die geltende Verfassung angelehnten Präambel bringt dieses einleitende Kapitel das Selbstverständnis von Appenzell Ausserrhoden nun ebenso konzis wie einprägsam wieder. Damit trägt der Entwurf all jenen Eingaben in der Vernehmlassung Rechnung, welche die Frage nach der Identität des Kantons gestellt haben.

Gestützt auf Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurden zahlreiche Neuerungen eingeführt. Beispielhaft seien nachfolgend die wichtigsten erwähnt. Insbesondere ist das Diskriminierungsverbot in Art. 7 neu gefasst. Die neue Bestimmung strebt einen Mittelweg zwischen blosser Allgemeinformel und ausufernder Auflistung an. Sie hebt den Kern des Diskriminierungsverbots hervor, indem sie die zentralen Anknüpfungspunkte möglicher Diskriminierungen aufführt. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als Leitplanke für die Wahrnehmung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben wurde nach Kritik in der Vernehmlassung neu strukturiert und neu formuliert (Art. 4 und 35). Zahlreiche kleinere Anpassungen im Aufgabenteil (Art. 31–63) gehen auf Anregungen in der Vernehmlassung zurück. So wurde die Biodiversität in Art. 40 prominenter verankert, die Bestimmung zur Übertragung der Wasserversorgung präzisiert (Art. 43), die Nutzung erneuerbarer einheimischer Energie stärker betont (Art. 44), die Trägerschaft und die Unentgeltlichkeit öffentlicher Schulen präzisiert (Art. 47), die Bestimmung über die Sozialhilfe aktualisiert (Art. 50) und auch die Bestimmung über die Digitalisierung geschärft (Art. 59). Schliesslich wurde die Regelung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts erneuert. Nun enthält die Verfassung einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Erwerb und den Verlust des Bürgerrechts zu regeln (Art. 63).

Im Bereich der Volksrechte wurden der Anwendungsbereich des fakultativen Referendums (Art. 74) und die Ungültigkeitsgründe der Volksinitiative präzisiert (Art. 76). Die Amtsenthebung aufgrund offensichtlicher Amtsunfähigkeit ist nun für alle durch die Stimmberechtigten oder vom Kantonsrat gewählten Behörden möglich (Art. 83). Die Volksdiskussion wird auf Anregung zahlreicher Vernehmlassungseingaben beibehalten (Art. 98). Die traditionsreiche Bezeichnung des Landammannamts wurde wiederaufgenommen (Art. 105). Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass viele auf die Beibehaltung dieses Ausserrhoder Identitätsmerkmals Wert legen.

Ebenfalls auf Anregung aus der Vernehmlassung wurde die Aufsicht des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung prominenter betont (Art. 106 Abs. 2). Die systematische Einordnung des Artikels zum Whistleblowing wurde mehrfach kritisiert. Dieser Kritik trägt der Entwurf Rechnung, indem der Schutz von Whistleblowern neu im Behördenteil verankert ist (Art. 113 Abs. 3). Nach Auswertung der Rückmeldungen zur geplanten neuen Ombudsstelle wird der Vermittlungsauftrag im Sinne der Variante B umfassend ausgestaltet (Art. 120). Insgesamt überwiegt der Wunsch nach einer Ombudsstelle, die auch dann vermitteln kann, wenn neben kantonalen Behörden auch Gemeindebehörden involviert sind. Das erscheint dem Regierungsrat sachgerecht.

Die Formulierung zur Gebiets- und Bestandesgarantie zugunsten der Gemeinden geht ebenfalls auf einen Hinweis aus der Vernehmlassung zurück (Art. 122). Im Gemeindekapitel wurden zudem die Bestimmungen über die Amtszeitbeschränkung (Art. 126) und über die Zusammenarbeit der Gemeinden (Art. 127) nach Rückmeldungen aus der Vernehmlassung angepasst. Auf Impuls aus der Vernehmlassung wurde schliesslich auch Art. 135 Abs. 3 geändert, sodass dem mit der Totalrevision beauftragten Rat mehr Spielraum bei der Gestaltung des Revisionsprozesses eingeräumt wird.

Gestützt auf die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung und nach Auswertung einer eingehenden juristischen Vorprüfung durch den Rechtsdienst der Kantonskanzlei nahm der Regierungsrat noch weitere Anpassungen vor. Die nachfolgende Liste gibt einen Überblick über bedeutende inhaltliche Anpassungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf:

- Neuer Wortlaut der Präambel
- Verwesentlichung der Umschreibung des Diskriminierungsverbots (Art. 7)
- Kompakte Neuregelung der Übertragung öffentlicher Aufgaben (Art. 33)
- Erweiterung und Klarstellung der Sozialziele (Art. 35)
- Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht an allen Schulen von Kanton und Gemeinden (Art. 47)
- Allgemeinere Fassung des Aufgabenartikels zur Versicherung (Art. 60)
- Streichung des Artikels zur Normenkontrolle (vgl. Art. 61^{bis} Abs. 2 KV)
- Einführung einer Aufgabe des Kantons zum Schutz der Wappen und Hoheitszeichen (Art. 62)
- Einführung eines Auftrags an den Kanton zur Regelung des Bürgerrechts (Art. 63)
- Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige auf kantonaler und kommunaler Ebene (Art. 69)
- Lockerung der verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Wählbarkeit (Art. 80)
- Regelung zur Amtsenthebung wegen Amtsunfähigkeit auf weitere Behördenmitglieder erweitert (Art. 83)
- Ergänzung eines Auftrags an den Kantonsrat zur Pflege des Austauschs mit ausserkantonalen Legislativorganen (Art. 94)
- Verfassungsrechtliche Verankerung der Planungserklärung (Art. 95)
- Beibehaltung der Volksdiskussion nach geltendem Recht (Art. 98)
- Stärkung der Immunität für Äusserungen im Kantonsrat (Art. 101)
- Beibehaltung der Amtsbezeichnung "Landammann" und Festlegung einer einjährigen Amtsdauer (Art. 105)
- Präzisierung der Leitungsfunktion des Regierungsrates (Art. 106)
- Systematisch konsistente Regelung zum Whistleblowing (Art. 113)
- Ausgestaltung der Ombudsstelle mit umfassendem Vermittlungsauftrag (Art. 120)
- Lockerung der Voraussetzungen für freiwillige Gemeindefusionen: Zustimmung des Kantonsrates anstelle des Gesetzgebers (Art. 122)
- Stärkung der Gemeindeautonomie durch Auftrag zur rechtzeitigen Anhörung der Gemeinden (Art. 123)
- Voraussetzungen für kommunales und kantonales Stimmrecht vereinheitlicht (Art. 125)
- Schaffung einer Grundlage für eine differenzierte Regelung der Wählbarkeit in den Gemeinden (Art. 126)



- Verfassungsrechtliche Regelung interkantonaler Verhältnisse in Religionsgemeinschaften (Art. 129, 131)
- Eröffnung der Möglichkeit, nach einer negativen Abstimmung über eine totalrevidierte Verfassung, einen zweiten Entwurf vorzulegen (Art. 134)

D. Zum weiteren Verfahren

Der Verfassungsentwurf des Regierungsrates wird nun durch den Kantonsrat beraten. Eintreten ist für den Kantonsrat obligatorisch, da mit dem Grundsatzbeschluss der Stimmberechtigten vom 4. März 2018 eine besondere Vorschrift im Sinne von Art. 51 Abs. 1 lit. e der Geschäftsordnung des Kantonsrates ([bGS 141.2](#)) vorliegt, die die Behandlung des Geschäfts durch den Kantonsrat vorschreibt.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Entwurf mit den dargestellten Anpassungen und der Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse im Kantonsrat insgesamt Akzeptanz finden wird. Insbesondere ist der Entwurf systematisch und sprachlich kohärent und in sich geschlossen. Auch in rechtlicher Hinsicht ist der Entwurf stichhaltig und konnte einige rechtliche Klärungen gegenüber dem geltenden Recht herbeiführen.

Sollte es der Kantonsrat für nötig erachten, hat er die Möglichkeit, den Stimmberechtigten zu einer politisch umstrittenen Frage einen Eventualantrag zu unterbreiten. Gemäss Art. 74 Abs. 1 KV kann der Kantonsrat im Rahmen von Vorlagen zur Revision der Kantonsverfassung Eventualanträge stellen. Die Anzahl möglicher Eventualanträge ist allerdings auf einen Eventualantrag pro Vorlage beschränkt. Grund dafür ist, dass die Stimmberechtigten ihre Präferenzen analog zu Art. 54 Abs. 2 KV unverfälscht müssen zum Ausdruck bringen können. Bereits bei zwei Eventualanträgen gäbe es so viele Abstimmungsfragen (insb. wegen der erforderlichen Anzahl Stichfragen), sodass die Stimmabgabe zu komplex würde. Das hat verschiedene Gründe:

- Einerseits können einzelne Eventualanträge nicht voneinander isoliert werden. Beispielsweise müsste die Frage der Volkswahl des Landammanns in allen Varianten mit der Frage der Gottesanrufung in der Präambel kombiniert werden, da die Stimmberechtigten stets zur ganzen Vorlage in allen möglichen Varianten Ja oder Nein sagen müssen.
- Bei mehr als einer Eventualabstimmung drohen unweigerlich paradoxe Fragestellungen. Die Stimmberechtigten können ihre Präferenzen nicht widerspruchsfrei äussern.

Diese Probleme liessen sich nur lösen, wenn die Gesetzgebung spezifische Regeln für Variantenabstimmungen vorsähe, die das Fragenschema vereinfachen und widersprüchliche Ergebnisse ausschliessen könnten. Solche Spezialregeln fehlen im Gesetz über die politischen Rechte.

Eine weitere Möglichkeit zur Gestaltung des Verfahrens bietet sich dem Kantonsrat durch Grundsatzbeschlüsse nach Art. 77 Abs. 1 lit. b KV. Da diese Grundsatzbeschlüsse dem obligatorischen Referendum unterstehen, sind zwei Lesungen im Kantonsrat verlangt. Das macht das Verfahren aufwendig und zeitraubend. Immerhin können zu den Gemeindestrukturen dank der hängigen Volksinitiativen "Starke Ausserrhoder Gemeinden" bzw. "selbstbestimmte Gemeinden" indirekt "Grundsatzbeschlüsse" erwirkt werden, die dann in der totalrevidierten Verfassung berücksichtigt werden können.

Die Beratungen des Kantonsrates werden wesentlich zur Mehrheitsfähigkeit der Verfassungsvorlage beitragen. Der Kantonsrat wird politisch polarisierende Fragen erkennen und bei Bedarf geeignete Kompromisslösungen finden können. Dabei wird die Durchführung einer Volksdiskussion nochmals Gelegenheit für Rückmeldungen aus der Bevölkerung bieten.

E. Kennzeichen der neuen Kantonsverfassung

1. Nachführungen und Neuerungen

Der Entwurf präsentiert sich im Vergleich zur Verfassung von 1995 inhaltlich, sprachlich und systematisch überarbeitet und an neue Rechtsentwicklungen angepasst. In diesem Sinne hat er in weiten Teilen die Züge einer Aktualisierung. Unter diesem Aspekt gilt es, das formelle (geschriebene) Verfassungsrecht mit dem materiellen Verfassungsrecht in Einklang zu bringen. Der Entwurf geht jedoch deutlich über eine blossе Aktualisierung in diesem Sinne hinaus, indem er von Anfang bis Schluss mit bedeutenden inhaltlichen Neuerungen aufwartet. Diese Neuerungen haben zum Teil den Charakter einer Konkretisierung von bereits bestehenden Verfassungsnormen. So wird zum Beispiel der Schutzgehalt der Grundrechte an mehreren Stellen ausführlicher umschrieben. Andere Neuerungen bestehen darin, dass eine bis anhin auf Gesetzesstufe geregelte Frage auf die Verfassungsstufe gehoben wird (so z.B. der grundsätzliche Anspruch auf unentgeltliche Auskunft und Akteneinsicht oder das Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern) oder aber es wird umgekehrt eine in der geltenden Verfassung verankerte Norm „herabgestuft“ und dem Gesetzgeber zur Regelung überlassen (z.B. die Voraussetzungen für die Haftung des Gemeinwesens für rechtmässig verursachte Schäden, diverse organisatorische Bestimmungen zum Kantonsrat, die nun im Kantonsratsgesetz niedergelegt sind). Die zahlreichen Neuerungen dieser Art sind bedeutsam, weil sie die Steuerungskraft der Verfassung verbessern. Von politischem Gewicht dürften sie jedoch höchstens in Ausnahmefällen sein.

Eine erhebliche Anzahl der Neuerungen lassen dagegen eine intensive politische Diskussion erwarten, weil sie etwa politisch aktuelle Themen aufgreifen (z.B. Klimawandel, Energiepolitik), wesentliche Änderungen in der Organisation der kantonalen Behörden vorsehen (z.B. die achtjährige Amtsdauer für Mitglieder der gerichtlichen Behörden; eine neue verwaltungsunabhängige Ombudsstelle oder die neue Wahlvorbereitungskommission für gerichtliche Behörden), die Vertretung der politischen Interessengruppen im Kanton beeinflussen (z.B. die Wahl des Kantonsrates im Verhältniswahlverfahren, das Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige oder das Stimmrechtsalter 16) oder zentral sind für die persönliche Identifikation als Teil der Gemeinschaft von Appenzell Ausserrhoden (z.B. Präambel, Beibehaltung der historischen Amtsbezeichnung "Landammannamt").

2. Hauptstossrichtungen

Weiterführung von Bewährtem: Obwohl der vorgelegte Verfassungsentwurf in Systematik und Sprache etwas Neues darstellt, sollte nicht übersehen werden, dass die Regelungen der geltenden Kantonsverfassung materiell zu grossen Teilen übernommen wurden. An vielen Stellen wurde sogar der aktuelle Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung übernommen (z.B. Art. 1 Abs. 1 KV, Art. 6 KV, Art. 24 KV). Entscheidender als die punktuelle Übereinstimmung in den Details ist jedoch die Kontinuität in den grossen Linien: So bleibt das Selbstverständnis des Kantons als freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat erhalten. Mehr noch: Der vorliegende Entwurf verwirklicht diese Grundausrichtung im „Hier und Jetzt“, indem er zum Beispiel die rechtsstaatlichen Grundsätze prägnanter fasst und prominenter platziert, die Grundrechte aktualisiert, die Sozialziele und die sozialen Aufgabenartikel erweitert und die Volksrechte präzisiert (z.B. Bestimmung zur Verantwortung der Stimmberechtigten, Frist für Unterschriftensammlung bei Volksinitiativen). Grosse Übereinstimmung mit der geltenden Kantonsverfassung besteht aber auch bei den kantonalen Behörden. Deren Funktionen und das Zusammenspiel bleiben im Wesentlichen gleich. Hier baut der Entwurf auf der erst kürzlich erfolgten Reform der Staatsleitung auf. Verschiedene Anpassungen bringen aber auch hier Verbesserungen (z.B. Präzisierung des



Grundsatzes der Gewaltenteilung, Präzisierung der Rechtsetzungskompetenzen, Konkretisierung der parlamentarischen Aufsicht, Klärung der Regeln zur Übertragung öffentlicher Aufgaben, Präzisierung der Bestimmung zur Amtsunfähigkeit). Weitgehende inhaltliche Kontinuität ist auch bei der Regelung des Gemeindewesens, oder der Finanzordnung festzustellen. Zu den Eigenheiten von Appenzell Ausserrhoden gehört auch, dass die Verfassung keinen Hauptort festlegt. An dieser Eigenheit wird festgehalten.

Stärkung der Volksrechte und der Funktionsfähigkeit der Behörden: Die Stärkung der Volksrechte und der Behörden ist eine Hauptstossrichtung, die im Entwurf an vielen Stellen zum Ausdruck kommt. Ein Ausbau der Volksrechte wird beispielsweise angestrebt mit der Herabsetzung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre, mit der Einführung des Stimmrechts für ausländische Staatsangehörige und mit der Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahl der Kantonsratsmitglieder. Eine Stärkung der Volksrechte wird auch angestrebt mit dem fakultativen Finanzreferendum, wonach Ausgaben einer gewissen Höhe neu nicht mehr dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum unterstehen. Diese Regelung führt unter dem Strich zwar dazu, dass weniger Volksabstimmungen über Ausgabenbeschlüsse durchgeführt werden. Die Einführung des fakultativen Referendums ist dennoch als Stärkung der Volksrechte zu verstehen, weil erstens eine Volksabstimmung in strittigen Fällen möglich bleibt und zweitens die Stimmberechtigten nicht mit unbestrittenen Vorlagen befasst werden. Es geht somit um eine Konzentration aufs Wesentliche. In die gleiche Richtung zielt der Entwurf auch mit der Wahl des Obergerichts durch den Kantonsrat und der Wahl ins Landammannamt durch den Regierungsrat. Unbestrittene Wahlgänge, welche oft mangels Gegenkandidaturen gar keine Auswahl bieten, sollen den Stimmberechtigten erspart bleiben.

Wie bereits oben angedeutet, enthält der neue Entwurf im Behördenteil zahlreiche Präzisierungen und einige moderate Anpassungen, welche die Funktionsfähigkeit der Behörden stärken sollen. Darunter fallen beispielsweise die Präzisierung der Aufsichtsaufgabe des Kantonsrates (Art. 91), des Kollegialprinzips im Regierungsrat (Art. 104) oder der Gliederung der kantonalen Verwaltung (Art. 113). Wesentlich grundlegender als solche punktuellen Anpassungen ist, dass die Mitglieder des Obergerichts neu durch den Kantonsrat gewählt werden (Art. 92) und die Amtsdauer der Mitglieder gerichtlicher Behörden acht statt vier Jahre betragen soll (Art. 82). Dies ist neben der Etablierung einer Wahlvorbereitungskommission für die Vorbereitung der Wahl gerichtlicher Behörden (Art. 117) ein grosser Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz. Weitere Neuerungen sind die Einführung einer Ombudsstelle (Art. 120), eine Vorgabe zum Schutz von Angestellten, die in guten Treuen behördliche Missstände melden (Whistleblowing, Art. 113), die Präzisierung von Stellung und Auftrag der weiteren kantonalen Behörden (Art. 118 ff.) oder die Verankerung eines Transparenzartikels mit einem allgemeinen und grundsätzlich kostenlosen Recht auf Akteneinsicht (Art. 86).

Solidarität und Offenheit: Gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. g setzen sich Kanton und Gemeinden dafür ein, dass alle in gegenseitiger Toleranz, Achtung und Solidarität zusammenleben. Dieses Anliegen kommt nicht nur im Artikel zu den Sozialzielen zum Vorschein, sondern auch in der Präambel, in einer gänzlich neuen Bestimmung über die individuelle Verantwortung (Art. 5), bei den Sozialrechten (Art. 11, 16, 17) und in zahlreichen Aufgabenartikeln (z.B. Art. 50 ff.). Ein starker Ausdruck dieser Solidarität ist auch die Sorge um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zugunsten der künftigen Generationen. Dieses Anliegen ist bereits in der geltenden Kantonsverfassung verankert und wird durch diverse Neuerungen im vorliegenden Entwurf verstärkt. Beispiele dafür sind die prominente Verankerung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in Art. 4 Abs. 3, die Einführung eines Aufgabenartikels zur Begrenzung des Klimawandels und zur Bewältigung seiner Folgen (Art. 39), sowie die Festlegung konkreter Ziele für Energieeffizienz, für die Reduktion von Treibhausgasemissionen und für die Entwicklung erneuerbarer Energien (Art. 44 Abs. 2).

Eng verwandt mit der Solidarität ist die Offenheit gegenüber Mitmenschen. Diese Grundhaltung kommt im vorliegenden Entwurf durch zahlreiche Neuerungen zum Ausdruck:

- Neue öffentliche Aufgabe zur Förderung der privaten Initiative und der politischen Teilhabe (Art. 5 Abs. 4)
- Präzisierung und begriffliche Erweiterung des Diskriminierungsverbots (Art. 7 Abs. 2)
- Verwendung eines offenen Familienbegriffs (Art. 52)
- Herabsetzung des aktiven Stimmrechtsalters auf 16 Jahre (Art. 69, 126)
- Einführung eines Stimmrechts für ausländische Staatsangehörige auf kantonaler und kommunaler Ebene (Art. 69, 126)
- Diverse Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit in der Region (Art. 2 Abs. 2 und 3, Art. 46 Abs. 3, Art. 54 Abs. 2, Art. 94 Abs. 3, Art. 127 Abs. 1)

3. Systematik und Sprache

Die Systematik des Entwurfs bereinigt die Unstimmigkeiten, die aufgrund der Abschaffung der Landsgemeinde entstanden sind, und geht in verschiedenen Punkten neue Wege. Das Kapitel über die Volksrechte (Art. 69 ff.) ist gänzlich neugestaltet. Auch gibt es keinen Abschnitt „Sozialrechte und Sozialziele“. Stattdessen sind die Sozialrechte bei den Grundrechten zu finden und die Sozialziele erscheinen im einleitenden Kapitel zu den öffentlichen Aufgaben. Das Kapitel "Persönliche Pflichten" wurde aufgelöst, um die individuelle Verantwortung im einleitenden Kapitel zu verankern. Ein Kapitel über Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts wie in der geltenden Verfassung existiert nicht mehr. Stattdessen wird die Übertragung öffentlicher Aufgaben in Art. 33 als Teil des Aufgabenkapitels umfassend neu und sehr kompakt geregelt. Neu ist auch, dass die Finanzordnung unmittelbar nach den Aufgabenartikeln erscheint. Denn Beschaffung und Verwaltung der für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen Mittel ist letztlich ebenso eine Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Dennoch bleibt der Einfluss der geltenden Kantonsverfassung auf den neuen Entwurf auch in systematischen Fragen gross. So ist der Aufbau in den wichtigsten Zügen gleichgeblieben und es wird weiterhin eine flache Gliederungsstruktur verwendet (nur zwei Gliederungsebenen).

Der neue Verfassungsentwurf wurde im Bewusstsein redigiert, dass die geltende Kantonsverfassung nicht zuletzt in Sprache und Stil ein Vorbild ist. Sie ist geprägt von einem verständlichen Ausdruck, von einprägsamen Sätzen und vom Mut, nur das Wesentliche zu sagen. In diesem Sinne haben die Urheberinnen und Urheber der geltenden Kantonsverfassung das „Ausserrhodische“ getroffen und gezeigt, dass der Kern der Verfassungsgebung darin besteht, einen Text zu schaffen, der Überzeugungskraft hat. Der neue Entwurf fasst Vieles in eigene Worte, doch er bleibt dem Ausserrhoder Stil der geltenden Kantonsverfassung verpflichtet, wenngleich er gewisse sprachliche Mängel der geltenden Verfassung korrigiert. Im Übrigen wurden die Begrifflichkeiten insbesondere im Aufgabenteil in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht gebracht. Insofern bringt der Entwurf auch in dieser Hinsicht einen Fortschritt.

4. Wichtigste Neuerungen

Der Entwurf enthält eine grosse Zahl von kleineren und grösseren materiellen Neuerungen gegenüber der geltenden Verfassung. In der nachfolgenden Liste werden diese Neuerungen in knapper Form umschrieben und mit dem jeweiligen Fundort angegeben:

- Neuer Wortlaut zur Präambel
- Verankerung Nachhaltigkeitsgrundsatz als Leitplanke für die öffentliche Aufgabenerfüllung (Art. 4)
- Grundsatznorm zur individuellen Verantwortung (Art. 5)
- Unterstützung der individuellen Verantwortung, Förderung der privaten Initiative als Aufgaben von Kanton und Gemeinden (Art. 5)
- Förderung der politischen Teilhabe als Aufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 5)
- Neufassung und Konkretisierung des Diskriminierungsverbots (Art. 7)
- Verankerung einer Pflicht der Behörden, Petitionen begründet zu beantworten (Art. 21)
- Ausbau des Sozialzielekatalogs; Präzisierung der Rechtsnatur der Sozialziele (Art. 35)
- Verpflichtung von Kanton und Gemeinden zur Bekämpfung der Erderwärmung und zur Erreichung der Klimaneutralität beizutragen und Vorsorge gegen die negativen Folgen des Klimawandels zu treffen (Art. 39)
- Beschränkung der Übertragung der Wasserversorgung auf Dritte (Art. 43)
- Verankerung der Ziele für eine 2000-Watt-Gesellschaft (Art. 44)
- Aufgaben von Kanton und Gemeinden in den Bereichen digitale Information und Kommunikation (Art. 59)
- Auftrag an den Kanton zur Führung eines Verzeichnisses geschützter Wappen und Hoheitszeichen (Art. 62)
- Verfassungsrechtliches Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern (Art. 66)
- Verfassungsrechtliche Verankerung des Lastenausgleichs unter den Gemeinden (Art. 68)
- Stimmrechtsalter 16 für das aktive Stimm- und Wahlrecht (Art. 69)
- Aktives Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige auf kantonaler und kommunaler Ebene (Art. 69, 126)
- Erhöhung der Betragslimite für das obligatorische Finanzreferendum (Art. 71)
- Fakultatives Finanzreferendum (Art. 72)
- Einreichungsfrist für Volksinitiativen von sechs Monaten (Art. 75)
- Pflicht zur Festlegung gesetzlicher Behandlungsfristen für Volksinitiativen (Art. 77)
- Regelung der Grundzüge der Unvereinbarkeiten auf Verfassungsebene und Auftrag an den Gesetzgeber, weitere Unvereinbarkeiten festzulegen (Art. 81)
- Verlängerung der Amtsdauer von Mitgliedern der gerichtlichen Behörden auf acht Jahre (Art. 82)
- Ausdehnung der Amtsenthebung aufgrund offensichtlicher Amtsunfähigkeit (Art. 83)
- Erweiterung des Vernehmlassungsrechts (Art. 85)
- Verankerung eines voraussetzungslosen Anspruchs auf grundsätzlich kostenlose Auskunft und Akteneinsicht (Art. 86)
- Wechsel zum Verhältniswahlverfahren für die Wahl des Kantonsrates (Art. 90)
- Wahl der Mitglieder des Obergerichts durch den Kantonsrat (Art. 92)
- Vorbereitung der Wahlen von Mitgliedern der gerichtlichen Behörden durch eine vom Kantonsrat gewählte Wahlvorbereitungskommission (Art. 117)
- Beschränkung des Ordnungsrechts des Kantonsrates auf Fälle mit ausdrücklicher Ermächtigung in Verfassung oder Gesetz (Art. 93)
- Austausch mit ausserkantonalen Legislativorganen als Aufgabe des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen (Art. 94)



- Verfassungsrechtliche Verankerung der Planungserklärung (Art. 95)
- Stärkung der Immunität für Äusserungen im Kantonsrat (Art. 101)
- Wahl in das Landammannamt durch den Regierungsrat (Art. 105)
- Einjährige Amtsdauer für das Landammannamt (Art. 105)
- Präzisierung der Leitungsfunktion des Regierungsrates (Art. 106)
- Regelung der Aufnahme von Darlehen und Anleihen als Aufgabe des Regierungsrates (Art. 110)
- Verzicht auf die Kompetenz des Regierungsrates, in dringlichen Fällen Ständesreferenden zu unterstützen (Art. 111, heute in Art. 89 Abs. 2 Bst. d KV)
- Auftrag zum gesetzlichem Schutz von Angestellten, die in guten Treuen behördliche Missstände melden (Whistleblowing, Art. 113).
- Verfassungsrechtliche Verankerung der Aufgaben der Datenschutzbehörde (Art. 119)
- Einführung einer Ombudsstelle (Art. 120)
- Streichung der Gemeindenamen bei gleichzeitiger Verankerung einer Bestandsgarantie sowie einer Rechtsgrundlage für die Unterstützung von Gemeindefusionen durch den Kanton (Art. 122 Abs. 1 und 3)
- Zustimmungsvorbehalte der betroffenen Gemeinden und des Kantonsrates zu Gemeindefusionen (Art. 122 Abs. 2)
- Möglichkeit für Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis sowie für die Einführung einer Amtszeitbeschränkung auf Gemeindeebene (Art. 126)
- Erweiterte verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften (Art. 129)
- Verfassungsrechtliche Vorgabe des Rechtsschutzes durch unabhängige Rechtsmittelinstanzen von anerkannten Religionsgemeinschaften (Art. 130)
- Verfassungsrechtliche Regelung interkantonaler Verhältnisse in Religionsgemeinschaften (Art. 129, 131)
- Möglichkeit, nach einer negativen Abstimmung über eine totalrevidierte Verfassung, einen zweiten Entwurf vorzulegen (Art. 134)
- Vorabstimmung über eine Totalrevision der Kantonsverfassung nur noch nach positivem Beschluss des Kantonsrates (Art. 135)



F. Verhältnis zu Volksinitiative und Gegenvorschlag „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ sowie zur Volksinitiative "selbstbestimmte Gemeinden"

Die Totalrevision der Kantonsverfassung weist thematisch gewisse Überschneidungen mit den beiden eingangs erwähnten Vorlagen auf. Die Frage der Gemeindestrukturen wird in allen drei Vorlagen aufgegriffen. Nachfolgend werden daher die beiden Vorlagen zur Reform der Gemeindefeststrukturen, ihr Verhältnis zur Totalrevision der Kantonsverfassung sowie die zeitliche und inhaltliche Abstimmung kurz dargestellt.

1. Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden"

Am 20. März 2018 – zwei Wochen nach dem zustimmenden Votum der Stimmberechtigten für eine Totalrevision der Kantonsverfassung – reichte ein Initiativkomitee die [Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“](#) ein. Die Initiative verlangt in Form einer ausgearbeiteten Vorlage eine Änderung der Kantonsverfassung,

- wonach die Gemeinden in der Verfassung nicht mehr aufgezählt werden,
- wonach bestimmt wird, dass der Kanton Zusammenschlüsse von Gemeinden fördert und unterstützt und das Gesetz das Nähere regelt,
- und wonach der bisherige Bestand und das bisherige Gebiet der Gemeinden weiterhin gelten bis zum Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes.

Am 4. Dezember 2018 überwies der Regierungsrat die Volksinitiative dem Kantonsrat zur Behandlung. Dieser erklärte die Volksinitiative am 25. Februar 2019 für gültig und wies sie an den Regierungsrat zurück mit dem Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten ([Wortprotokoll Sitzung des Kantonsrates vom 25. Februar 2019, S. 266](#)).

Mit Rücksicht auf die laufenden Entwurfsarbeiten der Verfassungskommission wartete der Regierungsrat mit der Umsetzung dieses Auftrags zu, bis die Richtungsentscheide der Kommission vorlagen. Gestützt auf die vorläufigen Ergebnisse der Verfassungskommission schickte der Regierungsrat im August 2020 drei Varianten für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative in die [Vernehmlassung](#):

- Variante 1: Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 (starke Reduktion).
- Variante 2: Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4–16 (mittlere Reduktion).
- Variante 3: Streichung der Gemeindefestnamen aus der Verfassung, Vorgabe, Bestand und Gebiet der Gemeinden durch Gesetz zu regeln, Aufnahme einer neuen Rechtsgrundlage in der Verfassung betreffend administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen, Zustimmungserfordernis der betroffenen Gemeinden (keine Reduktion).

Nach dem Ende der Vernehmlassung beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 11. Mai 2021, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen, dem Gegenvorschlag des Regierungsrates (mit Variante 1, starke Reduktion) zuzustimmen, eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen und den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Am 21. Februar 2022 stimmte der Kantonsrat dem Gegenvorschlag des Regierungsrates zu. Er ergänzte den Gegenvorschlag des Regierungsrates allerdings um einen Eventualantrag im Sinne der Variante 3 (keine Reduktion). Somit stehen sich im Moment drei Varianten gegenüber: die Initiative, der Gegenvorschlag (starke



Reduktion) und ein Eventualantrag dazu, der die Anliegen der Initiative aufnimmt und sie in eine gesetzgebend korrekte Form giesst.

Die Rückmeldungen aus der Volksdiskussion liegen vor. Der Regierungsrat wird in Kürze den Beschluss in 3. Lesung fällen. Die Volksabstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag wird voraussichtlich im November 2023 stattfinden.

Zurzeit ist der Ausgang des parlamentarischen Verfahrens ebenso offen wie das Resultat der Volksabstimmung. In jedem Fall wird die Entscheidung der Stimmberechtigten vorliegen, bevor die totalrevidierte Kantonsverfassung vom Regierungsrat in 2. Lesung behandelt wird. Der Regierungsrat ist so in der Lage, den Entwurf der Kantonsverfassung an das Resultat der Volksabstimmung zu Initiative und Gegenvorschlag anzupassen.

Der unterbreitete Verfassungsentwurf in 1. Lesung enthält einen Regelungsvorschlag für ein Modell freiwilliger Gemeindefusionen (vgl. Art. 122). Demgemäss bedürfen Bestandes- und Gebietsänderungen der Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden (Art. 122 Abs. 2). Der Kanton steht dabei in der Pflicht, zweckmässige Gemeindefusionen zu fördern (Art. 122 Abs. 3). Insoweit stimmt der Verfassungsentwurf im Wesentlichen mit der Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" bzw. mit dem Eventualantrag (keine Reduktion) überein.

Der wesentliche Unterschied: Der Vorschlag steht auf der Grundlage einer gänzlich erneuerten Kantonsverfassung, was gewisse Anpassungen mit sich bringt. Diese Regelungsvariante wäre näher zu diskutieren, falls sich die Stimmberechtigten im Rahmen der Vorlage "Starke Ausserrhoder Gemeinden" gegen eine Reduktion der Anzahl Gemeinden entscheiden würden. Wie bereits erwähnt, ist auf diese Frage im Rahmen der 2. Lesung zurückzukommen, wenn die Entscheidungen zur Volksinitiative bzw. zum Gegenvorschlag gefallen sein werden.

2. Volksinitiative "selbstbestimmte Gemeinden"

Am 16. Februar 2022 wurde die kantonale Volksinitiative "selbstbestimmte Gemeinden" eingereicht. Das Ziel der Initiative besteht darin, dass für den Zusammenschluss von Gemeinden die Zustimmung der Stimmberechtigten jeder betroffenen Gemeinde erforderlich ist und dass der Kanton administrative und finanzielle Unterstützung an Gemeinden leistet, die sich zusammenschliessen wollen. Zudem sollen die Gemeindenamen weiterhin namentlich in der Kantonsverfassung erwähnt bleiben. Damit müssen über eine mögliche Gemeindefusion in jedem Fall die Stimmberechtigten des Kantons befinden (Anpassung der Kantonsverfassung).

Der Regierungsrat hat die Initiative am 28. Juni 2022 in 1. Lesung behandelt und beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage mit einer ablehnenden Empfehlung den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat das Geschäft am 31. Oktober 2022 sistiert und wird es nach der Behandlung der Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" wieder aufnehmen.

Auch diese Initiative wird vor der totalrevidierten Kantonsverfassung zur Abstimmung gelangen, sodass der Entwurf für eine neue Verfassung entsprechend angepasst werden kann, sollte die Initiative eine Mehrheit bei den Stimmberechtigten finden.

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Präambel

Die Verfassungskommission unterbreitete dem Regierungsrat einen Präambel-Entwurf ohne Gottesanrufung. Der Regierungsrat stellt jedoch fest, dass der Entwurf der Verfassungskommission in der Vernehmlassung besonders viele kontroverse Rückmeldungen erhielt. Am stärksten polarisierte der Verzicht auf eine Gottesanrufung; eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden wünscht deren Beibehaltung. Doch auch zahlreiche weitere Aspekte des neuen Entwurfs waren umstritten. Kritik erntete etwa die Formulierung, wonach die Gesellschaft für das Wohl der Einzelnen zu sorgen habe. Auch wurden bestehende Elemente der Kantonsverfassung vermisst, wie etwa die Wendung "über Grenzen hinweg" oder die explizite Ausrichtung auf "Freiheit, Frieden und Gerechtigkeit".

Der Regierungsrat unterbreitet nun eine Präambel, welche deutlich stärker auf die bestehende Präambel aufbaut. Sie enthält wie bis anhin eine Vertrauensbekundung gegenüber Gott, ergänzt mit einem Hinweis auf die menschliche Vernunft. Es handelt sich weitgehend um eine sprachliche Überarbeitung der geltenden Präambel – welche der Regierungsrat inhaltlich als nach wie vor tauglich erachtet.

1. Grundlagen

Das einleitende Kapitel hebt zunächst die Elemente der Eigenstaatlichkeit von Appenzell Ausserrhoden hervor (Art. 1). Anschliessend behandelt es die Stellung des Kantons im Gefüge der Eidgenossenschaft (Art. 2), grundlegende rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 3), zentrale Prinzipien der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 4) sowie die individuelle Verantwortung (Art. 5).

Art. 1 Appenzell Ausserrhoden

Art. 1 konstituiert den Kanton Appenzell Ausserrhoden als eigenständiges Staatswesen. Er beschreibt ihn als einen Rechtsstaat, der freiheitlich, demokratisch und sozial ist. Dieser Satz wurde unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen.

Neu ist Abs. 2. Dieser Absatz greift zwei konstitutive Elemente der Staatlichkeit auf – die Staatsgewalt und das Staatsvolk – und klärt ihr gegenseitiges Verhältnis: Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk und der Verfassung. Damit wird übereinstimmend mit Abs. 1 ein demokratisches und rechtsstaatliches Staatsverständnis zugrunde gelegt.

Anstelle einer namentlichen Aufzählung der Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden definiert Abs. 3 das Hoheitsgebiet des Kantons neu als das Gesamtgebiet seiner Gemeinden. Auf diese Weise bleibt Abs. 3 offen für zukünftige Änderungen in Anzahl und Benennung der Gemeinden. Auch belässt die Bestimmung in dieser Form genügend Spielraum für Grenzbereinigungen im Sinne von Art. 53 Abs. 4 BV.

Anders als in den meisten anderen Kantonen verzichtet der Entwurf auch weiterhin auf die Bezeichnung eines Hauptorts. Diese Ausserrhoder Eigenheit trägt der geschichtlichen Entwicklung des Kantons mit der besonderen Bedeutung der alten Landsgemeindeorte und insbesondere von Trogen als Sitz der Justiz Rechnung. Die Beibehaltung dieser Eigenart ist in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen.



Art. 2 Staatliche Zusammenarbeit

Art. 2 bringt das Verhältnis des Kantons zum Bund und den anderen Kantonen klarer zum Ausdruck, indem neben der aktiven Beteiligung an der Willensbildung im Bund (vgl. Art. 45 BV) auch der Aspekt der Bundes-treue (Art. 44 BV) sowie die Wahrung der kantonalen Eigenständigkeit und der kantonalen Interessen prägnant zum Ausdruck kommen (Abs. 1 und 3). Wie bereits die geltende Kantonsverfassung hält der Entwurf den Grundsatz der Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den Kantonen sowie mit dem benachbarten Ausland (Bodenseeregion) fest (Abs. 1 und 2; vgl.: Art. 44 Abs. 1 BV; Art. 48 f. BV; Art. 56 BV).

Art. 3 Rechtsstaatliche Grundsätze

Bereits die geltende Kantonsverfassung verankert zentrale rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 61^{bis} KV). Indem sie neu im einleitenden Kapitel platziert sind, wird ihre umfassende Geltung verdeutlicht. Die Formulierung lehnt sich stark an Art. 5 BV an, verankert jedoch zusätzlich den Vorrang des übergeordneten Rechts (Abs. 1) sowie das Willkürverbot (Abs. 2).

Art. 4 Öffentliche Aufgaben

Art. 4 nimmt zentrale Grundsätze der geltenden Kantonsverfassung über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an den Anfang. Der Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 27 Abs. 3 KV), die Verpflichtung auf das Gemeinwohl und die Bedürfnisse aller (Art. 27 Abs. 1 KV) sowie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 27 Abs. 1 KV) kommen dadurch stärker zur Geltung. Der Verfassungsentwurf ergänzt diese Grundsätze mit einer besonderen Betonung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit (Abs. 3). In Ergänzung zu Art. 4 enthalten die Art. 31 und 32 weitere Grundsätze zur Aufgabenerfüllung, insb. auch zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Art. 5 Individuelle Verantwortung

Art. 5 behandelt den Aspekt der individuellen Verantwortung neu im Einleitungsteil. Damit wird stärker betont, wie wichtig die Wahrnehmung individueller Verantwortung für das Funktionieren eines demokratischen Staatswesens ist. Wie bis anhin beinhaltet individuelle Verantwortung die Verantwortung für sich selbst sowie für die Gemeinschaft und die Natur. Neu wird verdeutlicht, dass der Appell an die individuelle Verantwortung immer in Relation zu den persönlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten des Individuums steht (Abs. 1). Abs. 2 betont als besonders wichtigen Aspekt die Mitverantwortung für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen (Abs. 2) und Abs. 3 hält neu alle Stimmberechtigten an, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Die Abs. 1–3 statuieren keine rechtlich durchsetzbaren Verpflichtungen – sie sind Appelle an die individuelle Verantwortung. Abs. 4 richtet sich an Kanton und Gemeinden, welche die individuelle Verantwortung zu unterstützen haben. Dazu gehört insbesondere die Förderung privater Initiative sowie der politischen Teilhabe. Abs. 4 enthält damit einen rechtlich verbindlichen – wenn auch sehr offen formulierten – Auftrag an Kanton und Gemeinden.

2. Grundrechte

Der Grundrechtskatalog der geltenden Kantonsverfassung ist zu grossen Teilen aktuell geblieben. Grund dafür ist erstens, dass die geltende Kantonsverfassung im Jahr 1995 einen vollständigen Grundrechtskatalog in Kraft setzte, und zweitens, dass das Bundesgericht seit der Kodifikation der ungeschriebenen Grundrechte in der BV von 1999 keine neuen Grundrechte mehr anerkannt hat (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Entstehung und Entwicklung der Grundrechte in der Schweiz, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1174). Stattdessen hat das Bundesgericht die



in der BV und der EMRK verankerten Grundrechte konkretisiert und weiterentwickelt. Auch der neue Grundrechtskatalog im Entwurf schafft keine bis anhin unbekannten Grundrechte. Er aktualisiert und präzisiert hauptsächlich die Sprache und enthält punktuelle Neuerungen innerhalb der bereits bekannten Grundrechte. Der Gehalt der Grundrechte in diesem Entwurf erschliesst sich in aller Regel aus der Rechtsprechung und Lehre zu den entsprechenden Grundrechten in der BV oder der EMRK. Die Erläuterungen bilden dieses umfassende Regelwerk nicht ab. Sie erklären im Wesentlichen die Neuerungen gegenüber der geltenden Kantonsverfassung und vertiefen Bestimmungen, die gegenüber dem übergeordneten Recht einen selbständigen Gehalt aufweisen. In systematischer Hinsicht ist neu am Grundrechtskapitel, dass die Sozialrechte (Art. 11, 16, 17) in diesem Kapitel aufgeführt sind; ein Kapitel „Sozialrechte und Sozialziele“ gibt es nicht mehr. Auch die Reihenfolge der einzelnen Grundrechte wurde entsprechend ihres sachlichen Zusammenhangs verändert.

Art. 6 Menschenwürde

Art. 6 ist identisch mit Art. 4 KV wie auch mit Art. 7 BV.

Art. 7 Rechtsgleichheit

Wie bereits die geltende Kantonsverfassung statuiert Art. 7 in allgemeiner Weise den Rechtsgleichheitsgrundsatz (Abs. 1) und anschliessend das Diskriminierungsverbot (Abs. 2). Abs. 2 enthält neu eine Klarstellung zur Grundidee des Diskriminierungsverbotes. Demnach geht es um den besonderen Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Merkmalen der persönlichen oder sozialen Identität. Eine aktualisierte *beispielhafte* Liste von zentralen Merkmalen macht das Diskriminierungsverbot für Rechtssuchende inhaltlich greifbarer.

Art. 8 Gleichstellung von Frau und Mann

Art. 8 wurde inhaltlich unverändert übernommen. Geändert wurde die Reihenfolge der Geschlechtsbezeichnungen in der Sachüberschrift von „Mann und Frau“ zu „Frau und Mann“. Ausserdem wurde Abs. 4 sprachlich leicht angepasst. Die nach wie vor nicht erreichte tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann rechtfertigt die Verankerung einer gesonderten Bestimmung in der Kantonsverfassung nach wie vor. Das Postulat hat vor dem Hintergrund der geschichtlichen und gesellschaftlichen Dimension der seit jeher getroffenen Unterscheidung zwischen Frauen und Männern einen anderen politischen und rechtlichen Stellenwert als die Gleichstellung von Menschen, die sich nicht der überkommenen binären Geschlechterordnung zuordnen. Deren Gleichstellung wird über Art. 7 und insbesondere über das Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts gewährleistet.

Art. 9 Willkürverbot, Treu und Glauben; Rückwirkungsverbot

Art. 9 Abs. 1 präzisiert den bereits jetzt bestehenden Anspruch, von staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Die Formulierung entspricht jener in Art. 9 der BV.

Das heute in Art. 8 Abs. 2 KV verankerte Rückwirkungsverbot schiesst über das Ziel hinaus, indem es streng wörtlich genommen jegliche Rückwirkung ausschliesst. Das Rückwirkungsverbot bezweckt jedoch, vor rückwirkenden Erlassen zu schützen, die für die Betroffenen eine Belastung oder einen Nachteil zur Folge haben. Die neue Formulierung stellt klar, dass begünstigende Erlasse vom Rückwirkungsverbot ausgenommen sind. Dem entspricht bereits die geübte Praxis (vgl. JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 8 Rz. 9).



Ebenfalls erlaubt sind sogenannte Fälle "unechter Rückwirkung". Gemäss der Rechtsprechung liegt unechte Rückwirkung vor, wenn neues Recht auf einen Zustand angewendet wird, der zwar unter altem Recht entstanden ist, der jedoch beim Inkrafttreten des neuen Rechts immer noch andauert (BGE 146 V 364, E. 7.1 S. 371). Solche Fälle unechter Rückwirkung werden nicht vom Rückwirkungsverbot erfasst.

Unter den Begriff "Erlass" fallen alle rechtsetzenden Bestimmungen, die von den kantonalen oder kommunalen Behörden geschaffen werden (Gesetze; Verordnungen; Reglemente). Auch interkantonales Recht fällt darunter sowie Planungsakte, soweit ihr generell-abstrakter Charakter überwiegt (vgl. PHILIP STÄHELIN, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Auflage, § 4 Rz. 2). Stützt sich eine Verfügung auf einen Erlass, der das Rückwirkungsverbot verletzt, so ist aber auch diese Verfügung rechtswidrig. Ein Beispiel für eine unzulässige Rückwirkung ist etwa die rückwirkende Besteuerung vergangener Schenkungen (BGE 101 Ia 82, E. 2c S. 87 f.). Ein Beispiel für begünstigende Rückwirkung ist die rückwirkende Anwendung von Normen über Formmängel bei der Rechnungsstellung zu Gunsten der Mehrwertsteuerpflichtigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2007, 2007/25).

Art. 10 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

Die neue Formulierung ist umfassender als Art. 9 KV und systematisch anders aufgebaut. In Abs. 1 wird das Recht auf Leben neu explizit erwähnt.

In Abs. 2 werden neu zentrale Elemente der persönlichen Freiheit, wie die körperliche und geistige Unversehrtheit sowie die Bewegungsfreiheit, ausdrücklich aufgeführt. Anstelle der geistigen Unversehrtheit ist zum Teil auch von der psychischen Integrität die Rede. Der Schutz der geistigen Unversehrtheit schützt die Grundrechtsträger davor, seelischem Leiden ausgesetzt zu werden (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 73) und dient als Abwehr gegen staatliche Massnahmen, welche die Willens- und Entscheidungsfreiheit des Menschen in einem für die Persönlichkeitsentfaltung wesentlichen Bereich einschränken (WALTER HALLER, Menschenwürde, Recht auf Leben und persönliche Freiheit, in: Handbuch der Grundrechte VII/2, § 209 Rz. 36). Zum absoluten Kerngehalt der geistigen Unversehrtheit gehört zum Beispiel das Verbot des Einsatzes von Lügendetektoren, der Narkoanalyse oder von Wahrheitsseren als Methoden der Wahrheitsermittlung, weil sie einen Einbruch in den seelischen Eigenraum des Menschen bedeuten würden (BGE 109 Ia 273, E. 7 S. 289).

Neu steht das Folterverbot – der absolut geschützte Kerngehalt der persönlichen Freiheit – am Schluss (Abs. 3).

Art. 11 Schutz und Förderung der Kinder und Jugendlichen

Art. 11 ist sprachlich und systematisch überarbeitet, indem er der Formulierung von Art. 11 BV angeglichen wurde. Parallel dazu wird der Anspruch auf eine den Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Grundausbildung während der obligatorischen Schulzeit gemäss Art. 24 Abs. 2 KV in Art. 47 Abs. 1 des Entwurfs integriert. Auf diese Weise wird verdeutlicht, dass das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nur an staatlichen Schulen gilt.

Dass neu von „Kindern und Jugendlichen“ und nicht mehr nur von Kindern die Rede ist, bedeutet keine materielle Änderung. Die BV (Art. 11) und die meisten Kantonsverfassungen verwenden dieses Begriffspaar. Gemeint sind damit Minderjährige im Sinne von Art. 14 ZGB, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben



(RUTH REUSSER/KURT LÜSCHER, St. Galler Kommentar BV, Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 11 Rz. 12).

Art. 12 Freiheit von Ehe, Familien- und Zusammenleben

Art. 12 entspricht dem Wortlaut von Art. 10 KV, mit Ausnahme der Sachüberschrift. Diese wurde leicht ergänzt, um dem Gehalt von Art. 12 besser zu entsprechen.

Art. 13 Niederlassungsfreiheit

Art. 13 nennt neu beim Namen, worum es bei der Niederlassungsfreiheit geht: um die freie Wahl von Wohnsitz und Aufenthaltsort.

Art. 14 Schutz der Privatsphäre

Dem Schutz der Privatsphäre wird neu ein ganzer Artikel gewidmet. Bisher ist der Schutz der Privatsphäre in Art. 9 Abs. 3 KV verkürzt dargestellt. Art. 14 Abs. 2 präzisiert den Schutz der Privatsphäre mit einer beispielhaften Aufzählung geschützter Kommunikationsmittel. Explizit genannt sind der Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 BV). Da die Aufzählung geschützter Kommunikationsmittel nicht abschliessend ist, schliesst der Schutz der Privatsphäre auch neuere Kommunikationsmittel mit ein, wie etwa den E-Mail-Verkehr (vgl. auch GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 13 Rz. 10).

Art. 15 Datenschutz

Der grundsätzliche Anspruch auf Datenschutz in Abs. 1 entspricht dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 KV. Aus ihm ergibt sich insbesondere, dass das Sammeln und Bearbeiten von Daten eine formell-gesetzliche Grundlage braucht. Das Recht auf Schutz der persönlichen Daten verpflichtet die Behörden und insbesondere den Gesetzgeber, Schutzvorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch zu treffen (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 15 Rz. 4). Gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV erliess der Kanton ein kantonales Datenschutzgesetz ([bGS 146.1](#)).

Neu präzisiert der Entwurf den Anspruch auf Schutz der persönlichen Daten insofern, als ungerechtfertigte Datenbearbeitungen einzustellen sind. Der Begriff der „Datenbearbeitung“ ist dabei sehr umfassend zu verstehen. Gemäss Art. 2 Abs. 5 des kantonalen Datenschutzgesetzes fällt jeder Umgang mit Daten unter den Begriff „Datenbearbeitung“. Als Datenbearbeitung gilt insbesondere die Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung, Veränderung, Bekanntgabe oder Vernichtung von Daten. Ein derart umfassendes Verständnis von „Datenbearbeitung“ gibt auch das Bundesrecht vor (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. e DSG; SR 235.1). Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 können Betroffene insbesondere verlangen, dass Daten über sie, die nicht aufbewahrt werden dürften, gelöscht werden.

Art. 16 Hilfe in Not

Art. 16 übernimmt ohne inhaltliche Änderung die Regelung in Art. 24 Abs. 1 KV.

Art. 17 Opferhilfe

Bereits die geltende Kantonsverfassung statuiert einen Anspruch auf Opferhilfe. Demnach haben Opfer schwerer Straftaten Anspruch auf Hilfe zur Überwindung ihrer Schwierigkeiten (Art. 24 Abs. 3 KV). Die neue Formulierung enthält eine Präzisierung zum Kreis der Anspruchsberechtigten. Anspruch auf Unterstützung haben Personen, die in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind.

Diese Formulierung entspricht dem Wortlaut von Art. 124 BV, welcher dem Bund und den Kantonen die Opferhilfe aufträgt.

Art. 18 Glaubens- und Gewissensfreiheit

Art. 18 führt wesentlich deutlicher als Art. 7 KV aus, was die Glaubens- und Gewissensfreiheit bedeutet. Die Umschreibung nimmt die wesentlichen Aspekte dieses Grundrechts auf, wie sie bereits in Art. 15 BV verankert sind. Mit dem Recht auf Ausübung des eigenen Bekenntnisses ist der Wortlaut in Art. 18 Abs. 1 umfassender als jener in Art. 15 BV. Es kommt deutlicher zum Ausdruck, dass sich die Glaubens- und Gewissensfreiheit, im Rahmen gesetzlicher Schranken, nicht nur auf innere Prozesse, sondern auch auf die äusserliche, praktische Umsetzung erstreckt. In der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dieser Aspekt der Glaubens- und Gewissensfreiheit bereits anerkannt (vgl. z.B. BGE 145 I 121, E. 5.1 S. 136). Erfasst ist auch die gemeinschaftliche Dimension der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Darunter fällt insbesondere das Recht, einer Religionsgemeinschaft anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (Abs. 2). Abs. 3 schützt als Kerngehaltsgarantie vor Zwang in Glaubens- und Gewissensfragen.

Art. 19 Kommunikationsfreiheit

Art. 19 verwendet als Sachüberschrift nicht mehr das Begriffspaar „Meinungs- und Informationsfreiheit“, sondern den Begriff „Kommunikationsfreiheit“. Im ersten Absatz wird definiert, was damit gemeint ist: Der "freie Austausch von Meinungen und Informationen" ist geschützt. Damit ist keine Abkehr von den bisherigen Grundrechtsgarantien beabsichtigt, wohl aber eine gewisse konzeptionelle Umstellung: Es kommt zum Ausdruck, dass die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) und die Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV) untrennbar ineinander verwoben sind. Abs. 2 versucht daher nicht die Informations- und Meinungsfreiheit nach dem Vorbild von Art. 16 BV auseinanderzuhalten, sondern er beschreibt den Austausch und die Bildung von Meinungen und Informationen als einen Vorgang. Demnach gewährt die Kommunikationsfreiheit das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, sich frei eine Meinung zu bilden und diese ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Abs. 3 verankert neu ausdrücklich die Medienfreiheit als wichtigen Teilgehalt der allgemeinen Informations- und Meinungsfreiheit und untersagt wie bereits Art. 12 Abs. 2 KV staatliche Zensur. Die Formulierung des Zensurverbots ist etwas weiter gefasst als in der geltenden Kantonsverfassung, indem sowohl die Zensur von Medien als auch die Zensur von Meinungsäusserungen vom Verbot erfasst ist.

Art. 20 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Art. 20 trägt eine leicht angepasste Sachüberschrift. Neu handelt Art. 20 von der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, statt von der Vereins- und Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 17 KV). Damit wird verdeutlicht, dass nicht nur der Zusammenschluss in Form eines Vereins im Sinne von Art. 66 ff. ZGB geschützt ist, sondern jeder Zusammenschluss mittels einer vom Privatrecht zur Verfügung gestellten Rechtsform (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, § 18 Rz. 6). Zur Vereinigungsfreiheit zählt nicht nur das Recht, sich zusammenzuschliessen, sondern auch das Recht, sich solchen Vereinigungen zu entziehen (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 3 BV).

Neu wird der Begriff "Gemeindereglement" nicht mehr verwendet. Wenn im Grundrechtsteil eine gesetzliche Grundlage vorausgesetzt wird, dann ist ein Gesetz im formellen Sinn gemeint: Ein Gesetz, das durch den Gesetzgeber des jeweiligen Gemeinwesens erlassen wurde – unabhängig von der Bezeichnung des Erlasses (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 84).



Art. 21 Petitionsrecht

Das Petitionsrecht in Art. 21 Abs. 1 wurde von Art. 16 KV übernommen. Gemäss geltender Kantonsverfassung haben die Behörden die Pflicht, Petitionen inhaltlich zu prüfen und möglichst rasch zu beantworten (Art. 16 Abs. 2 KV). Gemäss Abs. 2 muss die Antwort der Behörden neu mit einer Begründung versehen sein. Abweichend vom Vernehmlassungsentwurf wird der Schutz von Personen, welche gesetzwidriges Verhalten melden (Whistleblowing), nicht unter dem Petitionsrecht, sondern in Art. 114 geregelt.

Art. 22 Wissenschafts- und Unterrichtsfreiheit

Art. 22 führt die bestehende Wissenschafts- und Unterrichtsfreiheit gemäss geltender Kantonsverfassung weiter (vgl. Art. 13 KV). Abs. 2 wurde aus Art. 13 Abs. 2 der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Es handelt sich damit um eine Konkretisierung des allgemeinen Appells an die individuelle Verantwortung gemäss Art. 5, welcher im Rahmen der Forschungs- und Lehrtätigkeit besonders betont werden soll.

Art. 23 Kunstfreiheit

Art. 23 führt die Kunstfreiheit gemäss Art. 14 KV unverändert weiter.

Art. 24 Eigentumsgarantie

Auch Art. 24 entspricht im gleichen Wortlaut der geltenden Eigentumsgarantie gemäss Art. 18 KV.

Art. 25 Wirtschafts- und Koalitionsfreiheit

Art. 25 entspricht dem Wortlaut von Art. 19 KV. Nur die Sachüberschrift wurde umformuliert.

Art. 26 Allgemeine Verfahrensrechte

Die Verfahrensrechte werden im Entwurf systematisch neu gegliedert. Der Entwurf unterscheidet die allgemeinen Verfahrensrechte, die in jedem Verfahren vor Behörden gelten (Art. 26), den Anspruch auf eine Rechtsweggarantie in bestimmten Fällen (Art. 27) und die Garantien bei Freiheitsentzug (Art. 28). In der geltenden Verfassung sind diese Aspekte systematisch nicht derart klar voneinander abgegrenzt.

Gemäss Art. 26 Abs. 1 hat jede Person in Verfahren vor Behörden Anspruch auf faire Behandlung. Dieser allgemeine Grundsatz lehnt sich an die Wortwahl in Art. 6 EMRK an und fasst zusammen, was in Art. 29 Abs. 1 BV mit dem Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung gemeint ist. Abs. 2 und 3 halten zentrale Ansprüche fest, die unter den Grundsatz der Verfahrensfairness fallen: den Anspruch auf rechtliches Gehör und auf einen begründeten Entscheid innert angemessener Frist (Abs. 2) sowie den Zugang zur Rechtspflege für Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen (Abs. 3). Art. 26 verzichtet auf eine ausführliche Auflistung von Teilgehalten des Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 27 Abs. 2 E-VN), da sich die einzelnen verfahrensrechtlichen Ansprüche ohnehin nicht abschliessend aufzählen lassen. Stattdessen wird neu der Gesetzgeber beauftragt, in Bezug auf den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege das Nähere zu regeln. Der Gesetzgebungsauftrag bietet Gelegenheit zur Klärung der Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege sowie deren Leistungen. Dabei kann der Gesetzgeber über die minimalen Ansprüche gemäss Art. 29 Abs. 3 BV hinausgehen.

Art. 27 Rechtsschutz vor Gericht

Art. 27 Abs. 1 garantiert das Recht jeder Person auf unabhängige und unparteiische, vom Gesetz vorgesehene Richterinnen und Richter gemäss Art. 20 Abs. 1 KV. Er präzisiert zudem, dass diese Garantie dann gilt, wenn

es um „Rechtsstreitigkeiten“ geht. Damit wird die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV abgebildet. Der Begriff verweist letztlich auf Art. 6 EMRK, der bei "Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" sowie bei "strafrechtlichen Anklagen" einen Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung vorsieht.

Art. 28 Garantien bei Freiheitsentzug

Art. 28 entspricht mit geringen Abweichungen Art. 21 KV. Abs. 1 statuiert einen strengen Gesetzesvorbehalt für Freiheitsentzüge. Abs. 2 hält besondere Verfahrensrechte für Personen fest, deren Freiheit entzogen wird. Weiterhin explizit aufgeführt ist das Recht auf freien Verkehr mit dem Rechtsbeistand (Abs. 4) und der Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung im Fall eines ungerechtfertigten Freiheitsentzugs (Abs. 5).

Nicht mehr explizit erwähnt sind die Garantien im Zusammenhang mit der Untersuchungshaft (vgl. Art. 21 Abs. 3 KV). Mit der neuen Bundesstrafprozessordnung wird die Untersuchungshaft abschliessend durch Bundesrecht geregelt. Selbst wenn die Kantonsverfassung weiterginge, so hätte dies keine Auswirkung, weil das Gesetzesrecht des Bundes in jedem Fall vorgeht.

Art. 28 Abs. 3 enthält neu eine Präzisierung. Das Recht auf Überprüfung des Freiheitsentzugs in einem raschen und einfachen gerichtlichen Verfahren ist gemeint für Freiheitsentzüge, die nicht von einem Gericht angeordnet wurden (vgl. Art. 31 Abs. 4 BV). Ein im kantonalen Recht gegründetes Beispiel dafür bildet der polizeiliche Gewahrsam (Art. 16 Polizeigesetz; [bGS 521.1](#)).

Art. 29 Verwirklichung der Grundrechte

Art. 22 der geltenden Kantonsverfassung wurde auf das Wesentliche gekürzt und in seiner Aussage präzisiert. Art. 29 schreibt nun vor, dass die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen müssen (Abs. 1) und nimmt alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, in die Pflicht, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Abs. 2). Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass Grundrechte nicht nur subjektive Abwehr- oder Leistungsansprüche verleihen, sondern auch eine darüberhinausgehende, sogenannt institutionelle Dimension aufweisen. Das bedeutet, dass die rechtsanwendenden Behörden die Grundrechte berücksichtigen müssen, wenn sie das Recht auslegen. Daraus folgt auch, dass die gesetzgebenden Organe ihre Rechtsetzung danach ausrichten müssen, dass die tatsächliche Ausübung der Grundrechte ermöglicht wird und dass die einzelnen Grundrechtsanliegen in den von ihnen verabschiedeten Erlassen verwirklicht werden. Die Grundrechte richten sich in diesem Sinne also nicht nur an die Exekutive, sondern an sämtliche staatlichen Behörden, insbesondere auch an den Gesetzgeber und die Gerichte.

Art. 29 ersetzt ausserdem Art. 23 Abs. 1 KV, der ein juristisch kontrovers diskutiertes Konzept über die Wirkung der Grundrechte unter Privaten andeutet (sog. Drittwirkungslehre) und der in der kantonalen Gerichtspraxis keinerlei Bedeutung erlangte.

Art. 30 Einschränkung von Grundrechten

Art. 30 präzisiert die Voraussetzungen für zulässige Grundrechtseingriffe in Übereinstimmung mit Rechtsprechung und Lehre. Verbessert am neuen Entwurf ist primär die Gedankenführung. So erklärt Abs. 1 von Anfang an, unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung von Grundrechten zulässig ist: Es braucht eine ausreichende gesetzliche Grundlage sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse und der Eingriff muss verhältnismässig sein. Abs. 2 geht sodann spezifisch auf das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ein. Schwerwiegende Grundrechtseinschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Gemeint sind damit Gesetze im formellen Sinn (vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 84). Neu wird insbesondere das Erfordernis

einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage stärker betont und die Formulierung der polizeilichen Generalklausel stimmt mit dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 BV überein. Am Ende folgt die Kerngehaltsgarantie in unverändertem Wortlaut (Abs. 3).

Die in Art. 30 verankerten Voraussetzungen sind auf die Einschränkung von Freiheitsrechten, wie etwa die Glaubens- und Religionsfreiheit, die Kommunikationsfreiheit oder die Eigentumsgarantie zugeschnitten. Auf andere Arten von Grundrechten (z.B. Willkürverbot, Schutz und Förderung der Kinder und Jugendlichen, Recht auf Nothilfe) werden sie gemäss Rechtsprechung und Lehre nicht oder nur sinngemäss angewendet.

3. Öffentliche Aufgaben

Das Kapitel zu den Öffentlichen Aufgaben enthält unter „3.1 Allgemeines“ wichtige Grundsätze und allgemeine Zielbestimmungen für die Aufgabenerfüllung. Auffallend ist, dass neu die Sozialziele unter diesem Titel zu finden sind (Art. 35). Die neue systematische Ordnung trägt der Funktion der Sozialziele besser Rechnung. Diese wirken nicht als unmittelbar anwendbare Rechtsnormen im Einzelfall wie die Grundrechte, sondern als programmatische Zielbestimmungen die bei der Aufgabenerfüllung und insbesondere durch den Gesetzgeber zu beachten sind. Ihre Einordnung im einleitenden Kapitel zu den öffentlichen Aufgaben unterstreicht, dass die Sozialziele und die einzelnen Aufgabenbestimmungen im Zusammenhang zu lesen sind.

Unter dem Titel „3.2 Öffentliche Aufgaben im Einzelnen“ werden die wichtigsten Aufgaben von Kanton und Gemeinden aufgezählt und umschrieben. Wie in der geltenden Kantonsverfassung gibt es für Öffentliche Aufgaben keinen Verfassungsvorbehalt. Das bedeutet, dass die Auflistung von Öffentlichen Aufgaben in der Kantonsverfassung nicht abschliessend ist; es steht dem Gesetzgeber frei, weitere Aufgaben einzuführen. Der Entwurf nimmt punktuelle Anpassungen an den Aufgaben von Kanton und Gemeinden vor. Er stellt jedoch die bestehende Aufgabenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden grundsätzlich nicht in Frage. Dies hängt stark damit zusammen, dass der Verfassungsentwurf keine radikale Reform der Gemeindestrukturen anstösst, sondern die Tür für schrittweise Fusionen öffnet (vgl. Art. 122).

In den meisten Fällen erteilt die Verfassung dem Kanton und den Gemeinden gleichzeitig denselben Auftrag („Kanton und Gemeinden [...]“). Wenn sowohl der Kanton als auch die Gemeinden für die Erfüllung einer Aufgabe zuständig sind, ist es Sache des Gesetzgebers, die Aufgabenverteilung genauer zu regeln. Dadurch belässt die Kantonsverfassung Spielraum für eine sinnvolle und flexible Anpassung der Zuständigkeiten und bleibt offen für weitergehende Strukturreformen.

3.1 Allgemeines

Art. 31 Kantonale Aufgaben

Art. 31 Abs. 1 regelt in allgemeiner Weise, welche Aufgaben, die im Sinne von Art. 4 Abs. 1 nicht angemessen durch Private erfüllt werden können, durch den Kanton zu übernehmen sind. Abs. 1 definiert die Voraussetzungen für die Übernahme von Aufgaben präziser als die geltende Kantonsverfassung. Demnach übernimmt der Kanton jene Aufgaben, welche die Kräfte der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen (vgl. § 4 KV-Luzern). Materiell handelt es sich bei diesen Übernahmekriterien um Ausprägungen des Subsidiaritätsgrundsatzes. Beide Übernahmekriterien gewähren dem Gesetzgeber einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Ihm obliegt es, im Einzelfall anhand der konkreten Umstände zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für eine Übernahme oder allenfalls auch einer Zurückgabe von Aufgaben an die Gemeinden gegeben sind.



Abs. 2 enthält neu eine Verpflichtung des Kantons, bei der Übernahme von Aufgaben das Kosten-Nutzen Verhältnis in Betracht zu ziehen. Jedes Mal, wenn der Kanton die Übernahme kommunaler Aufgaben prüft, ist die angemessene Verteilung von Kosten und Nutzen ein obligatorisch zu beachtender Gesichtspunkt.

Art. 32 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

Art. 32 benennt einige Grundsätze, die in Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu befolgen sind: Demnach sind öffentliche Aufgaben nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfüllen sowie laufend auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen (Abs. 1). Diese Grundsätze ergeben sich bereits aus der geltenden Kantonsverfassung (Art. 27 Abs. 2 KV). Ebenfalls der geltenden Kantonsverfassung entnommen ist die Vorgabe in Abs. 2 Satz 2 wonach neue Aufgaben erst übernommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung geregelt ist (vgl. Art. 96 Abs. 3 KV). Neu ist der Auftrag zur Priorisierung neuer Aufgaben nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung (Abs. 2).

Art. 33 Übertragung öffentlicher Aufgaben

Art. 33 regelt die Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte bzw. an Organisationen ausserhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung. Abs. 1 statuiert zunächst die grundsätzliche Möglichkeit für Aufgabenübertragungen und stellt klar, dass Aufgabenübertragungen nur nach Massgabe des Gesetzes zu erfolgen haben. Wie detailliert die gesetzliche Regelung zu sein hat, bestimmt sich im Allgemeinen nach den in Art. 84 Abs. 1 umschriebenen Grundsätzen. Welche Massgaben im Gesetz im Einzelnen vorzusehen sind, kann von diversen Faktoren abhängen. Zu berücksichtigen sind beispielsweise die Tragweite bzw. die Bedeutung der zu übertragenden Aufgabe (namentlich in Bezug auf Dauer, Kreis der Betroffenen oder verursachte Kosten), die Betroffenheit von Einzelpersonen in ihrer Rechtsstellung oder die Organisationsform des neuen Aufgabenträgers.

Abs. 2 behandelt zwei besonders bedeutende Formen der Aufgabenübertragung. Demnach sind Kanton und Gemeinden grundsätzlich befugt, zum Zweck der Aufgabenübertragung selbständige Verwaltungsträger – also Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit – zu errichten oder sich an Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts zu beteiligen. Auch für die in Abs. 2 umschriebene Art der Aufgabenübertragung gilt die Vorgabe nach Abs. 1, wonach dies nur "nach Massgabe des Gesetzes" erfolgen darf.

Abs. 3 trägt sodann dem Umstand Rechnung, dass in Appenzell Ausserrhoden viele Genossenschaften bestehen, die im Auftrag des Gemeinwesens eine Aufgabe des Gemeinwohls erfüllen und aus diesem Grund als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt werden (Flurgenossenschaften, Korporationen).

Art. 34 Dienstleistungspflicht

Art. 34 entspricht unverändert Art. 26 Abs. 2 KV und bildet die Grundlage für Dienstleistungspflichten Privater. Art. 34 statuiert selbst keine konkreten Dienstleistungspflichten. Solche entstehen erst durch ein formelles Gesetz, das diese Pflichten in ausreichender Deutlichkeit umschreibt. Ein Beispiel im Sinne von Art. 34 ist die Feuerwehrpflicht gemäss kantonalem Feuerschutzgesetz (Art. 6 ff.; [bGS 861.0](#)).

Art. 35 Sozialziele

Die Sozialziele in Art. 35 konkretisieren zusammen mit den Grundrechten (insb. den Sozialrechten) und diversen sogleich folgenden öffentlichen Aufgaben die in Art. 1 Abs. 1 proklamierte Sozialstaatlichkeit. Der neue Sozialzieleartikel kombiniert die Sozialziele der geltenden Kantonsverfassung mit jenen in Art. 41 BV und ergänzt diese mit den Zielen in Abs. 1 lit. f und g. Die Sozialziele begründen keine gegenüber dem Staat einklagbaren Ansprüche. Sie sind hauptsächlich an den Gesetzgeber adressiert und verpflichten die Behörden, im Sinne der formulierten Ziele aktiv zu werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde festgestellt, dass sich Abs. 1 lit. g. des Sozialzielartikels und Art. 52 des Vernehmlassungsentwurfs überschneiden. Aus diesem Grund wurde Art. 52 in Art. 35 Abs. 1 lit. g integriert. Neu heisst es in Art. 35 Abs. 1 lit. g.: "alle in gegenseitiger Toleranz, Achtung und Solidarität zusammenleben und sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen können." Durch diese neue Strukturierung wird dem Subsidiaritätsprinzip besser Rechnung getragen. So sind die Sorge um gegenseitige Toleranz, Achtung und Solidarität sowie um die Möglichkeiten für Beteiligung am öffentlichen Leben nicht allein oder gar primär den staatlichen Behörden aufgetragen. Die Sorge um diese Anliegen obliegt zu weiten Teilen auch der Zivilgesellschaft.

3.2 Öffentliche Aufgaben im Einzelnen**Art. 36 Öffentliche Sicherheit und Ordnung**

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört zu den wichtigsten staatlichen Aufgaben überhaupt. Diese Aufgabe ist an den Kanton adressiert. Ihm obliegt die Gesamtverantwortung für die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass er gewisse Aufgaben im Sicherheitsbereich an die Gemeinden überträgt.

Neu ist die ausdrückliche Verankerung des rechtsstaatlichen Gewaltmonopols. Es weist die Ausübung physischen Zwangs im Grundsatz ausschliesslich dem Staat zu – im Rahmen rechtsstaatlicher Schranken (siehe TIEFENTHAL JÜRGEN MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018, § 28 Rz. 2). Durchbrechungen dieses Grundsatzes, wie etwa dem Notwehrrecht (Art. 15 StGB; SR 311.0) oder dem Besitzerschutz (Art. 926 ZGB; SR 210) sind enge rechtsstaatliche Grenzen gesetzt. Aufgrund des Gewaltmonopols stellt die Rechtsprechung auch besondere rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerungen polizeilicher Aufgaben an Private (Vgl. vgl. BGE 148 I 353, E. 4.4 S. 225). In der Praxis werden Häftlingstransporte schweizweit durch private Sicherheitsfirmen durchgeführt (vgl. Art. 42 Polizeigesetz; bGS 521.1).

Art. 37 Ausserordentliche Lagen

Diese Bestimmung nimmt abschliessend sowohl den Kanton als auch die Gemeinden in die Pflicht, Massnahmen für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen zu treffen. Das organisationsrechtliche Gegenstück zu dieser Querschnittsaufgabe ist auf kantonaler Ebene der Art. 112. Die Covid-19-Pandemie zeigte, dass die Krisenvorsorge eine zentrale Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Sie verdient daher eine Verankerung als eigenständige öffentliche Aufgaben.

Art. 38 Umweltschutz

Der Umwelt- und Naturschutz sowie die Denkmalpflege und der Landschaftsschutz gemäss geltender Kantonsverfassung (Art. 29 f. KV) wurden systematisch neu geordnet. Neu regelt Art. 38 den Umweltschutz und



Art. 40 den Natur- und Heimatschutz und die Biodiversität in Anlehnung an die Systematik und Terminologie in Art. 74 und 78 BV.

Der Artikel zum Umweltschutz ist etwas kürzer gefasst als in der geltenden Kantonsverfassung, jedoch ohne die zentralen Inhalte preiszugeben. Nicht mehr explizit erwähnt ist die Erfassung schädlicher und lästiger Emissionen an der Quelle gemäss Art. 29 Abs. 7 KV. Dieser Grundsatz ergibt sich aus der Gesetzgebung des Bundes (vgl. Art. 11 Abs. 1 Umweltschutzgesetz; SR 814.01). Weiterhin explizit aufgeführt ist nicht zuletzt der Auftrag zur Wiederherstellung der Umwelt.

Der Schutz und die Förderung der Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer Vielfalt sind neu in Art. 40 verankert.

Art. 39 Klimaschutz

Art. 39 verankert einen neuen Auftrag an Kanton und Gemeinden und verpflichtet sie, eine aktive Klimapolitik zu betreiben (Abs. 1). Dieser Auftrag entfaltet sich in zwei Richtungen: Einerseits haben sie im Rahmen ihrer Kompetenzen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität zu leisten (Abs. 2). Gemeint ist damit, dass nicht mehr Treibhausgase ausgestossen werden sollen, als gleichzeitig abgebaut oder gespeichert werden. Andererseits haben sie Vorkehrungen zur Bewältigung der negativen Folgen des Klimawandels zu treffen (Abs. 3). Als negative Folgen, die ein Handeln von Kanton und Gemeinden erfordern können, kommen beispielsweise zunehmende Bedrohungen durch Naturgefahren, Waldschäden aufgrund von Trockenheit und Schädlingen, Beeinträchtigungen der Biodiversität, die Überlastung der Siedlungsentwässerung oder die Verunreinigung von Trinkwasserressourcen durch Starke Niederschläge in Frage (vgl. [Klimabericht Kanton Appenzell Ausserrhoden, S. 18 ff.](#)).

Art. 40 Natur- und Heimatschutz, Biodiversität

Art. 40 vereint in Anlehnung an Art. 78 BV die Aufträge zum Schutz von Natur und Heimat. Art. 40 entspricht inhaltlich weitgehend der geltenden Kantonsverfassung. Der Artikel zum Naturschutz wurde jedoch insoweit ergänzt, als Abs. 1 auf den Schutz der "einheimischen" Tier- und Pflanzwelt abzielt. Zudem findet der Auftrag zum Schutz und zur Förderung der natürlichen Vielfalt neu Erwähnung in der Sachüberschrift. Die Biodiversität wird dadurch deutlicher als zuvor als öffentliche Aufgabe verankert. Neu gegenüber der geltenden Kantonsverfassung ist auch, dass der Schutz geschichtlicher Stätten und damit die Archäologie als öffentliche Aufgabe in Abs. 2 erwähnt ist.

Art. 41 Raumordnung und Bauwesen

Art. 41 übernimmt in unverändertem Wortlaut die Regelungen in Art. 31 Abs. 1 und 2 KV und ergänzt diese mit einem dritten Absatz: Demnach sorgen Kanton und Gemeinden für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen. Der Entwurf nimmt damit einen bundesrechtlich verankerten Planungsgrundsatz auf (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG; SR 700) und verleiht ihm dadurch Nachdruck. Zusätzlich wird aber auch betont, dass die Siedlungsentwicklung nach innen hochwertig zu sein hat. In diesem Sinne ist beispielsweise darauf Acht zu geben, dass die Siedlungsentwicklung nach innen die gewachsenen Ortsbilder respektiert und sich architektonisch wie auch ortsbaulich in die bestehenden Strukturen und Siedlungen einfügt.



Art. 42 Verkehr

Der grundlegende Auftrag von Kanton und Gemeinden im Verkehrswesen wurde mit neuen Zielsetzungen ergänzt. Wie bisher ist für eine sichere Verkehrsordnung und Erschliessung zu sorgen, doch haben Verkehrsordnung und Erschliessung neu umweltfreundlich (geltende KV: umweltschonend) zu sein.

Geändert wurde der Förderauftrag in Abs. 2. Demnach ist die Umlagerung vom individuellen auf den kollektiven Verkehr nicht nur insoweit zu fördern, als dafür wesentliche öffentliche Gesamtinteressen bestehen, vielmehr wird neu das öffentliche Interesse als gegeben vorausgesetzt. Neu fördern Kanton und Gemeinden auch alternative Mobilitätskonzepte. Dieser Auftrag ist im Kontext von Art. 4 Abs. 3, Art. 39 und Art. 44 so zu verstehen, dass energiesparende und umweltschonende Verkehrslösungen gefördert werden sollen. Mögliche Vorbilder dafür bilden Car-Sharing-Angebote oder die effiziente Kombination mehrerer Fortbewegungsarten (z.B. Zug, Bus, Elektrovelo und Gang zu Fuss).

Mit einem neuen dritten Absatz werden Kanton und Gemeinden beauftragt, ihre Massnahmen darauf auszurichten, dass die Energieeffizienz im Verkehr verbessert wird. Im Zusammenhang mit dem Auftrag zum Schutz des Klimas und zur Sorge für eine umweltfreundliche Verkehrsordnung ist dem Kanton und den Gemeinden zum Beispiel die Förderung attraktiver Verbindungen für den Langsamverkehr aufgetragen (weitere denkbare Massnahmen: Förderung des Einsatzes verbrauchsarmer Fahrzeuge; Optimierung von Verkehrsrouten).

Art. 43 Wasser

Art. 43 führt die bereits geltenden Bestimmungen zum Wasserversorgungsauftrag im gleichen Wortlaut fort (vgl. Art. 33 KV). Kanton und Gemeinden haben insbesondere den Auftrag, die Wasserversorgung sicherzustellen. Es handelt sich dabei um einen Gewährleistungsauftrag: Kanton und Gemeinden müssen dafür sorgen, dass eine ausreichende Wasserversorgung besteht. Wo die private Wasserversorgung ausreichend ist, brauchen Kanton und Gemeinden nicht tätig zu werden (vgl. dazu insb. Art. 4 Abs. 1). Art. 43 lässt somit Raum für die bestehende private Wasserversorgung – insb. ausserhalb des Siedlungsgebiets.

Neu sieht Abs. 2 vor, dass Kanton und Gemeinden gemeinnützige Organisationen mit der Wasserversorgung beauftragen können. Die Bestimmung ist im Kontext von Abs. 1 so zu verstehen, dass bestehende private Wasserversorgungen weiterhin zulässig sind. Dort, wo ein Einschreiten des Gemeinwesens erforderlich ist, sieht Abs. 2 im Grundsatz vor, dass gemeinnützige Organisationen mit der Aufgabe betraut werden. Die Gewährleistung der Wasserversorgung soll insbesondere nicht an gewinnorientierte Organisationen übergeben werden.

Art. 44 Energie

Der grundsätzliche Energieversorgungsauftrag bleibt der gleiche wie jener der geltenden Kantonsverfassung. Demnach haben Kanton und Gemeinden eine sichere und umweltschonende Energieversorgung sowie deren sparsame und rationelle Verwendung zu fördern (Abs. 1). Der Förderauftrag verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, von sich aus aktiv zu werden und konkrete Fördermassnahmen zu treffen. Das geltende kantonale Energiegesetz (kEnG; [bGS 750.1](#)) enthält diverse Beispiele für solche Massnahmen (vgl. z.B. bauliche Vorschriften [Art. 10 ff. kEnG], Bewilligungspflicht für ausgewählte und besonders verbrauchsintensive Anlagen [Art. 12a ff. kEnG], finanzielle Fördermassnahmen [Art. 18 f. kEnG]).

Neu haben Kanton und Gemeinden danach zu streben, den Energiebedarf unter Loslösung von fossilen Energiequellen durch erneuerbare Energien zu decken. In diesem Rahmen sollen sie Anreize zur Nutzung einheimischer Energie schaffen (Abs. 2). Beim Zusatz zur Förderung einheimischer Energie geht es darum, lokal verfügbare Ressourcen wie Wind, Sonne, Biogas oder Holz zu nutzen. Dies kann dezentral (z.B. Photovoltaikanlagen) oder auch zentralisiert (z.B. Fernwärme von zentraler Holzheizung) geschehen. Die Anreize zur Nutzung einheimischer Energie haben sich dabei an den Kriterien gemäss Abs. 1 (sicher und umweltschonend) auszurichten.

Abs. 3 enthält neu konkrete Zielvorgaben für eine bedeutende Senkung des Energieverbrauchs im Kanton. Demnach setzen sich Kanton und Gemeinden das Ziel, bis ins Jahr 2050 den durchschnittlichen Energieverbrauch pro Jahr und Person auf die Hälfte des Standes von 2015 zu reduzieren. Die Formulierung entspricht inhaltlich dem Beschluss der Verfassungskommission. Diese hatte bezüglich des jährlichen durchschnittlichen Energieverbrauchs pro Person eine Reduktion um zwei Drittel gegenüber dem Jahr 2000 vorgeschlagen. Die Bezugnahme auf das Jahr 2015 ist präziser, da zum Energieverbrauch im Kanton im Jahr 2015 konkrete Bezugswerte vorliegen. Für das Jahr 2000 fehlen entsprechende Zahlen. Gemäss Berechnungen des Amtes für Umwelt entspricht eine Halbierung des durchschnittlichen Energieverbrauchs pro Person gegenüber dem Jahr 2015 dem Ziel des 2000-Watt-Konzepts.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen verschiedene Anträge ein, die eine Streichung oder Verallgemeinerung der Vorgaben in Abs. 3 anregten. Andere Eingaben zielten wiederum auf verbindlichere Vorgaben und eine schnellere Erfüllung der Zielvorgaben ab. Indem Art. 44 Abs. 3 konkrete Zielvorgaben enthält, fällt er detaillierter aus, als andere Aufgabenartikel. Aus Sicht des Regierungsrates, sind die von der Verfassungskommission unterbreiteten Zielvorgaben jedoch zu begrüßen. Sie geben der kantonalen Energiepolitik im Sinne von Art. 3 des kantonalen Energiegesetzes eine klare Stossrichtung.

Art. 45 Abfall

Abweichend vom Vernehmlassungsentwurf spricht Art. 45 im Sinne von Art. 30 USG (SR 814.01) von Abfallvermeidung statt von Abfallverminderung (Abs. 1) und betont die Notwendigkeit einer umweltgerechten Entsorgung anstelle einer fachgerechten Entsorgung (Abs. 2). Damit wird die Verfassung an die übergeordnete Gesetzgebung angepasst.

Art. 46 Bildungswesen

Art. 46 steigt neu mit dem grundlegenden Bildungsauftrag an Kanton und Gemeinden ein. Diese haben ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Bildungsangebot zu gewährleisten. Wie bisher gilt ferner, dass Kanton und Gemeinden die Aus- und Weiterbildung sowie die Erwachsenenbildung unterstützen (Abs. 1).

Abs. 2 definiert näher, was dieses Bildungsangebot leisten muss: Es ermöglicht den Lernenden, ihre körperlichen, geistigen, sozialen und schöpferischen Fähigkeiten zu entfalten und sich zu selbstverantwortlichen Persönlichkeiten zu entwickeln. Der Bildungsauftrag von Kanton und Gemeinden fasst damit die Förderung der Lernenden in allen Aspekten ihrer Persönlichkeit ins Auge. Abs. 2 hält neu einen zentralen Aspekt der Chancengerechtigkeit fest. Demnach fördert das Bildungsangebot im Sinne von Abs. 1 und 2 in besonderem Masse das Entwicklungspotential Benachteiligter. Damit wird unterstrichen, dass auch die schwächsten Schülerinnen und Schüler Anspruch auf aufmerksame Förderung haben.

Wie bisher setzt sich der Kanton gemäss Abs. 3 für Zusammenarbeit im Bildungswesen ein. Gemeint ist sowohl die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons als auch über die Kantonsgrenze hinaus. Hierzu enthält der Entwurf neu die Ergänzung, wonach der Kanton hilft, Bildungswege so zu gestalten, dass diese möglichst allen Lernenden ihren Fähigkeiten und Neigungen gemäss offenstehen. Diese Neuerung in Abs. 3 greift auf, was in Art. 61a Abs. 1 BV mit „Durchlässigkeit des Bildungsraumes“ gemeint ist. Es geht letztlich darum, die Übergänge und den Zugang zu den jeweils nächsthöheren Bildungsstufen unter Beachtung der Qualitätsanforderungen möglichst offen zu gestalten (BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, St. Galler Kommentar BV, Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 61a Rz. 12).

Art. 47 Schulen

Art. 47 enthält die grundlegenden Verfassungsbestimmungen zu den Schulen: den Auftrag von Kanton und Gemeinden zur Führung öffentlicher Schulen gemäss bestimmter Vorgaben (Abs. 1), den Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Besuchs der öffentlichen Schulen (Abs. 2), die Freiheit, auf eigene Kosten anerkannte Privatschulen zu besuchen (Abs. 3), sowie den Auftrag des Kantons, den Zugang zu den Hoch- und Fachschulen sicherzustellen (Abs. 4).

Die Regelungen in Art. 47 entsprechen inhaltlich im Wesentlichen der geltenden Kantonsverfassung (Art. 24 Abs. 2, Art. 36 Abs. 2, Art. 38 Abs. 2 und Art. 37 KV). Die Streichung der Kindergärten ist ohne materielle Auswirkung: Auch der Kindergarten fällt unter den Schulbegriff gemäss kantonalem Schulgesetz (vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 Schulgesetz; [bGS 411.0](#)). Neu steht explizit, dass das Gesetz Ausnahmen von der Unentgeltlichkeit vom Besuch der öffentlichen Schulen von Kanton und Gemeinden festlegen kann und dass Kanton und Gemeinden Beitragszahlungen an anerkannte Privatschulen leisten können. Diese Regelungen entsprechen dem bereits geltenden Recht (vgl. Art. 11 Abs. 4, Art. 46 Abs. 2 Schulgesetz). Abs. 4 erwähnt die Universitäten nicht mehr explizit, doch fallen diese unter den Begriff der Hochschulen.

Art. 48 Kultur

Der Auftrag zur Kulturförderung wurde in Anlehnung an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes ([bGS 420.1](#)) präzisiert.

Art. 49 Sport und Freizeit

Neu schreibt die Kantonsverfassung explizit die Sportförderung vor. Ein Beispiel für die Sportförderung durch den Kanton ist Art. 1 ff. der Verordnung über die Verwendung der kantonalen Sportfondsgelder ([bGS 612.3](#)). Daneben haben Kanton und Gemeinden auch andere Angebote für Freizeitgestaltung zu fördern.

Art. 50 Sozialhilfe

Der Artikel zur Sozialhilfe wurde neu formuliert, um das Wesen der staatlichen Sozialhilfe treffender auszudrücken. Abs. 1 stellt klar, dass die Verantwortung für die Gewährleistung der Sozialhilfe beim Kanton und bei den Gemeinden liegt. Neu wird auch präziser umschrieben, wie die hilfsbedürftigen Menschen zu unterstützen sind. Es geht darum, ihre soziale und berufliche Eingliederung zu fördern und sie vor einer sozialen Notlage zu bewahren.

Die Unterstützung von Vorkehren zur Selbsthilfe und die Zusammenarbeit mit Organisationen, die ergänzende Hilfe anbieten, stellen bedeutende ergänzende Grundsätze dar (vgl. Art. 39 Abs. 1 und 2 KV).



Art. 51 Arbeit

Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden zur Koordination und Unterstützung der Stellenvermittlung, der beruflichen Umschulung sowie zur Förderung des Wiedereinstiegs in das Berufsleben entsprechen inhaltlich der geltenden Kantonsverfassung. Abs. 1 wurde sprachlich leicht revidiert.

Art. 52 Familien

Abs. 1 unterscheidet nicht mehr zwischen Familien und anderen Lebensgemeinschaften mit Kindern, sondern verwendet einen weiten und offenen Familienbegriff. Als „Familien“ gelten alle Lebensgemeinschaften mit Kindern, aber auch andere Formen des familiären Zusammenlebens können darunterfallen (z.B. Wohngemeinschaft von Erwachsenen und ihren betreuungsbedürftigen Eltern). Abs. 2 erteilt dem Kanton und den Gemeinden einen neuen Auftrag. Demnach haben sie gute Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben zu schaffen. Dieser Auftrag ersetzt die bisherige „Kann-Vorschrift“.

Art. 53 Menschen mit Behinderungen

Abs. 1 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden allgemein, die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Wie bisher fördern Kanton und Gemeinden die Bildung sowie die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen (Abs. 2). Der neue Entwurf legt einen besonderen Fokus auf die schulische Eingliederung von Kindern und Jugendlichen (Abs. 3). Schulische Eingliederung kann eine Eingliederung in die Regelklasse bedeuten, muss dies jedoch nicht. Bestimmend ist jeweils im Einzelfall, ob es ihnen dient. Auf jeden Fall geht es darum, auch den Menschen mit Behinderungen ein attraktives Bildungsangebot im Sinne von Art. 46 und 47 zu erschliessen.

Art. 54 Gesundheitswesen

Abs. 1 formuliert den grundlegenden Auftrag von Kanton und Gemeinden in der Gesundheitsversorgung deutlich verbindlicher. Neu haben Kanton und Gemeinden nicht mehr nur die Voraussetzungen für die Gesundheitsversorgung zu schaffen, sondern diese sicherzustellen. In diesem Sinn übernehmen Kanton und Gemeinden schon heute zahlreiche Aufgaben zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung (vgl. insb. Art. 4 und 5 Gesundheitsgesetz; [bGS 811.1](#)). Auch die Anforderungen an die Gesundheitsversorgung wurden erhöht: Sie hat bedarfsgerecht, wirtschaftlich tragbar und von hoher Qualität zu sein. Sie muss zudem auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen zugeschnitten sein. Der Begriff der Gesundheitsversorgung ist weit zu verstehen; sowohl die medizinische als auch die pflegerische Versorgung fallen darunter. Auch die nicht mehr ausdrücklich erwähnten Aufsichtsaufgaben des Kantons fallen unter den Auftrag zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung. In diesem Sinne führt die neue Formulierung von Art. 54 und 55 zu keiner Einschränkung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden.

Abs. 2 greift den Auftrag zur Förderung der Zusammenarbeit gemäss bestehendem Art. 48 Abs. 2 KV auf. Die neue Formulierung fördert die Zusammenarbeit allerdings nicht mehr allein unter privaten und öffentlichen Einrichtungen. Es soll vielmehr eine bessere Zusammenarbeit bzw. Vernetzung unter allen Akteuren im Gesundheitswesen zustande kommen. Eine gute Vernetzung steht in engem Zusammenhang mit dem Bedarf nach einer Gesundheitsversorgung, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Menschen zugeschnitten ist (Abs. 1). Zu denken ist etwa an die zweckmässige Kombination von stationären und ambulanten Massnahmen. Der Begriff der interkantonalen Zusammenarbeit ist weiter als der Begriff der "Region" in der geltenden Verfassung. Diese Öffnung ist der Tatsache geschuldet, dass die interkantonale Kooperation auch über die Region Ostschweiz hinaus zu suchen ist, etwa wenn es um hochspezialisierte Angebote oder um die Ausbildung im Gesundheitswesen geht.



Neu werden Kanton und Gemeinden beauftragt, die Angehörigenbetreuung zu unterstützen (Abs. 3). Der Begriff "Angehörigenbetreuung" ist weit gefasst und bringt zum Ausdruck, dass es dabei nicht nur um die Pflege im engeren Sinn geht, sondern um weitere Betreuungs- und Unterstützungsleistungen.

Die freie Heiltätigkeit wird bewusst beibehalten (Abs. 4). Wie bisher bedeutet ihre Garantie durch die Verfassung nicht, dass dem Gesetzgeber eine Regulierung der Heiltätigkeit verwehrt wäre. Sie erinnert jedoch an die liberale Tradition des Kantons und unterstreicht die Bedeutung, die der Kanton der Gesundheitsbranche zumisst.

Art. 55 Gesundheitsförderung und Prävention

Die geltende Kantonsverfassung verpflichtet Kanton und Gemeinden auch zur Unterstützung der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitserziehung sowie zur Bekämpfung von Suchtgefahren (Art. 48 Abs. 3 KV). Art. 55 greift diese Anliegen in sprachlich überarbeiteter Form auf und setzt zudem eigene Akzente. Gemäss Abs. 1 treffen Kanton und Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Massnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention. Diese Massnahmen sollen gemäss einem neuen Absatz mit den Massnahmen zum Schutz der Umwelt und der Tiergesundheit koordiniert werden (Abs. 2). Der neue Absatz verankert den Grundsatz des „oneHealth“, also einer integrierten Betrachtungsweise der Gesundheitsgefahren, explizit in der Verfassung. Dieses Konzept gehört zu den Schwerpunkten des Regierungsprogramms mit dem Horizont 2030 und soll nun in der Verfassung verankert werden.

Art. 56 Wirtschaftsförderung

Der neue Aufgabenartikel zur Wirtschaft hat eine präzisere Sachüberschrift, wonach es im Kern um Wirtschaftsförderung geht. Art. 56 entspricht ohne Änderung dem Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung. Die Covid-19 Pandemie hat insbesondere die Aktualität von Abs. 3 unterstrichen. Die gesundheitspolitischen Massnahmen zeitigten immense wirtschaftliche Schäden in zahlreichen Branchen. Es ist Aufgabe des Staates, diese wirtschaftlichen Folgen der Pandemie bzw. der Massnahmen zu ihrer Bekämpfung zu mildern. Der Regierungsrat schnürte dazu umfangreiche Hilfspakete in Millionenhöhe.

Als Element der Wirtschaftsförderung durch den Kanton nicht mehr erwähnt ist die Möglichkeit der Beteiligung oder des Betriebs einer Kantonalbank (Art. 45 KV). Dies steht dem Kanton unter den Vorgaben des neuen Art. 33 aber weiterhin offen. Der Regierungsrat hält die ausdrückliche Verankerung einer Kantonalbank 25 Jahre nach dem Verkauf des Instituts nicht mehr für opportun.

Art. 57 Land- und Forstwirtschaft

Der Entwurf setzt neue Akzente bei der Förderung der Land- und Forstwirtschaft. Der Fokus liegt nicht mehr primär auf der Leistungsfähigkeit, sondern darauf, dass die Land- und Forstwirtschaft nachhaltig (insb. naturnah und umweltschonend) und den topographischen Verhältnissen angepasst ist. Sie hat ausserdem auf den Markt ausgerichtet zu sein. Diese Marktorientierung lässt sich kaum von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit trennen. Die neue Formulierung setzt jedoch einen Akzent auf Angebote, die bei den Abnehmern besonders gefragt sind, und nicht auf Massenproduktion. Die Begrifflichkeit zu den Funktionen des Waldes wurde den Formulierungen in Art. 1 Abs. 1 lit. c des Waldgesetzes angepasst (WaG; SR 921.0).

Art. 58 Wissenschaft, Forschung und Innovation

Der Entwurf ergänzt den Auftrag zur Unterstützung der wissenschaftlichen Tätigkeit mit einem Auftrag zur Unterstützung von Forschung und Innovation. Der neue Auftrag zur Forschungs- und Innovationsförderung ist

sehr weit gefasst und muss durch gesetzliche Regelungen konkretisiert werden. Klar ist, dass sich die Förderung der Forschung und Innovation nicht auf den Hochschulbereich beschränken muss. Forschung und Innovation können auch im wirtschaftlichen Sektor gefördert werden. Art. 58 ist damit eng verknüpft mit Art. 56. Die Förderaufträge in Art. 58 sind an den Kanton adressiert. Ihm obliegt es, kantonsweit unterstützende Massnahmen zu treffen. Damit ist es den Gemeinden allerdings nicht verwehrt, eigene Unterstützungsmassnahmen zu treffen.

Art. 59 Digitale Information und Kommunikation

Art. 59 führt eine neue öffentliche Aufgabe für Kanton und Gemeinden ein und reagiert damit auf den digitalen Wandel, der seit dem Erlass der geltenden Kantonsverfassung fast alle Lebensbereiche verändert hat. Der Entwurf anerkennt, dass die Digitalisierung sowohl grosse Chancen wie auch gewichtige Risiken birgt und zeigt für den Kanton und die Gemeinden neue Handlungsfelder auf.

Abs. 1 statuiert einen grundlegenden Auftrag für Kanton und Gemeinden, den Zugang zu digitaler Information und Kommunikation zu fördern. Der Auftrag in Abs. 1 wurde im Anschluss an die Vernehmlassung präzisiert, sodass er auch die Förderung des Zugangs zu digitaler Kommunikation einschliesst. Dieser sehr allgemeine Auftrag widerspiegelt die Breite des ins Auge gefassten Phänomens, indem keine konkreten Massnahmen benannt, aber eine Zielrichtung vorgegeben wird. Es wird vor allem in der Verantwortung der gesetzgebenden Organe von Kanton und Gemeinden stehen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten konkrete Massnahmen zu bestimmen. Mögliche Anwendungsfelder wären beispielsweise die Erleichterung des Zugangs zu kostenpflichtigen Online-Medien oder Online-Portalen für Private, der Ausbau von Glasfasernetzen oder auch die konsequente Umstellung sämtlicher öffentlicher Dienstleistungen nach dem Prinzip des „digital first“. Denkbar sind auch Angebote zur Förderung der digitalen Kompetenz in der Bevölkerung.

Abs. 2 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zeitgemässe und sichere digitale Informations- und Kommunikationsmittel einzusetzen. Im Kern geht es auch hier um eine konsequente Digitalisierung der staatlichen Tätigkeiten und den möglichst einfachen Zugang zu digitalen staatlichen Dienstleistungen. Dieser Aufgabe gehen Kanton und Gemeinden gestützt auf das kantonale Gesetz über eGovernment und Informatik ([bGS 142.3](#)) bereits gemeinsam nach.

Abs. 3 trägt einem Risiko des Einsatzes digitaler Informations- und Kommunikationsmittel Rechnung. Es soll verhindert werden, dass Personen, denen keine digitale Informations- und Kommunikationsmittel zur Verfügung stehen oder die mit ihrem Umgang nicht vertraut sind, der Zugang zu den Behörden verbaut wird. Kanton und Gemeinden haben deshalb zu gewährleisten, dass der Zugang für alle möglich bleibt. Ein aktuelles Beispiel dafür bildet das elektronische Amtsblatt, das auf Anfrage zum Selbstkostenpreis auch schriftlich zugestellt wird. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die Pflicht, vorausschauend nach Lösungen zu suchen und nicht zuzuwarten, bis Beanstandungen hängig werden. Diese Pflicht ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Grundsatz, dass sich die staatliche Aufgabenerfüllung am Gemeinwohl und an den Bedürfnissen aller zu orientieren hat (Art. 4 Abs. 2) und sich nicht diskriminierend auswirken darf.

Art. 60 Versicherungen

Art. 60 ist im Vergleich zu Art. 46 der geltenden Kantonsverfassung allgemeiner gehalten. Neu wird lediglich der Grundsatz festgehalten, dass der Kanton Versicherungen durch Gesetz für obligatorisch erklären und Versicherungseinrichtungen betreiben kann. Der Versicherungsschutz für Gebäude und Land ist gestützt auf das kantonale Gesetz über die Gebäude- und Grundversicherung obligatorisch (vgl. Art. 1, 3 Assekuranzgesetz;



bGS 862.1). An der rechtlichen Ausgangslage Privater ändert sich damit nichts. Die sprachlich allgemeinere Fassung deutet darauf hin, dass per Gesetz auch weitere Schadensfälle für versicherungspflichtig erklärt werden könnten.

Art. 61 Regalien

Die Regalrechte des Kantons werden unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Art. 61 steht in engem Zusammenhang mit Art. 94 Abs. 4 BV, der den Kantonen für die historischen Regalrechte wie das Jagdregal, das Fischereiregal, das Bergwerkregal und das Salzregal die Erlaubnis erteilt, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Die Aufzählung der ausschliesslichen wirtschaftlichen Nutzungsrechte des Kantons gemäss Abs. 1 lit. a–d ist abschliessend. Der Gesetzgeber ist nicht befugt, weitere kantonale Regalrechte vorzusehen.

Art. 62 Geschützte Wappen und Hoheitszeichen

Art. 62 erteilt dem Kanton eine neue Aufgabe. Demnach hat er ein Verzeichnis der Wappen und Hoheitszeichen von Kanton und Gemeinden zu führen und für deren Schutz zu sorgen. Der Auftrag steht in Einklang mit dem Wappenschutzgesetz des Bundes (SR 232.21), welches den Kantonen verschiedene Umsetzungsaufgaben überlässt.

Art. 63 Bürgerrecht

Die geltende Kantonsverfassung enthält einen Gesetzgebungsauftrag zur Regelung des Erwerbs und des Verlusts des Landrechts und des Gemeindebürgerrechts (Art. 3 Abs. 2 KV) und legt fest, dass das Gemeindebürgerrecht Grundlage des Landrechts ist (Art. 3 Abs. 1 KV). Der Entwurf übernimmt nur noch den Gesetzgebungsauftrag. Die inhaltlichen Vorschriften zum Bürgerrecht sind im Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht zu finden (bGS 121.1); so insbesondere auch der noch immer gültige Grundsatz, dass das Gemeindebürgerrecht Grundlage des Landrechts ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 Gesetz über das Landrecht und das Gemeindebürgerrecht).

4. Finanzordnung

Der Abschnitt zur Finanzordnung wurde aus systematischen Gründen an den Aufgabenteil angeschlossen. Da der Finanzausgleich sowohl die Gemeinden als auch den Kanton betrifft, ist er nicht mehr im Gemeindeteil, sondern im Kapitel zur Finanzordnung geregelt. Ausserdem gehören die Beschaffung und Verwaltung der finanziellen Mittel von Kanton und Gemeinden ebenfalls zu den öffentlichen Aufgaben. Materiell wurde das Kapitel weitgehend aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen.

Art. 64 Finanzhaushalt

Abs. 1 hebt den bereits im Finanzhaushaltsgesetz verankerten Grundsatz der wirksamen Mittelverwendung (vgl. Art. 4 Abs. 1 FHG) auf Verfassungsstufe. Die jetzt schon in der geltenden Kantonsverfassung erwähnten Grundsätze werden weiterhin aufgeführt (Abs. 1).

Abs. 2 benennt die wichtigsten finanzpolitischen Steuerungs- und Kontrollinstrumente und macht dazu auch ausgewählte Vorgaben: Die Erfordernisse der Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie der Darstellung der mittelfristigen Entwicklung des Finanzhaushalts im Aufgaben- und Finanzplan. Abs. 3 und 4 wurden unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen (vgl. Art. 96 Abs. 4 und 5 KV).



Art. 65 Mittelbeschaffung

Die Aufzählung der Einnahmequellen hat informativen Charakter. Sie ist auch nicht abschliessend (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 97 Rz. 1). Die Bestimmung erwähnt neu auch die Gemeinden. Ansonsten wurde der Wortlaut von Art. 97 KV unverändert übernommen.

Art. 66 Steuern

Abs. 1 verankert das spezifische Gebot der Gesetzesform im Abgabenrecht.

Abs. 2 ist von der Formulierung her an Art. 127 Abs. 2 BV ausgerichtet. Der neue Wortlaut bringt keine Neuerung mit sich, denn die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit konkretisieren lediglich das bereits in Art. 98 Abs. 3 KV verankerte Rechtsgleichheitsprinzip. Der Grundsatz der Allgemeinheit verlangt, dass alle Personen oder Personengruppen nach denselben gesetzlichen Regeln erfasst werden und dass Ausnahmen sachlich gerechtfertigt sein müssen (KLAUS VALLENDER/RENÉ WIEDERKEHR, St. Galler Kommentar BV, Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 127 Rz. 13). Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung verlangt, dass Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden auch gleich besteuert werden (KLAUS VALLENDER/RENÉ WIEDERKEHR, a.a.O., Art. 127 Rz. 21). Wie bisher haben Kanton und Gemeinden auch den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Dieses Prinzip verlangt nach einer gerechten Verteilung der Steuerlast, welche bestehende Ungleichheiten nicht verschärft und auch keine neuen Ungleichheiten herstellt (BGE 133 I 206 E. 7.4 S. 220). Gegen das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstösst etwa ein degressiver Steuertarif (BGE 133 I 206 E. 8.3 S. 224 f.).

Neu hält Abs. 3 auch einen zentralen Grundsatz aus Art. 20 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes fest, wonach Hauptsteuern nicht zweckgebunden werden dürfen. Dieser Grundsatz hat von seiner Bedeutung her Verfassungsrang und wird daher heraufgestuft.

Der neue Entwurf verzichtet auf eine Aufzählung der durch Kanton und Gemeinden erhobenen Steuern (vgl. Art. 98 Abs. 1 KV). Eine solche Aufzählung ist aufgrund der durch den Bund vorgegebenen direkten Steuern obsolet (vgl. Art. 2 Steuerharmonisierungsgesetz; SR 642.14).

Art. 67 Ausgaben

Abs. 1 und 2 regeln wie bereits Art. 99 der geltenden Kantonsverfassung die Voraussetzungen für die Tätigkeit von Ausgaben. Vorausgesetzt sind eine Rechtsgrundlage sowie eine Bewilligung bzw. ein Ausgabenbeschluss des zuständigen Organs (Abs. 1). Damit eine Ausgabe im aktuellen Rechnungsjahr getätigt werden darf, muss sie darüber hinaus auch im genehmigten Voranschlag vorgesehen sein (Abs. 2). Gesetzlich verankerte Ausnahmen zu dieser Regel sind in Art. 15 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0) zu finden.

Art. 68 Finanzausgleich

Die neue Regelung des Finanzausgleichs ist ausführlicher als Art. 104 KV. Sie beginnt mit dem Auftrag an den Kanton, einen Finanzausgleich unter den Gemeinden sicherzustellen (Abs. 1) und hält sodann gewisse inhaltliche Massstäbe fest (Abs. 2): Wie bereits die geltende Kantonsverfassung richtet Art. 68 Abs. 2 den Finanzausgleich darauf aus, Unterschiede in der Steuerbelastung unter den Gemeinden auszugleichen. Der Entwurf ergänzt diesen Grundsatz mit weiteren Eckpfeilern aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG; [bGS 613.1](#)). Demnach sollen auch Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit vermindert werden, wie dies etwa mit den

Instrumenten der Mindestausstattung (Art. 4 FAG) und dem Disparitätenabbau (Art. 5 FAG) angestrebt wird. Neu auf Verfassungsstufe verankert ist zudem der Auftrag, strukturell bedingte Sonderlasten angemessen auszugleichen.

Abs. 3 statuiert einen besonderen Gesetzesvorbehalt für die Regelung des Finanzausgleichs. Das Erfordernis einer Regelung auf Gesetzesstufe ergäbe sich allerdings auch gestützt auf Art. 84 und verhindert nicht, dass untergeordnete Fragen zum Finanzausgleich durch Verordnungsrecht geklärt werden. Gemäss Abs. 3 hat das Finanzausgleichsgesetz ausserdem kantonale Beiträge vorzusehen. Diese Vorgabe wird durch das geltende Gesetz bereits erfüllt (vgl. Art. 2 Abs. 4 FAG).

5. Volksrechte

Das Kapitel zu den Volksrechten wurde bereits durch die Verfassungskommission systematisch komplett erneuert und sprachlich in verschiedenen Punkten präzisiert. Der Entwurf des Regierungsrates übernimmt viele jener Änderungen, nimmt aber auch eigene systematische und redaktionelle Änderungen vor. Insbesondere wird das Referendum vor der Volksinitiative behandelt, weil die Volksinitiative an das Referendum anknüpft. Gemäss der neuen Einteilung werden zunächst das Stimmrecht, dann die Volkswahlen, das Referendum und zuletzt die Volksinitiative behandelt. Die Regelungen zur Volksdiskussion und zur Vernehmlassung sind neu im Behördenteil zu finden, da sie nicht eigentlich zum Kern der Volksrechte zählen. Die Erläuterungen halten sich knapp, wo keine Änderungen gegenüber dem geltenden Recht vorkommen.

Gemäss Auftrag des Regierungsrates prüfte die Verfassungskommission, ob die Stellung der Parteien und Fraktionen in der Kantonsverfassung zu Sprache kommen sollte. Sie kam zum Schluss, dass eine Ergänzung der Verfassung in diesem Punkt nicht angezeigt ist ([Protokoll VK-Sitzung vom 24. Oktober 2019, S. 2](#)). Der Regierungsrat schliesst sich dieser Einschätzung an. Daher verzichtet der Entwurf auf eine Bestimmung zu diesem Themenkomplex.

5.1 Stimmrecht

Dieser Abschnitt wurde im Rahmen der redaktionellen und systematischen Bereinigung auf einen Artikel gekürzt.

Art. 69 Stimmrecht

Art. 69 bestimmt, wer auf kantonaler Ebene stimmberechtigt ist. Neu sollen Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz im Kanton das Stimmrecht erhalten, sobald sie das 16. Altersjahr zurückgelegt haben (Abs. 1). Die Senkung des Stimmrechtsalters steht im Einklang mit dem Ziel des Regierungsrates, die politische Beteiligung im Kanton zu stärken (vgl. [Regierungsprogramm 2020–2023, S. 10](#)). Es bietet sich dadurch die Chance, das Interesse junger Menschen für Politik zu fördern und sie an politische Prozesse heranzuführen. Der Regierungsrat teilt diesbezüglich die Einschätzung der Verfassungskommission, wonach die intellektuellen Fähigkeiten für die Stimmabgabe ab diesem Alter vorausgesetzt werden können. Ein Ausbau der Mitsprachemöglichkeiten der jüngeren Generation ist auch deshalb angebracht, weil sie von langfristig erfolgreichen politischen Entscheiden besonders betroffen ist. Dies gilt exemplarisch für die zentrale Herausforderung des Klimawandels, der auch im vorliegenden Entwurf eine prominente Rolle spielt.

Neu ist auch das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten für ausländische Staatsangehörige. Diese müssen als zusätzliche Voraussetzung ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen. Es wird als

selbstverständlich vorausgesetzt, dass die betroffenen Personen für die Dauer ihres Aufenthaltes in der Schweiz eine Bewilligung haben müssen. Illegale Aufenthalte in der Schweiz sind daher nicht mitzuzählen und können gegebenenfalls auch zu einem Unterbruch der Frist im Sinne von Art. 69 Abs. 2 führen. Auch die Erweiterung des Stimmrechts auf langjährig in der Schweiz wohnhafte ausländische Staatsangehörige steht im Einklang mit dem Regierungsprogramm, wonach eine möglichst vielseitige politische Partizipation angestrebt wird. Abweichend von der geltenden Regelung über das Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige in den Gemeinden (vgl. Art. 105 Abs. 2 KV) müssen ausländische Staatsangehörige, sofern sie die genannten Voraussetzungen erfüllen, nicht noch zusätzlich ein Gesuch stellen. Eine solche zusätzliche Hürde wäre rechtlich problematisch, weil das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Rechte den Gleichbehandlungsgrundsatz besonders streng handhabt. Aus Sicht des Regierungsrates gibt es auch keinen überzeugenden sachlichen Grund dafür, zusätzlich eine Gesuchstellung vorauszusetzen.

Sollte ein Stimmrecht auf Kantons- und Gemeindeebene für ausländische Staatsangehörige nicht mehrheitsfähig sein, wäre auch denkbar, das Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige wie bisher nur auf kommunaler Ebene vorzusehen. Dabei könnte es wie bisher den Gemeinden überlassen werden, ob sie ein Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige einführen wollen oder nicht. Auf das Erfordernis einer Gesuchstellung bzw. einer zusätzlichen Anmeldung sollte auch in diesem Fall aufgrund der oben geschilderten Überlegungen verzichtet werden.

Abs. 3 erklärt die Bestimmungen des Bundes über den Ausschluss vom Stimmrecht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit auch in kantonalen Angelegenheiten für anwendbar. Demnach sind Personen vom Stimmrecht ausgeschlossen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (vgl. Art. 2 BPR; SR 161.1). Die kantonale Praxis hat sich bisher auch ohne explizite Verfassungsgrundlage an die Regelung auf Bundesebene angelehnt. Die Verweisung auf Bundesrecht ist in diesem Fall sinnvoll, weil Bund und Kanton den Ausschluss vom Stimmrecht gleich handhaben sollten. Ferner muss die Kantonsverfassung im Falle einer Revision des Bundesrechts nicht revidiert werden.

5.2 Volkswahlen

Art. 70

Art. 70 regelt neu an einem Ort, welche Wahlkompetenzen die Stimmberechtigten auf Kantonsstufe haben. Neu ist in inhaltlicher Hinsicht, dass Landammann und Mitglieder des Obergerichts nicht mehr vom Volk gewählt werden. Stattdessen werden die Mitglieder des Obergerichts durch den Kantonsrat gewählt (weiterführende Erläuterungen bei Art. 92 Abs. 1 lit. b). Der Regierungsrat konstituiert sich – ebenso wie der Kantonsrat – neu selbst (vgl. Art. 105 und Erläuterungen dort).

Für die Vertretung des Kantons im Ständerat regelt Art. 82 Abs. 1 auch deren Amtsdauer. Die Amtsdauer der übrigen durch die Stimmberechtigten gewählten Personen ist ebenfalls in Art. 82 Abs. 1 geregelt. Die Wahl in den Nationalrat wird abschliessend durch das Bundesrecht geregelt, weshalb kein Raum für eine Regelung in der Kantonsverfassung bleibt.



5.3 Volksabstimmungen

Art. 71 Obligatorisches Referendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen wie bis anhin Revisionen der Kantonsverfassung (Abs. 1 lit. a), Initiativen, denen der Kantonsrat nicht zustimmt oder einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Abs. 1 lit. b), Ausgabenbeschlüsse (Abs. 1 lit. c), Grundsatzbeschlüsse (Abs. 1 lit. d) und Beschlüsse des Kantonsrates, die gemäss Art. 72 dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn ein Drittel der anwesenden Mitglieder dies verlangt (Abs. 1 lit. e).

Der Entwurf erhöht im Zusammenhang mit der Einführung des fakultativen Finanzreferendums (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. c) den Schwellenwert für das obligatorische Finanzreferendum. Neu unterstehen Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates über einmalige Ausgaben von mehr als 15 Prozent einer Steuereinheit sowie über wiederkehrende Ausgaben von mehr als 3 Prozent einer Steuereinheit dem obligatorischen Referendum. Gegenwärtig (Staatsrechnung 2021) entspricht dies Beträgen von CHF 7'828'046.- bzw. CHF 1'565'609.-. Das führt in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 lit. c dazu, dass Ausgabenbeschlüsse über einmalige Ausgaben zwischen 5 und 15 Prozent einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum unterliegen. Dasselbe gilt für wiederkehrende Ausgaben zwischen 1 und 3 Prozent einer Steuereinheit. Die neue Regelung führt dazu, dass unbestrittene Ausgabenbeschlüsse nur noch dann eine Volksabstimmung erfordern, wenn der Betrag ausgesprochen hoch ist.

Grundsatzbeschlüsse im Sinne von Art. 71 Abs. 1 lit. d dienen dazu, das Stimmvolk über grundsätzliche Weichenstellungen zu befragen, noch bevor eine Vorlage vollständig ausgearbeitet werden muss. Diese Bestimmung gibt dem Kantonsrat ein Instrument in die Hand, um Grundsatzfragen vorweg zu klären und so den Gesetzgebungsprozess effizient zu gestalten. Ein Beispiel für einen verfahrensleitenden Grundsatzbeschluss ist der Beschluss vom 4. März 2018 zur Durchführung einer Totalrevision.

Art. 72 Fakultatives Referendum

Gemäss Abs. 1 lit. a unterstehen Erlass, Aufhebung oder Änderung von Gesetzen wie bis anhin dem fakultativen Referendum. Dasselbe gilt für interkantonale und internationale Verträge mit gesetzgebendem Charakter (lit. b). Ein interkantonaler oder internationaler Vertrag hat gesetzgebenden Charakter (bzw. enthält Gesetzesrecht), wenn er geltendes Gesetzesrecht ändert oder aufhebt oder wenn darin neue wichtige Rechtssätze im Sinne von Art. 84 Abs. 1 zu finden sind. Abs. 1 lit. c regelt das im Zusammenhang mit Art. 71 Abs. 1 lit. c bereits kommentierte, fakultative Finanzreferendum.

5.4 Volksinitiative

Art. 73 Gegenstand

Art. 73 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht. Lit. c enthält eine neue Präzisierung bezüglich des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung von Verträgen. Da es nicht in der Macht des Kantons liegt, Verträge einseitig anzupassen, kann eine Initiative nur die Aufnahme von Vertragsverhandlungen oder die Kündigung von Verträgen verlangen.

Art. 74 Form

Art. 74 fasst die Regelungen von Art. 52 und Art. 53 KV zusammen.



Art. 75 Zustandekommen

Bereits die geltende Kantonsverfassung setzt für das Zustandekommen einer Volksinitiative voraus, dass diese von 300 Stimmberechtigten unterzeichnet wird (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 gilt neu eine Frist für die Sammlung der erforderlichen Unterschriften von sechs Monaten. Die Frist beginnt ab der amtlichen Veröffentlichung des Initiativbegehrens zu laufen. Die Sammelfrist verhindert, dass Volksinitiativen über Jahre pendent sind, ohne dass klar ist, ob sie je eingereicht werden oder nicht. Solche Beispiele gab es in der Vergangenheit verschiedentlich.

Art. 76 Gültigkeit

Art. 76 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (Art. 55 Abs. 2 KV).

Art. 77 Verfahren

Wie bis anhin entscheidet der Regierungsrat über das Zustandekommen und der Kantonsrat über die Gültigkeit der Initiativen (Abs. 1). Abs. 2 schreibt weiterhin vor, dass Initiativen möglichst rasch zu behandeln sind. Neu erhält der Gesetzgeber den Auftrag, konkrete Behandlungsfristen festzulegen.

Art. 78 Gegenvorschlag

Art. 78 entspricht unverändert Art. 54 KV.

6. Behörden

Der Behördenteil behält im Wesentlichen die Struktur der geltenden Kantonsverfassung. Er steigt mit einem allgemeinen Teil ein und widmet sodann dem Kantonsrat, dem Regierungsrat und den Gerichten je einen eigenen Abschnitt. Der Entwurf orientiert in einem letzten Kapitel über den Auftrag und die Stellung der weiteren kantonalen Behörden, die in der geltenden Kantonsverfassung zum Teil nur rudimentär Erwähnung finden.

Der Entwurf strebt durch punktuelle Anpassungen eine Optimierung des Zusammenspiels der kantonalen Behörden an. Die Funktion und die Stellung der kantonalen Behörden werden jedoch in allen wesentlichen Aspekten beibehalten. Der Behördenteil enthält diverse Präzisierungen und systematische Umstellungen in den Einzelheiten. Auf den inhaltlichen Neuerungen und den systematischen und sprachlichen Präzisierungen liegt auch in diesem Erläuterungsabschnitt der Fokus.

6.1 Allgemeines

Art. 79 Gewaltenteilung

Art. 79 eröffnet den allgemeinen Teil zur Behördenorganisation mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Der Entwurf statuiert nicht nur den Grundsatz, sondern formuliert dessen Kerngehalt in zwei konzisen Absätzen.

Art. 80 Wählbarkeit

Abs. 1 sieht im Einklang mit der geltenden Kantonsverfassung den Grundsatz vor, dass wählbar ist, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt und politischen Wohnsitz im Kanton hat. Aktives und passives Wahlrecht auf kantonaler Ebene divergieren also (vgl. zum aktiven Stimmrecht vorne, Art. 69). Neu ordnet die Verfassung die Wählbarkeit explizit nur – aber abschliessend – für den Kantonsrat, den Regierungsrat sowie die kantonale Vertretung im Ständerat. Die Wählbarkeit in die Gerichte und die übrigen kantonalen Behörden ist durch Ge-

setz zu regeln (Abs. 2). Die Regelungskompetenz des Gesetzgebers ist im Vergleich zu Art. 62 KV enger definiert, indem die Wählbarkeit in den Kantonsrat, den Regierungsrat und den Ständerat abschliessend auf Verfassungsstufe festgelegt ist. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich keine Kompetenz, Ausnahmen vorzusehen. In Bezug auf die übrigen kantonalen Behörden allerdings wird dem Gesetzgeber neu ein Gestaltungsraum eröffnet. Mit Rücksicht auf die Anforderungen an die betreffende Behörde, könnten die Voraussetzungen für die Wählbarkeit gelockert (z.B.: bezüglich Wohnsitzerfordernis oder Staatsagenhörigkeit) oder verschärft werden (z.B.: Ausbildungsanforderungen für Richterinnen und Richter).

Art. 81 Unvereinbarkeit

Art. 81 vereinfacht die Regelung der Unvereinbarkeiten auf Verfassungsstufe erheblich. Neu regelt die Kantonsverfassung nur noch die Unvereinbarkeiten zwischen den obersten Behörden des Kantons (Abs. 1). Die bisher bestehenden familiären Unvereinbarkeiten gelten ohne Veränderungen weiter (Abs. 2). Art. 81 Abs. 3 erteilt sodann dem Gesetzgeber die Kompetenz, weitere Unvereinbarkeiten vorzusehen. Die Verfassung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass Unvereinbarkeiten wegen ihrer Einschränkung des Stimm- und Wahlrechts eine möglichst eindeutige Formulierung benötigen und zugleich mit Rücksicht auf die Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit differenziert geregelt werden müssen. Die bisherige Erfahrung des Kantons zeigt auch, dass in diesen Fragen ein gewisser Bedarf nach Flexibilität besteht. Insgesamt ist deshalb das kantonale Gesetz die geeignete Erlassform für die Regelung weiterer Unvereinbarkeiten.

Art. 82 Amtsdauer

Neu an der Regelung zur Amtsdauer ist, dass Mitglieder der gerichtlichen Behörden nun für acht statt vier Jahre amtieren (Abs. 2). Diese Neuerung soll die Unabhängigkeit der Rechtsprechung stärken. Eng verknüpft mit der Verlängerung der Amtsdauer sind die Bemühungen um eine möglichst sorgfältige Auswahl fachlich geeigneter Personen. Dem zuzuordnen ist der Wechsel von der Volkswahl des Obergerichts zur Wahl durch den Kantonsrat (Art. 92 Abs. 1 lit. b) und die neue Strukturierung des Wahlverfahrens mit Evaluation der Kandidierenden durch eine Wahlvorbereitungskommission (Art. 117). Die Neuregelung enthält also ein ganzes Paket an Massnahmen und ist nicht nur auf die Verlängerung der Amtsdauer von vier auf acht Jahre beschränkt.

Art. 83 Amtsunfähigkeit

Für den Fall, dass ein Mitglied des Regierungsrates offensichtlich und dauerhaft amtsunfähig wird, erteilt die geltende Kantonsverfassung dem Kantonsrat die Kompetenz, die Amtsunfähigkeit des betroffenen Ratsmitglieds festzustellen. Ein solcher Beschluss erfordert eine Mehrheit von drei Viertel der anwesenden Ratsmitglieder (Art. 77 Abs. 1^{bis} KV). Art. 83 berücksichtigt nun, dass Fälle von Amtsunfähigkeit auch bei anderen Behörden eintreten können. Aus diesem Grund gibt Art. 83 dem Kantonsrat neu eine allgemeine Amtsenthebungscompetenz für Behördenmitglieder, die von den Stimmberechtigten oder vom Kantonsrat gewählt wurden. Die neue Terminologie "Amtsenthebung" stellt klar, dass mit einem Amtsenthebungsbeschluss eine Vakanz eintritt. Die Folge davon ist, dass das damit frei gewordene Amt durch eine Wahl neu besetzt werden muss.

Um einen Missbrauch dieser Kompetenz auszuschliessen, sind die Voraussetzungen für eine Amtsenthebung sehr streng formuliert: Demnach kommt eine Amtsenthebung nur in Frage, wenn die betroffene Person offensichtlich und dauerhaft nicht mehr in der Lage ist, ihr Amt auszuüben. Der Beschluss des Kantonsrates bedarf zudem einer Dreiviertelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder.



Art. 84 Rechtsetzung

Art. 84 beschreibt in Übereinstimmung mit der geltenden Kantonsverfassung (Art. 68 und 69 KV), welche Regelungen zwingend in einem formellen Gesetz zu erlassen sind (Abs. 1), und stellt klar, dass die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Verordnungsgeber möglich ist, soweit dies durch die Verfassung nicht ausgeschlossen ist (Abs. 2). Explizit nicht an den Verordnungsgeber delegiert werden dürfen damit wichtige Rechtssätze im Sinne von Abs. 1 sowie Regelungen, die die Verfassung im Einzelfall dem Gesetzgeber vorbehält (vgl. bspw. Art. 33 Abs. 1, Art. 34, Art. 81 Abs. 3). Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Rechtsetzungsdelegationen richten sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 103 Ia 369, E. 3 S. 374 ff.; BGE 118 Ia 305, E. 2b S. 310).

Direkte Rechtsetzungsdelegationen an andere Behörden als den Regierungsrat werden nicht mehr ausgeschlossen. Direkte Kompetenzzuweisungen durch den Gesetzgeber können insbesondere im Falle der Errichtung von selbständigen Anstalten und Körperschaften sinnvoll sein (vgl. z.B. die Rechtsetzungsbefugnisse des Verwaltungsrats des SVAR, Art. 6 Abs. 1 Spitalverbundgesetz; [bGS 812.11](#)).

Die Regelung zur Subdelegation von Verordnungskompetenzen an nachgeordnete Organe hat eine Änderung erfahren (Abs. 3). Basierend noch auf der Kompetenzverteilung zwischen der ehemaligen Landsgemeinde und dem Kantonsrat verlangt die geltende Kantonsverfassung hierfür eine Ermächtigung durch den Kantonsrat. Angepasst an die heute geltende Kompetenzordnung ist eine Regelung dazu neu auf Gesetzesstufe vorzusetzen. Die Subdelegation vom Verordnungsgeber an nachgeordnete Organe hat deshalb nach Massgabe des Gesetzes zu erfolgen.

Art. 85 Vernehmlassung

Art. 85 hält wie bereits die geltende Kantonsverfassung die wichtigsten Eckpunkte zur Vernehmlassung fest (Abs. 1) und verdeutlicht in Abs. 2, dass die Einreichung von Stellungnahmen während der Vernehmlassungsfrist allen offensteht. Daraus folgt, dass nicht nur die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu veröffentlichen sind (am Ende werden alle Vernehmlassungsantworten veröffentlicht, Abs. 3), sondern es muss von Beginn an die Eröffnung der Vernehmlassung mitsamt allen Unterlagen publik gemacht werden. Die heutige Regelung im Kanton entspricht dem bereits (vgl. Art. 38 Organisationsverordnung; bGS 142.121).

Art. 86 Transparenz

Art. 86 übernimmt in vielem den Standard, den die geltende Kantonsverfassung betreffend Informationspflicht und Öffentlichkeit vorgibt. So müssen die Behörden das Volk frühzeitig und ausreichend über ihre Tätigkeiten informieren (Abs. 1). Nicht mehr explizit festgehalten ist, dass die offizielle Information über Abstimmungsvorlagen eine freie Meinungsbildung ermöglichen soll (Art. 67 Abs. 2 KV). Diese Vorgabe ergibt sich bereits aus einer ausführlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die neue Kantonsverfassung überlässt den Erlass von Vorschriften über die Informationspflicht kommunaler Behörden dem Gesetzgeber. Das ist konsequent, da das Gesetz gemäss Art. 128 auch weitere – mindestens so bedeutsame – Regelungen über die Gemeinden zu treffen hat. Das 6. Kapitel der Kantonsverfassung ("6. Behörden") ist dagegen den kantonalen Behörden gewidmet.

Neu hält Art. 86 Abs. 2 ein grundsätzlich unbedingtes Recht auf Auskunft und Akteneinsicht fest. Demnach muss man neu nicht mehr ein berechtigtes Interesse nachweisen. Die Auskunft muss erteilt und die Einsicht gewährt werden, sofern nicht im Einzelfall überwiegende öffentliche oder private Interessen dem entgegenste-



hen (Abs. 2). In diesem Fall liegt die Begründungslast jedoch bei den Behörden. Auskünfte und Einsichtsgesuche sind grundsätzlich unentgeltlich (Abs. 2). Die Formulierung ermöglicht es, für besonders aufwendige Anfragen eine Gebühr vorzusehen (vgl. Art. 16 Abs. 1 Informationsgesetz; [bGS 133.1](#)).

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Kantonsrates und der Gerichte sind an anderer Stelle festgehalten (vgl. Art. 89 Abs. 2, Art. 115 Abs. 2).

Wie bisher werden Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen. Neu werden auch die Mitglieder der gerichtlichen Behörden verpflichtet, ihre Interessen offenzulegen (Abs. 3).

Art. 87 Ausstand

Art. 87 Abs. 1 enthält eine präzisere Umschreibung des bisher in Art. 64 Abs. 1 KV verankerten Ausstandsgrunds. Demnach hat in den Ausstand zu treten, wer von einem Geschäft unmittelbar persönlich betroffen ist. Gemäss Abs. 2 kann das Gesetz weitere Ausstandsgründe vorsehen (vgl. z.B.: Art. 8 VRPG; bGS 143.1).

Art. 88 Verantwortlichkeit

Die Haftung des Kantons wird in Abs. 1 präziser umschrieben. Wie in anderen Fragen regelt die Kantonsverfassung das Grundsätzlichste – den Grundsatz der Staatshaftung gegenüber Privaten für widerrechtlich verursachte Schäden. Weitere Fragen, wie zum Beispiel der Rückgriff des Gemeinwesens auf Behördenmitglieder und Angestellte, sind im Gesetz zu regeln (Abs. 2). Die Entrichtung von Ersatzleistungen bei rechtmässig verursachten Schäden gehört nicht zum Verantwortlichkeitsrecht. Auch diese Frage ist dem Gesetzgeber zu überlassen. Dasselbe gilt für die Regelung der Verantwortlichkeit von Gemeindebehörden.

6.2 Kantonsrat

Mit der Reform der Staatsleitung wurde das Konzept zur Regelung des Kantonsrates grundsätzlich reformiert. Zu Zeiten der Landsgemeinde ordnete die Kantonsverfassung die Organisation des Kantonsrates abschliessend. Mit der Einführung des Gesetzesvorbehalts betreffend Organisation und Verfahren verlagerte sich der Schwerpunkt der Normierung von der Verfassungs- auf die Gesetzesstufe. Diesem Schritt trägt der Entwurf nun Rechnung. Auf Verfassungsstufe kann die Regelungsdichte demnach reduziert werden. Ein Beispiel bildet Art. 79 der geltenden Kantonsverfassung. Er wurde im Rahmen der Überarbeitung des Verfassungsentwurfs gestrichen. Das neue Kantonsratsgesetz regelt die Organisation der parlamentarischen Kommissionen ausreichend. Eine Regelung auf Verfassungsstufe ist nicht mehr notwendig.

Art. 89 Stellung

Art. 89 umschreibt zum Einstieg in den Abschnitt über die Kompetenzen und die Organisation des Kantonsrates dessen Hauptfunktionen: die Gesetzgebung und die parlamentarische Aufsicht (Abs. 1). Damit eng verknüpft ist die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen (Abs. 2).

Art. 90 Zusammensetzung und Wahl

Nach geltendem Recht werden die 65 Kantonsratsmandate, die es zu vergeben gilt, im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt. Dabei hat jede Gemeinde mindestens einen Sitz. In neunzehn von zwanzig Gemeinden wird das Majorzwahlverfahren (oder Mehrheitswahlverfahren) angewendet. Die Majorzwahl ist eine

Personenwahl, bei der jene Personen, die am meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten, das Mandat erhalten. Ein bedeutender Nachteil dieses Systems ist, dass alle Stimmen, die einer unterlegenen Person gegeben wurden, wirkungslos bleiben. In der Gemeinde Herisau kommt dagegen ein Proporzwahlverfahren zur Anwendung – auch Verhältniswahlverfahren genannt. Bei der Proporzwahl geben politische Gruppierungen (meist Parteien) Wahlvorschläge in Form von Listen ab. Die Stimmberechtigten wählen dann zwischen diesen Listen. Die einzelnen politischen Gruppierungen erhalten dann im Verhältnis zu ihrer Stimmenstärke eine gewisse Anzahl Mandate zugeteilt. Innerhalb der jeweiligen Partei erhalten jene Personen ein Mandat, die am meisten Stimmen erhalten haben. Bei diesem Wahlsystem gehen bedeutend weniger Stimmen "verloren". Kleinere Gruppierungen haben so eine grössere Chance, ein Kantonsratsmandat zu erhalten.

Der Regierungsrat unterbreitet mit diesem Entwurf einen Vorschlag für eine neue Regelung der Kantonsratswahlen. Neu soll überall im Kanton eine Proporzwahl durchgeführt werden (Abs. 1). Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts erfordert die Verwirklichung des Proporzgedankens grundsätzlich, dass jeder Wahlkreis mindestens neun Mandate zu vergeben hat (zur Verhinderung zu grosser sogenannt natürlicher Quoren, [BGE 143 I 92, E. 2 S. 98 f.](#), [BGE 140 I 107, Regeste a](#), vgl. MUSLIU NAGIHAN, § 1 Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahlsysteme der Kantone, in: Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Glaser Andreas (Hrsg.), Zürich 2018, S. 1 ff., Rz. 29, 43). Um dem zu entsprechen, müssen bedeutend weniger und dafür grössere Wahlkreise geschaffen werden. Eine Alternative bestünde in der Anwendung eines Doppelproporzes (BGE 143 I 92, E. 5.2 S. 99, vgl. unten Beilage 1.3 Gutachten Glaser, S. 39). Aufgrund der höheren Komplexität dieses Wahlsystems und wegen der Gefahr gegenläufiger Sitzverteilungen wurde dieses System jedoch bereits von der Verfassungskommission fallen gelassen.

Wie die Wahlkreise im Einzelnen einzuteilen sind, ist auf Gesetzesstufe zu klären. Es bleibt ein Anliegen, die verschiedenen Regionen des Kantons im Kantonsrat abzubilden. Aus diesem Grund schreibt Abs. 2 vor, dass das Gesetz mindestens drei Wahlkreise vorsehen muss. Denkbar wäre etwa eine Einteilung der Wahlkreise in die alten „Bezirke“ Vorderland, Mittelland und Hinterland, wobei Herisau auch weiterhin einen eigenen Wahlkreis bilden könnte. Damit ermöglicht die Wahlkreiseinteilung eine Vertretung der Regionen im Kantonsrat und schliesst die Möglichkeit eines Einheitswahlkreises über das gesamte Kantonsgebiet aus.

Der Vorschlag geht zurück auf den Entwurf der Verfassungskommission und entspricht im Wesentlichen der Variante 4 gemäss dem von ihr behandelten Themenblatt (vgl. [3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat 29.8.2019](#), S. 8 ff.). Das neu vorgeschlagene Wahlsystem vermag aus Sicht des Regierungsrates vor allem deshalb zu überzeugen, weil es eine breitere Repräsentation ermöglicht. Es ist auch verhältnismässig gut verständlich. Ferner kann die Proporzwahl unabhängig davon zur Anwendung kommen, ob die Gemeindefusionen auf einen Schlag reformiert oder durch freiwillige Gemeindefusionen fortentwickelt werden. In beiden Fällen wäre das System zulässig und geeignet.

Gegen das neu vorgeschlagene Wahlsystem wurden im Rahmen der Vernehmlassung diverse Einwände erhoben. Zahlreiche Eingaben beantragten im Wesentlichen die Beibehaltung des geltenden gemischten Wahlsystems. Andere sprachen sich für die Einführung eines Präferenzwahlsystems aus – ein bisher in der Schweiz unerprobtes Verfahren.

Der Regierungsrat hat die kritischen Anregungen und Anträge in Erwägung gezogen. Er gab bei Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich, ein Gutachten in Auftrag, welches insbesondere darüber Aufschluss gibt, ob die Einführung eines sogenannten Präferenzwahlsystems rechtlich zulässig wäre und wie ein solches für den

Kanton Appenzell Ausserrhoden ausgestaltet werden könnte. Untersucht wurde hauptsächlich das Konzept des "Single Transferable Vote" (STV; auf Deutsch: System übertragbarer Einzelstimmgebung). Dieses Wahlsystem kommt zum Beispiel für die Parlamentswahlen in Australien, Tasmanien, Irland, Malta und Nordirland zu Anwendung. Der STV ermöglicht es den Wählenden, mehrere Kandidierende nach ihren Präferenzen in eine Rangordnung zu setzen. Fällt die Stimme für den ersten Rang ins Leere – sei es, weil die Person wegen zu wenig Stimmen aus dem Rennen fällt oder weil eine überschüssende Anzahl Stimmen auf jene Person gefallen sind – wird die Stimme auf die Person mit der nächsthöheren Rangordnung übertragen (für eine eingehendere Beschreibung der Funktionsweise vgl. Beilage 1.3, Gutachten Glaser, S. 10 ff.). Indem die abgegebenen Stimmen einzelnen Personen zufließen, behält der STV den Charakter eines personenzentrierten Wahlsystems. Im Ergebnis führt der STV im Vergleich zum Majorz dazu, dass weniger Stimmen wirkungslos dahinfliegen und die Präferenzen der Wählenden differenzierter zum Ausdruck kommen; die Erfolgswertgleichheit wird besser verwirklicht. Da das geltende Mischsystem (mit Majorzwahlen in 19 Gemeinden und einer Proporzwahl in 1 Gemeinde) trotz sehr unvollkommener Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit als bundesrechtskonform anerkannt wurde (vgl. BGer., Urteil vom 18.03.2020, 1C_529/2018, E. 4), sollte der STV im Grundsatz ebenfalls zulässig sein (vgl. Gutachten Glaser, S. 31, 39).

Die Erfolgswertgleichheit bleibt beim STV jedoch schlechter verwirklicht als beim Proporz (Gutachten Glaser, S. 31). Auch stellen sich beim STV besondere Herausforderungen bei der Auswertung der Stimmen: Die Auswertung ist hochkomplex, hängt in hohem Mass von dem zugrunde gelegten Verteilungsverfahren ab und ist nicht leicht nachvollziehbar. Schwierigkeiten kommen auch daher, dass der STV auf Wahlkreise zwischen drei bis fünf Mandaten zugeschnitten ist (Gutachten Glaser, S. 41). Wollte der Kanton dieses Wahlsystem einführen, müsste die Wahlkreisstruktur konsequenterweise daran angepasst werden. Kleine Wahlkreise mit nur ein bis zwei Sitzen müssten zusammengelegt werden. Grosse Wahlkreise – im Fokus steht die Gemeinde Herisau – müssten in mehrere Wahlkreise unterteilt werden. Ob die neu zu bildenden Wahlkreise den politischen Strukturen in Appenzell Ausserrhoden gerecht werden könnten, ist fraglich. Insgesamt bleibt unklar, ob der STV unter dem Strich einen Mehrwert bringen würde.

Letztlich handelt es sich beim STV um einen weltweit wenig verbreiteten Wahlmodus, dessen Auswirkungen schwer einzuschätzen sind. Weil es im schweizerischen, ja im kontinentaleuropäischen Kontext neuartig wäre, ist auch eine Prognose über die rechtliche Zulässigkeit schwierig (Gutachten Glaser, S. 41). Ein solches Wahlsystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden einzuführen, wäre wahrlich ein Experiment.

Der Vorschlag der Verfassungskommission zur Einführung eines Proporzwahlverfahrens im Sinne von Art 90 ist aus Sicht des Regierungsrates gegenüber dem STV vorzuziehen. Für den Wechsel zum Proporz spricht nicht zuletzt, dass die Proporzwahl gegenüber dem STV die Erfolgswertgleichheit besser verwirklicht. Wird der Kantonsrat im Proporz bestellt, bildet er das politische Meinungsspektrum besser ab. Wegen seiner Funktion als Repräsentationsorgan ist diesem Anliegen grosses Gewicht beizumessen. Eine Proporzwahl mit mehreren grösseren Wahlkreisen wäre zudem unabhängig von den bestehenden Gemeindestrukturen ein geeignetes Wahlverfahren: Die Bestellung der Kantonsratsmitglieder im Proporzwahlverfahren könnte sowohl bei einer starken Reduktion der Anzahl Gemeinden wie auch bei einer vorläufig unveränderten Gemeindestruktur mit Förderung von freiwilligen Gemeindefusionen verwirklicht werden (siehe oben, S. 20 f.).

Dasselbe gilt nicht für das bestehende Mischsystem. Gelingt die vom Regierungsrat vorgeschlagene Reform der Gemeindestrukturen, so muss zwingend ein neues Wahlsystem gefunden werden. Doch auch für den Fall, dass die Reform der Gemeindestrukturen auf dem Weg freiwilliger Gemeindefusionen weiterverfolgt wird,

könnten sich rechtliche Probleme mit dem geltenden Mischsystem ergeben. Grund dafür ist die dynamische Praxis des Bundesgerichts in Bezug auf Art. 34 BV und das Parlamentswahlrecht. Im Rahmen seiner rechtsfortbildenden Spruchpraxis hat das Bundesgericht mit Bezug auf das gemischte Wahlsystem des Kantons Graubündens neue Anforderungen aufgestellt. Es kam insbesondere zum Schluss, dass bei Wahlkreisen mit einer Wohnbevölkerung über 7'991 Personen bzw. mit über 6 zu vergebenden Parlamentssitzen das persönliche Element im Vergleich zur Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zur einer politischen Gruppierung zwangsläufig in den Hintergrund trete. Mit dieser Begründung kam das Bundesgericht betreffend mehrere Bündner Wahlkreise zum Schluss, dass sich die Anwendung des Majorzwahlverfahrens bzw. die Missachtung der Erfolgswertgleichheit sachlich nicht rechtfertigen lasse (BGE 145 I 259, E. 8.5.2-8.5.3 S. 279 f.). Ob und wie das Bundesgericht die anhand des Wahlsystems des Kantons Graubünden entwickelten Anforderungen in Zukunft anwenden wird, ist unsicher. Unklar ist insbesondere, ob die Durchführung einer Majorzwahl in einem Wahlkreis mit acht zu verteilenden Sitzen zulässig wäre. Die Anträge aus der Vernehmlassung, wonach in Wahlkreisen mit bis zu acht Sitzen das Mehrheitswahlverfahren anzuwenden sei, können daher nicht ohne Weiteres übernommen werden.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Einführung des Verhältniswahlverfahrens für Mitglieder des Kantonsrates einen demokratischen Mehrwert bringen wird; die politische Repräsentation wird gestärkt. Das Verhältniswahlverfahren ist auf jeden Fall tauglich – mit oder ohne einer erheblichen Reform der Gemeindestrukturen – und es steht ausser Frage, dass sich ein bundesrechtskonformes Verhältniswahlverfahren implementieren lässt. Insgesamt überwiegen aus den geschilderten Gründen die Vorteile des in Art. 90 vorgeschlagenen Wahlverfahrens.

Art. 91 Parlamentarische Aufsicht

Abs. 1 benennt präziser als die geltende Kantonsverfassung, über wen der Kantonsrat die politische Kontrolle ausübt. Die politische Kontrolle des Kantonsrates erstreckt sich über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger von kantonalen Aufgaben sowie über die Geschäftsführung der gerichtlichen Behörden (Abs. 1). Der neue Entwurf vermeidet die Unterscheidung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht gemäss Art. 72 KV. Dadurch wird verdeutlicht, dass sich die Kontrolltätigkeit des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat und der Geschäftsführung der gerichtlichen Behörden im Kern nicht von seiner Kontrolltätigkeit gegenüber den übrigen Behörden und Organen unterscheidet: In beiden Konstellationen hat der Kantonsrat keine Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse (vgl. Art. 66 Abs. 1–2 KRG), sondern den Auftrag, durch Einsichtnahme und Beanstandungen (intern und gegebenenfalls öffentlich) auf die Behebung von Mängeln hinzuwirken. Dabei findet die politische Kontrolle primär nachträglich statt (Art. 65 Abs. 3 KRG).

Art. 92 Wahlen

Art. 92 hält die Wahlkompetenzen des Kantonsrates fest, wobei diese durch Gesetz auch erweitert werden können (Abs. 2). Neu hält die Kantonsverfassung in allgemeiner Weise fest, dass der Kantonsrat seine Organe wählt (Abs. 1 lit. a). Die Regelung gewährt dem Gesetzgeber mehr Spielraum als Art. 73 Abs. 1 lit. a KV. So wird insbesondere die Bestimmung der Organe des Kantonsrates und ihrer Amtsdauer dem Gesetzgeber überlassen (vgl. Art. 98 Abs. 1). Neu wird ausserdem präzisiert, dass nur die Leitung der Finanzkontrolle und nicht sämtliche Mitarbeitenden durch den Kantonsrat gewählt werden müssen (Abs. 1 lit. e) und der Kantonsrat wird als Wahlbehörde für die neu zu schaffende Ombudsstelle vorgesehen (Abs. 1 lit. f; vgl. dazu Art. 120).

Wesentlich erheblichere Neuerungen bestehen darin, dass die Mitglieder des Obergerichts (nicht nur des Kantonsgerichts) durch den Kantonsrat gewählt werden sollen (Art. 92 Abs. 1 lit. b). Mitglieder des Obergerichts

werden gegenwärtig durch eine Volkswahl bestellt, wobei die Kandidatensuche durch die Parteien stattfindet. Dieses Auswahlverfahren ist gesetzlich nicht geregelt und schwierig zu durchschauen. Zudem besteht keine Gewähr dafür, dass eine gründliche Eignungsprüfung durchgeführt wird. Aus diesem Grund sieht Art. 117 eine Wahlvorbereitungskommission vor, welche die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in ein Gericht oder in eine Schlichtungsstelle prüft und dem Kantonsrat Bericht erstattet. Diese neue Regelung stärkt die richterliche Unabhängigkeit und bietet bessere Gewähr dafür, dass sachkundige Richterinnen und Richter ins Obergericht bestellt werden. Dies ist umso wichtiger, als für Richterinnen und Richter neu eine Amtsdauer von acht statt vier Jahren gelten soll (Art. 82 Abs. 2).

Gemäss Entwurf erfolgt die Wahl ins Landammannamt neu durch den Regierungsrat selbst (vgl. Art. 105 Abs. 1).

Art. 93 Rechtsetzung

Art. 93 hält die Rechtsetzungskompetenzen des Kantonsrates fest. Verfassungsrevisionen unterstehen dem obligatorischen Referendum. Daher besteht die Rolle des Kantonsrates darin, Vorlagen zur Revision der Verfassung zuhanden der Stimmberechtigten zu verabschieden (Abs. 1). Die bereits in der geltenden Kantonsverfassung bestehende Möglichkeit, Eventualanträge zu stellen, gibt dem Kantonsrat ein wichtiges Instrument für die zielführende Gestaltung des Revisionsverfahrens in die Hand. Gemäss Abs. 2 erlässt der Kantonsrat Gesetze unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten (vgl. Art. 72 Abs. 1 lit. a zum Fakultativen Referendum). Abs. 3 schränkt die bisherigen Verordnungskompetenzen des Kantonsrates moderat ein. Neu ist der Kantonsrat nur dort befugt, kantonsrätliche Verordnungen zu erlassen, wo ihn die Verfassung oder das Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigen. Beispiele dafür sind Art. 97 Abs. 1 lit. a auf Verfassungsstufe und Art. 9 Abs. 5 KRG auf Gesetzesstufe. Der Kantonsrat wird dadurch stärker auf seine Kernkompetenz – den Erlass von Gesetzen – ausgerichtet. Der Erlass von Vollzugsbestimmungen ist Sache des Regierungsrates. Diese Entflechtung der Rechtsetzungskompetenzen entspricht einer jahrelangen Praxis von Regierungsrat und Kantonsrat, die die noch bestehenden kantonsrätlichen Ausführungsbestimmungen sukzessive eliminiert und auf die wesentlichen Bestimmungen zurückführt.

Art. 94 Aussenbeziehungen

Im Rahmen der letzten Verfassungsrevision (Reform der Staatsleitung) wurden die Kompetenzen des Kantonsrates und das Zusammenspiel von Kantons- und Regierungsrat im Bereich der Aussenbeziehungen präzisiert. Der neue Entwurf führt diese neuen Regelungen inhaltlich fort. Wie die Begleitung von Vorhaben zur interkantonalen oder internationalen Zusammenarbeit gemäss Abs. 1 stattfindet, ergibt sich aus dem Kantonsratsgesetz (vgl. insb. die Konsultations- und Informationsansprüche gemäss Art. 63 ff. KRG). Bereits jetzt pflegt der Kantonsrat den Austausch mit ausserkantonalen Legislativorganen. Aufgrund der zunehmenden interkantonalen Zusammenarbeit hat auch die Kooperation unter Legislativorganen an Bedeutung zugenommen. Abs. 3 bildet neu diesen Umstand ab.

Art. 95 Planung

Abs. 1 zählt die Planungen, die der Regierungsrat berät, nicht mehr namentlich auf. Dafür verankert Abs. 1 neu das Instrument der Planungserklärung gemäss Art. 50 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (bGS 141.1). Abs. 2 enthält eine Klarstellung im Einklang mit geltendem Recht. Demnach kann das Gesetz vorsehen, dass dem Kantonsrat Planungen zur Genehmigung zu unterbreiten sind (vgl. z.B. Art. 12 Abs. 2 Baugesetz; bGS 721.1). Insgesamt umschreibt Art. 95 die Aufgabenverteilung zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat detaillierter als die geltende Kantonsverfassung.



Art. 96 Finanzen

Die Finanzkompetenzen des Kantonsrates wurden gegenüber der geltenden Kantonsverfassung nicht verändert. Wie bisher obliegt es dem Kantonsrat, über den Voranschlag und den Steuerfuss zu beschliessen (Abs. 1). Art. 96 bestimmt, wo die Finanzkompetenzen des Regierungsrates enden und jene des Kantonsrates beginnen. Die Frage, welche Finanzbeschlüsse des Kantonsrates dem Referendum unterstehen, wird bei den Artikeln zum Referendum beantwortet (Art. 71 und 72).

Art. 97 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Art. 97 führt mit zwei Ausnahmen jene weiteren Aufgaben und Befugnisse des Kantonsrats auf, die bereits in Art. 77 KV enthalten sind. Auch die bereits bestehende Befugnis des Kantonsrates, die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates, der gerichtlichen Behörden und der Schlichtungsbehörden zu regeln, erscheint neu in diesem Artikel.

Nicht mehr aufgeführt ist eine Zuständigkeit des Kantonsrates zur Entscheidung über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten kantonalen Behörden. Die Bestimmung ist unnötig, weil Kompetenzkonflikte entweder in einem rechtsförmlichen Verfahren entschieden werden oder weil der Kantonsrat gestützt auf seine allgemeinen Kompetenzen Akte des Regierungsrates, die in seinen Kompetenzbereich eingreifen, umstossen kann (vgl. insb. der Vorrang kantonalen Gesetze vor Verordnungen des Regierungsrates). Die bisherige Regelung in Art. 77 Abs. 1^{bis} KV für Fälle von Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Regierungsrates ist neu in Art. 83 zu finden.

Art. 98 Organisation

Art. 98 übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut von Art. 78 KV. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Staatsleitungsreform revidiert und ist die Grundlage des vor kurzem total revidierten Parlamentsrechts.

Neu besagt Abs. 1 Satz 2, dass das Gesetz eine Volksdiskussion vorzusehen habe. Die Volksdiskussion ist eine Eigenheit von Appenzell Ausserrhoden und beinhaltet das Recht, zu Sachvorlagen, die dem Referendum unterstehen, Stellung zu nehmen und im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung auch mündlich zu begründen. Gemäss Art. 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates ([bGS 141.2](#)) findet die Volksdiskussion nach der ersten Lesung des Kantonsrates statt. Dieses Recht gilt nicht nur für Stimmberechtigte, sondern für alle im Kanton wohnenden natürlichen Personen. Es handelt sich bei der Volksdiskussion um eine Besonderheit im parlamentarischen Verfahren. Die Einzelheiten sind daher im Gesetz oder in der Geschäftsordnung zu regeln. Im Sinne zahlreicher Vernehmlassungsantworten soll die Volksdiskussion jedoch eindeutig fortbestehen. Die Verankerung der Volksdiskussion in Abs. 1 Satz 2 stellt sicher, dass die Volksdiskussion von Verfassungswegen erhalten bleibt.

Art. 99 Unabhängigkeit

Gemäss Art. 99 beraten und stimmen Ratsmitglieder ohne Instruktion. Die Bestimmung entspricht genau dem Wortlaut in Art. 81 Abs. 2 KV.

Art. 100 Stellung des Regierungsrates

Art. 100 umschreibt in groben Zügen, welche Stellung der Regierungsrat im Kantonsrat einnimmt. Dazu gehört dessen Teilnahme an den Sitzungen des Kantonsrates mit beratender Stimme (Abs. 1) sowie das Antragsrecht (Abs. 2).



Art. 101 Immunität

Art. 101 sieht neu keine Möglichkeit für die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates für Äusserungen im Rat und dessen Organen vor. Die neue Regelung stärkt die Redefreiheit im Kantonsrat. Materiell deckt sie sich mit der Immunitätsregelung von Art. 162 Abs. 1 BV.

6.3 Regierungsrat

Art. 102 Stellung

Art. 102 Abs. 1 umschreibt die Stellung des Regierungsrates im Kanton gleich wie die geltende Kantonsverfassung: Er ist die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons. Abs. 2 verankert neu einen allgemeinen Auftrag zur Wahrung aller Interessen des Kantons im Rahmen von Verfassung und Gesetz. Die geltende Kantonsverfassung kennt einen solchen Auftrag des Regierungsrates im Zusammenhang mit den Aussenbeziehungen (Art. 87^{bis} Abs. 3 KV).

Art. 103 Zusammensetzung und Wahl

Art. 103 regelt die Zusammensetzung und Wahl des Regierungsrates. Dieses Wahlverfahren ist heute nirgends klar geregelt.

Art. 104 Kollegialprinzip

Mit Art. 104 wird das Kollegialprinzip prominenter platziert als in Art. 91 KV. Aus der verfassungsmässigen Betonung des Kollegialprinzips geht implizit heraus, dass der Regierungsrat Entscheide von besonderer Tragweite als Kollegialbehörde zu behandeln hat und diese nicht an einzelne Departemente delegieren darf (vgl. Art. 23 Organisationsgesetz; OrG, [bGS 142.12](#)). Ganz allgemein hat er darauf Acht zu geben, dass bedeutende Fragen möglichst im Regierungskollegium diskutiert und entschieden werden können, damit er seine politische Gesamtverantwortung wahrnehmen und ausgewogene Interessenausgleiche herstellen kann.

Art. 104 präzisiert das Kollegialprinzip in einem wichtigen Punkt: Die Beschlüsse des Regierungsrates müssen nicht nur gemeinsam gefasst, sondern auch gemeinsam vertreten werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 OrG) Von Gesetzes wegen ist es einem Mitglied des Regierungsrates jedoch ausnahmsweise gestattet, sich durch Verwahrung von einem Beschluss des Regierungsrates öffentlich zu distanzieren, wenn es den Beschluss aus schwerwiegenden Gründen nicht mittragen kann (Art. 4 Abs. 3 OrG i.V.m. Art. 32 Organisationsverordnung; [bGS 142.121](#)).

Art. 105 Das Landammannamt

Das Landammannamt geht bis in die Zeit des Hoch- und Spätmittelalters zurück und hat eine entsprechend lange Tradition in Appenzell Ausserrhoden. Im Rahmen der Vernehmlassung gingen zahlreiche Stellungnahmen ein, die für eine Beibehaltung der traditionellen Amtsbezeichnung plädieren. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung unterstreichen, dass viele auf die Anknüpfung an diese Tradition Wert legen. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Landammannamt bereits mehrfach durch Frauen ausgeübt wurde. Die Praxis hat damit unmissverständlich klargestellt, dass das Amt auch Frauen offensteht. Dasselbe bezeugen auch die Porträts vergangener Amtsträgerinnen, die im Kantonsratssaal zu sehen sind. Der Regierungsrat unterbreitet daher einen Entwurf, der an der traditionellen Amtsbezeichnung festhält.



Wie bereits im Zusammenhang mit den Wahlkompetenzen des Kantonsrates erwähnt, soll die Wahl ins Landammannamt künftig durch den Regierungsrat geschehen. Trotz Kritik in der Vernehmlassung hält der Regierungsrat an diesem Konzept fest. Es wird damit gleich wie bei der geltenden Verfassung ein Gleichgewicht unter den obersten Behörden des Kantons angestrebt. Wenn der Kantonsrat das Präsidium des Regierungsrates bestimmen könnte, so wäre dies ein Schritt in die gegenteilige Richtung. Die Unabhängigkeit des Regierungsrates, für seine eigene Organisation in der täglichen Arbeit zu sorgen, würde geschwächt. Der Entwurf geht von einer selbsttätigen, sich selbst konstituierenden Regierung aus. Zu diesem Konzept gehört, dass das Landammannamt primär eine koordinierende Rolle übernimmt, ansonsten aber ein normales Mitglied des Gremiums ist, dem keine herausgehobene Stellung zukommt. Diesem Konzept wird die Wahl durch den Regierungsrat gerecht. Eine Wahl durch den Kantonsrat wäre in diesem Kontext systemfremd; sie wäre ein Einbruch in die geltende verfassungsrechtliche Ordnung der Gewaltenteilung in Appenzell Ausserrhoden.

Eine Wahl durch den Kantonsrat drängt sich auch nicht auf. So sind die Regierungsmitglieder durch die direkte Volkswahl für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben einschliesslich eines allfälligen Regierungspräsidiums ausreichend legitimiert. In den Kantonen ist die Ausgangslage insofern anders als im Bund, wo der Bundesrat durch das Parlament gewählt wird.

Auch die Tatsache, dass in der Vergangenheit nur selten eine Kampfwahl stattfand, spricht gegen eine Wahl durch den Kantonsrat. Das Landammannamt hat seit der Abschaffung der Landsgemeinde an Bedeutung verloren. Es wirkt primär nach innen. Wer das Landammannamt inne hat, sorgt in erster Linie für das gute Funktionieren des Regierungsgremiums. Die symbolische Bedeutung nach aussen hat an Strahlkraft eingebüsst. Im Rahmen der Reform der Staatsleitung wurde die Amtsdauer von vier auf zwei Jahre verkürzt. Dies war ein weiterer Schritt, um das Amt von der früheren Bedeutung als Oberhaupt der Landsgemeinde zu lösen. Nun soll mit der Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle (Art. 120) eine weitere traditionelle Funktion vom Landammannamt gelöst werden.

Wenn aber das Präsidium des Regierungsrates aufgrund der geringeren politisch-symbolischen Bedeutung nicht mehr durch das Volk bestimmt werden soll, dann sollte sich der Regierungsrat konsequenterweise selber konstituieren können, ebenso wie auch der Kantonsrat sein eigenes Präsidium bestimmt.

Es ist daher konsequent – im Sinne einer grösseren Organisationsautonomie des Regierungsrates – die Amtsdauer von zwei auf ein Jahr zu verkürzen. Der Regierungsrat erhält dadurch mehr Entscheidungsspielraum bei der Wahl seines Vorsitzes.

Übereinstimmend mit Art. 84 KV besagt Art. 105 Abs. 2, dass der Regierungsrat von jener Person präsidiert wird, die das Landammannamt innehat. Auch die präsidialen Aufgaben bleiben im neuen Entwurf dieselben. Sie beinhalten Leitung, Planung und Koordination der Arbeit des Regierungsrats (Abs. 2).

Art. 106 Verwaltungsleitung

Mit Art. 106 werden die Leitungs- und Aufsichtsaufgaben des Regierungsrates gemäss Art. 82 Abs. 2 KV neu in einem separaten Artikel verankert und präziser umschrieben. Der Leitung des Regierungsrates untersteht die kantonale Verwaltung. Zu dieser zu zählen sind die Departemente und die Kantonskanzlei einschliesslich der unselbständigen kantonalen Anstalten und Betriebe (vgl. Art. 110 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1 OrG) sowie die Kommissionen der Exekutive (Art. 25 ff. OrG). Zur Leitung der Verwaltung gehört auch die ständige und systematische Aufsicht im Sinne von Art. 1 Abs. 2 OrG.



Nach dem Vorbild von Art. 93 Abs. 1 KV hält Abs. 2 materielle Vorgaben an die Aufgabenerfüllung durch die kantonale Verwaltung fest. Mit dem Kriterium der kooperativen Aufgabenerfüllung nimmt Abs. 2 einen neuen Gesichtspunkt auf.

Die Aufsicht über Träger staatlicher Aufgaben, die nicht Teil der kantonalen Verwaltung sind, wird im jeweiligen Organisationsstatut geregelt. Beispiele dafür sind der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, die AR-Informatik AG oder die Pensionskasse AR. Diese Organisationen sind gestützt auf eine besondere gesetzliche Grundlage aus der kantonalen Verwaltung ausgegliedert und erfüllen ihre Aufgaben mit mehr oder weniger grosser Selbständigkeit. Ihre Beaufsichtigung wird spezialgesetzlich geregelt (vgl. z.B. Art. 11 ff. Spitalverbundgesetz [\[bGS 812.11\]](#), Art. 16 Gesetz über die Pensionskasse [\[bGS 142.22\]](#), Art. 16 Gesetz über eGovernment und Informatik [\[bGS 142.3\]](#)). Die Aufsicht des Regierungsrates über andere Träger öffentlicher Aufgaben erfolgt deshalb nach Massgabe des Gesetzes (Abs. 3).

Art. 107 Planung und Koordination

Die geltende Regelung zur Planung und Koordination durch den Regierungsrat wird inhaltlich beibehalten, doch mit punktuellen Präzisierungen und Ergänzungen. So verankert Abs. 1 neu auch einen Auftrag an den Regierungsrat, jede Amtsperiode die Schwerpunkte und Ziele seiner Regierungspolitik bekannt zu geben. Der Regierungsrat praktiziert dies bereits aufgrund gesetzlicher Vorgaben (Art. 6 OrG; vgl. [Regierungsprogramm 2020–2023](#)). Der Planungs- und Koordinationsauftrag in Abs. 1 erstreckt sich ausdrücklich über das ganze Spektrum staatlicher Tätigkeiten im Kanton. Der Regierungsrat trägt die politische Gesamtverantwortung dafür, dass die staatliche Aufgabenerfüllung planmässig und koordiniert erfolgt (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 OrG). Er bleibt dabei jedoch an die übergeordneten Vorgaben des Verfassungs- und Gesetzgebers gebunden.

Abs. 2 hält weiterhin den Grundsatz der mittelfristigen Planung fest und benennt, wie schon die geltende Kantonsverfassung, die wichtigsten Planungsinstrumente des Regierungsrates. Es sind dies die Sach- und Terminplanung sowie der Aufgaben- und Finanzplan.

Art. 108 Rechtsetzung

Art. 108 führt die Rechtsetzungszuständigkeiten des Regierungsrates in bestehendem Umfang weiter. Er hat zunächst die Aufgabe, dem Kantonsrat Erlass- und Beschlussentwürfe zu unterbreiten (Abs. 1). Abs. 2 umschreibt die ordentlichen Verordnungskompetenzen des Regierungsrates.

Abs. 3 geht zurück auf eine Ergänzung aus der Staatsleitungsreform und erteilt dem Regierungsrat die Befugnis, selbständige Verordnungen zum Vollzug von Bundesrecht und interkantonalem Recht zu erlassen, soweit sie Organisation und Aufgaben der kantonalen Behörden regeln. Diese Bestimmung erlaubt es dem Regierungsrat, reine Organisations- und Vollzugsbestimmungen zu Bundesrecht zu erlassen, ohne dass er sich auf ein kantonales Gesetz stützen müsste. Diese Norm gelangt in Bereichen zur Anwendung, in denen der Bund umfassend legiferiert hat und den Kantonen faktisch nur bleibt, die Organisation des Vollzugs zu regeln (vgl. etwa die Verordnung über die kantonale Militärverwaltung [\[bGS 512.111\]](#) oder die kantonale Rohrleitungsverordnung [\[bGS 765.1\]](#)).

Wie bisher soll der Regierungsrat bei zeitlicher Dringlichkeit Verordnungen erlassen können, soweit dies zur Einführung übergeordneten Rechts nötig ist (Abs. 4). Der Regierungsrat erhält damit unter einschränkenden Voraussetzungen die Befugnis, wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 84 Abs. 1 zu erlassen. Diese Be-



stimmung macht es möglich, die kantonale Gesetzgebung rechtzeitig den Änderungen des Bundesrechts anzupassen, wenn es eine zu kurze Übergangsfrist vorsieht. Das dringliche Einführungsrecht gemäss Abs. 4 wird seit längerem streng gehandhabt und ist notwendig, um die Rechtssicherheit für Betroffene zu gewährleisten. Vorläufige Verordnungen sind wie bis anhin unverzüglich in ordentliches Recht zu überführen.

Art. 109 Aussenbeziehungen

Art. 109 wurde systematisch überarbeitet und sprachlich präzisiert. Die Aufgaben und Kompetenzen des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen bleiben unverändert. Demnach vertritt der Regierungsrat den Kanton nach aussen, handelt interkantonale und internationale Verträge aus und gestaltet die übrigen Aussenbeziehungen (Abs. 1). In seiner Funktion als Vertretung des Kantons ist es auch seine Aufgabe, interkantonale und internationale Verträge zu ratifizieren.

Wie schon die geltende Kantonsverfassung hält Abs. 2 den Regierungsrat an, die Mitwirkungsrechte des Kantonsrates zu wahren, regelt aber neu explizit, worin diese in den Grundzügen bestehen: Demnach hat der Kantonsrat Anspruch darauf, durch den Regierungsrat frühzeitig über wesentliche Entwicklungen in den Aussenbeziehungen informiert zu werden. Ferner hat ihn der Regierungsrat bei bedeutenden Geschäften, namentlich bei Verträgen mit gesetzgebendem Charakter, zu konsultieren. Die Informations- und Konsultationsrechte des Kantonsrates werden im Kantonratsgesetz näher ausgeführt (vgl. Art. 68 ff. KRG).

Wie bisher ist der Regierungsrat befugt, interkantonale und internationale Verträge im Rahmen seiner Finanz- und Rechtsetzungskompetenzen abzuschliessen, ohne dass diese der Beschlussfassung im Kantonsrat oder der Stimmberechtigten unterstehen (Abs. 3).

Art. 110 Finanzen

Abs. 1 und 2 führen die bestehenden Finanzkompetenzen des Regierungsrates ohne Änderung weiter. Neu steht in einem dritten Absatz, dass der Regierungsrat die Aufnahme von Darlehen und Anleihen regelt. Da es hierbei teils um grosse Summen zur Sicherstellung der Liquidität des Kantons geht, rechtfertigt sich ein expliziter Regelungsauftrag.

Art. 111 Weitere Aufgaben und Befugnisse

Abs. 1 erteilt dem Regierungsrat wie schon Art. 89 Abs. 1 KV eine subsidiäre Zuständigkeit für alle weiteren Aufgaben und Befugnisse, die nicht ausdrücklich einer anderen Stelle zugewiesen sind. Abs. 2 zählt wie bisher die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit (lit. a), die Sorge für den Vollzug der Gesetzgebung sowie der rechtskräftigen Urteile (lit. b), die Erstellung eines Rechenschaftsberichtes (lit. d) und die Teilnahme an Vernehmlassung zu Vorlagen des Bundes (lit. e) auf. Nicht mehr aufgezählt sind die Erteilung des Landrechts und die Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung, weil hierfür die gesetzlichen Bestimmungen ausreichen. Auch der Entscheid über die Ergreifung oder die Unterstützung des Standesreferendums in dringlichen Fällen wurde weggelassen. Grund dafür ist, dass diese Befugnis nie zur Anwendung kam und unnötig erscheint. Neu zählt Abs. 2 jedoch die Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen als Aufgabe des Regierungsrates auf (lit. c). Abs. 2 stellt keine abschliessende Aufzählung dar, sodass dem Regierungsrat durch Gesetz auch weitere Aufgaben und Befugnisse zugewiesen werden können.

Art. 112 Ausserordentliche Lagen

Art. 112 regelt die besonderen Kompetenzen des Regierungsrates in ausserordentlichen Lagen (Abs. 1) und sieht insbesondere ein Notverordnungsrecht vor (Abs. 2). Die Regelung wurde abgesehen von einer kleinen

Ergänzung ("die notwendigen" Massnahmen ...) unverändert aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Diese besonderen Kompetenzen wurden erstmals im Zuge der COVID-19-Epidemie benötigt. Der Regierungsrat legte die in Abs. 2 verankerte Genehmigungspflicht weit aus und unterbreitete dem Kantonsrat mit dem [Bericht vom 25. Mai 2020 über kantonale Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie](#) nicht nur zwei Notverordnungen zur Genehmigung, sondern auch einen Ausgabenbeschluss, der seine ordentlichen Finanzkompetenzen übertraf.

Art. 113 Kantonale Verwaltung

Abs. 1 hebt den Grundsatz, dass die kantonale Verwaltung in Departemente gegliedert ist (Art. 27 Abs. 1 OrG), auf Verfassungsstufe und verankert neu auch auf Verfassungsebene, dass jedes Regierungsmitglied einem Departement vorsteht (vgl. Art. 31 Abs. 2 OrG). Grundsätze zur Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung sind neu in Art. 106 Abs. 2 zu finden. Die Bestimmungen zur Stellung und Leitung der Kantonskanzlei (Abs. 2) und zur Gesetzgebung zur Verwaltungsorganisation und zum Verwaltungsverfahren (Abs. 3 Satz 1) wurden ohne inhaltliche Abweichung aus der geltenden Kantonsverfassung übernommen (Art. 93 Abs. 2 und 3 KV).

Die neue Bestimmung in Abs. 3 Satz 2 ersetzt Art. 22 Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Regelung zum Schutz von "Whistleblowern" in Art. 22 Abs. 3 aus systematischen Gründen in Frage gestellt. Die Kritik war berechtigt. Die formlose und sanktionsfreie Kommunikation mit den Behörden im Rahmen des Petitionsrechts hat einen anderen Hintergrund als die Meldung von Missständen im Verkehr mit Behörden. Da der Schutz von Whistleblowern in privatrechtlichen Verhältnissen unter die Regelungskompetenz des Bundes fällt, kann die Kantonsverfassung nur den Schutz von Personen im Verhältnis zum Gemeinwesen ins Auge fassen. Primär geht es dabei um den Schutz von Angestellten vor personalrechtlichen Nachteilen. Die neue Regelung steht deshalb neu im Artikel über die kantonale Verwaltung. Auf Verfassungsstufe ist eine Ausdehnung auf Angestellte der Gemeinden nicht angezeigt. Der Kanton hat bisher davon abgesehen, die Anstellungsverhältnisse der Gemeinden zu regeln. bei Bedarf könnten gewisse Vorgaben zum Whistleblowing im Gemeindegesetz gemacht werden.

6.4 Gerichte

Art. 114 Gerichtliche Behörden

Art. 114 definiert in Übereinstimmung mit geltendem Recht (Art. 94 Abs. 1 KV) die gerichtlichen Behörden des Kantons. Es sind dies die Schlichtungsbehörden, das Kantonsgericht und das Obergericht (Abs. 1). Was die Zuständigkeiten der Rechtspflegebehörden im Einzelnen angeht, verweist die Kantonsverfassung neu auf die gesetzliche Regelung. Eine präzise Regelung dazu kann erst auf Gesetzesstufe in der nötigen Differenzierung erfolgen. Durch Änderungen des übergeordneten Rechts kam es in der Vergangenheit vereinzelt zu Zuständigkeitslücken in der kantonalen Rechtspflege. Um solche Fälle zukünftig zu verhindern, sieht Abs. 3 neue eine subsidiäre Kompetenz des Obergerichts zur Regelung der Zuständigkeit vor, wenn das Bundesrecht eine gerichtliche Beurteilung verlangt, für die im Gesetz keine Zuständigkeit vorgesehen ist. Neu ist auch die explizite Grundlage für die Einrichtung gemeinsamer Rechtspflegeorgane durch interkantonalen Vertrag (Abs. 4).

Art. 115 Unabhängigkeit und Öffentlichkeit

Art. 115 verankert im Einklang mit geltendem Recht zwei unverzichtbare Voraussetzungen für die Legitimität der gerichtlichen Rechtspflege: die Unabhängigkeit und die Öffentlichkeit. Demnach sind die gerichtlichen Behörden unabhängig und in ihrer Rechtsprechung allein dem Recht verpflichtet. Neu wird insbesondere der

Grundsatz der Selbstverwaltung der gerichtlichen Behörden verankert; eine bedeutende organisatorische Ausprägung jener Unabhängigkeit (Abs. 1). Zur Justizverwaltung gehören administrative und organisatorische Vorkehrungen wie die Bestellung des Gerichtspersonals, die Organisation der Kanzleidienste, die Beschaffung von Infrastruktur oder die interne Geschäftszuweisung. Gestützt auf das Justizgesetz (vgl. insb. Art. 11 und 20 Justizgesetz; [bGS 145.31](#)) verwalten sich die Gerichte in Appenzell Ausserrhoden bereits heute selbst. Eine Einschränkung der selbständigen Justizverwaltung besteht in Bezug auf die Erstellung des Budgets, welches im Voranschlag des Regierungsrates integriert ist, wobei die Budgetvorgaben des Regierungsrates bei der Erstellung des Voranschlags für die Gerichte bindend sind (Art. 92 Justizgesetz). Wie schon in der geltenden Kantonsverfassung (Art. 67 Abs. 3 KV) gilt, dass Gerichtsverhandlungen öffentlich sind und dass Ausnahmen auf Gesetzesstufe vorgesehen werden müssen. Der neue Entwurf ist insofern präziser, als auch die Urteilsverkündung explizit unter die Öffentlichkeit fällt (Abs. 2).

Art. 116 Organisation und Verwaltung

Art. 116 Abs. 1 verankert wie schon die geltende Kantonserfassung das Obergericht als oberste rechtsprechende Behörde des Kantons. Neu werden jedoch die Aufsicht des Obergerichts in der Zivil- und Strafrechtspflege (Art. 22 Abs. 1, Art. 18 Abs. 2 lit e, Art. 24 Abs. 1 lit. d Justizgesetz) sowie die Leitung der Justizverwaltung (Art. 94 Justizgesetz) von der Gesetzesstufe auf die Verfassungsebene gehoben.

Gemäss Abs. 2 vertritt das Obergericht die Interessen der gerichtlichen Behörden gegenüber anderen Organen und erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Tätigkeiten der gerichtlichen Behörden. Im geltenden Recht findet die Vertretungsfunktion des Obergerichts Ausdruck im Zusammenhang mit der Erstellung des Budgets für die gerichtlichen Organe (Art. 94 Justizgesetz). Gemäss langjährig geübter Praxis erstattet das Obergericht dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Tätigkeit der gerichtlichen Behörden (vgl. [Berichterstattung Obergericht](#)). Die Berichterstattung gegenüber dem Kantonsrat ist ein praktisch notwendiges Gegenstück zur politischen Kontrolle des Kantonsrates über die Geschäftsführung der gerichtlichen Behörden (vgl. Art. 91 Abs. 1).

Abs. 3 erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, die weitere Organisation der gerichtlichen Behörden zu regeln. Gestützt auf einen ähnlich lautenden Gesetzgebungsauftrag der geltenden Kantonsverfassung (Art. 94 Abs. 2 KV) wurde das jetzt geltende Justizgesetz vom 13. September 2010 erlassen.

Die Amtsenthebung wird neu in Art. 83 für alle von den Stimmberechtigten und vom Kantonsrat gewählten Behördenmitglieder geregelt. Art. 83 sieht die Amtsenthebung nur in Fällen offensichtlicher und dauerhafter Amtsunfähigkeit vor.

Art. 117 Wahlvorbereitungskommission

Der Entwurf setzt neu ein Fachgremium ein, das alle Wahlen in gerichtliche Behörden vorbereitet. Seine Aufgabe ist es, die Eignung der kandidierenden Personen zu prüfen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten (Abs. 1). Die Kommission hat den Auftrag, eine fachliche und vom Kantonsrat unabhängige Würdigung vorzunehmen. Sie soll nicht nach politischen Kriterien zusammengesetzt sein. Das wird in der Verfassung durch die Charakterisierung als Fachgremium unterstrichen. Weiter kommt der Charakter als Expertengremium darin zum Ausdruck, dass der Kommission keine Mitglieder des Kantonsrates angehören dürfen (Abs. 2).

Die Einsetzung einer unabhängigen Wahlvorbereitungskommission ist im Zusammenhang mit der Verlängerung der Amtsdauer von Mitgliedern der gerichtlichen Behörden zu sehen. Die vorgängige Eignungsprüfung

durch die Kommission soll dem Kantonsrat dabei helfen, die bestgeeigneten Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen. Die Kommission hat keine Entscheidungskompetenzen und ist nicht befugt, eine Vorauswahl zu treffen. Abs. 1 lässt jedoch Raum dafür, dass die Kommission dem Kantonsrat gestützt auf die Eignungsbeurteilung eine Wahlempfehlung abgibt. Dies könnte in Form einer Rangliste geschehen. Die Grundzüge der Organisation und Arbeitsweise der Wahlvorbereitungskommission werden durch Gesetz geregelt werden müssen.

6.5 Weitere Behörden

Art. 118 Finanzkontrolle

Art. 118 verankert die Finanzkontrolle deutlicher als zuvor als kantonale Behörde, indem er ihre Aufgabe und ihre unabhängige Stellung umschreibt (Abs. 1) und festhält, nach welchen grundlegenden Gesichtspunkten sie ihre Prüfung vorzunehmen hat (Abs. 2). Art. 118 stimmt inhaltlich mit den bestehenden Regelungen im Finanzhaushaltsgesetz überein (Art. 38 ff. FHG; [bGS 612.0](#)).

Art. 119 Datenschutzbehörde

Wie die Finanzkontrolle wird auch die Datenschutzbehörde in der neuen Kantonsverfassung deutlich sichtbarer verankert. Art. 119 regelt auch bei der Datenschutzbehörde die unabhängige Stellung und die Grundsätze zu ihrem Auftrag. Art. 119 steht einer detaillierteren Regelung des Aufgabenspektrums und der Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf Gesetzesstufe nicht im Weg (vgl. die bestehenden Regelungen in Art. 26 f. Datenschutzgesetz). Der Entwurf sieht neben der Datenschutzkontrolle auch einen Beratungsauftrag vor, nicht jedoch einen besonderen Informationsauftrag. Ein solcher besteht gemäss geltendem Recht nicht und wurde auch nicht durch die Verfassungskommission diskutiert. Allfällige Informationsaufträge würden auf jeden Fall nicht zum verfassungsrechtlichen Kernauftrag gehören und können, wenn nötig, durch Gesetz eingeführt werden.

Art. 120 Ombudsstelle

Art. 120 setzt als neue kantonale Behörde eine Ombudsstelle ein. Diese ist eine verwaltungsunabhängige Anlauf- und Beratungsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen (Abs. 1). Im Rahmen dieser allgemeinen Berufung erteilt Abs. 2 einen spezifischen Auftrag zur Vermittlung zwischen Privaten und öffentlichen Aufgabenträgern. Der Vermittlungsauftrag ist sehr breit gefasst, indem zu den öffentlichen Aufgabenträgern neben dem Kanton auch die Gemeinden sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten zählen. Die derart weit gefasste Zuständigkeit zur Vermittlung ist hilfreich, da sich die Aufgaben von Kanton und Gemeinden zum Teil überschneiden bzw. ergänzen. Dank dem weit gefassten Vermittlungsauftrag kann die Ombudsstelle auch in Fällen vermitteln, bei denen neben dem Kanton auch weitere Aufgabenträger involviert sind. Von der Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle wird eine vermehrte einvernehmliche Streitbeilegung erhofft. Dies würde die Anzahl zu erledigender Rechtsmittelverfahren senken und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen.

Der Auftrag der Ombudsstelle ist verfassungsrechtlich nicht abschliessend definiert. Neben der gesetzlichen Ausweitung des Vermittlungsauftrags (z.B. auf Personalstreitigkeiten) wäre auch denkbar, dass der Ombudsstelle im Rahmen ihrer Funktion als Anlauf- und Beratungsstelle weitere Aufgaben zugeteilt werden.

7. Gemeinden

Die Verfassungskommission nahm im Gemeindeteil zahlreiche Änderungen vor, um die bestehende Rechtslage verständlicher zu formulieren. Im Rahmen einer vertieften redaktionellen Prüfung des Entwurfs, liess der Regierungsrat erneut diverse systematische und redaktionelle Anpassungen vornehmen. Wo gegenüber dem geltenden Recht oder gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf materielle Änderungen vorgenommen wurden, wird dies in der Kommentierung kenntlich gemacht.

Vorweg zu erwähnen sind folgende inhaltliche Neuerungen gegenüber dem geltendem Recht: Die Verankerung einer Bestandesgarantie in Kombination mit Erleichterungen für Gemeindefusionen (Art. 122), bei einem gleichzeitigen Vetorecht für die betroffenen Gemeinden, die Erweiterung des kommunalen Stimmrechts auf Schweizer Staatsangehörige, die das 16. Altersjahr zurückgelegt haben, wie auch die Einführung eines kommunalen Stimmrechts für langjährig ansässige ausländische Staatsangehörige (Art. 125).

Art. 121 Stellung und Aufgaben

Art. 121 beschreibt die Stellung der Gemeinde präziser als bisher. Gemäss Abs. 1 ist die Gemeinde eine selbstständige Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts. Damit ist die eigene Rechtspersönlichkeit wie auch die körperschaftliche Verfassung gemäss Art. 100 Abs. 2 KV abgedeckt, doch neu auch der Aspekt des Gemeindegebiets, auf das sich die Hoheit der Gemeinde bezieht. Abs. 2 definiert die Gemeinde als Einwohnergemeinde. Bezeichnend für sie ist, dass sie all jene natürlichen Personen umfasst, die auf ihrem Gebiet wohnen. Abs. 3 definiert sodann die Gemeinde als eine Einheitsgemeinde, indem ihr alle örtlichen Aufgaben zugewiesen werden, für die nicht der Kanton oder der Bund zuständig ist. Abs. 3 schliesst damit zum Beispiel ein Nebeneinander von politischer Gemeinde und Schulgemeinde aus.

Art. 122 Bestand und Gebiet

Der Verfassungsentwurf begünstigt den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden, indem er die Gemeindenamen nicht mehr explizit aufführt. Bezweckt wird jedoch keineswegs eine verfassungsrechtliche Schwächung der Gemeinden. In diesem Sinne deklariert Abs. 1, dass Bestand und Gebiet der Gemeinden gewährleistet sind.

Abs. 2 führt sodann aus, wie diese Gewährleistung verfahrensrechtlich verankert ist: Bestandes- und Gebietsänderungen bedürfen zum einen der Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden. Das ist ein effektiver Schutz gegen unfreiwillige Zusammenlegung oder Gebietsänderung. Zusätzlich bedürfen Bestandes- und Gebietsänderungen der Genehmigung durch den Kantonsrat. Dieser hat im Rahmen der Genehmigung zu prüfen, ob aus übergeordneter kantonaler Sicht etwas gegen eine bestimmte Gebiets- oder Bestandesänderung spricht. Die Unterstellung des Genehmigungsbeschlusses unter das fakultative Referendum erachtet der Regierungsrat aufgrund der hohen demokratischen Legitimation des Kantonsrates nicht für nötig.

Abs. 3 verpflichtet den Kanton, zweckmässige Gemeindefusionen zu fördern. Er hat entsprechende Bestrebungen der Gemeinden administrativ und finanziell zu unterstützen.

Art. 123 Gemeindeautonomie

Art. 123 Abs. 1 gewährleistet wie bisher die Autonomie der Gemeinden. Gemeint ist damit, dass der Kanton gewisse Angelegenheiten nicht abschliessend ordnet, sondern den Gemeinden zur Regelung überlässt und



ihnen dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 122 I 279 E. 8b S. 290). Diese Entscheidungsspielräume der Gemeinden sollen in ihrer Substanz möglichst erhalten bleiben (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 101 Rz. 2), was durch Abs. 2 unterstrichen wird. Der kantonale Gesetzgeber wird damit verpflichtet, solche bestehenden Freiräume zu bewahren. Abs. 2 enthält neu eine Pflicht zur rechtzeitigen Anhörung der Gemeinden. In welchen Formen die Anhörung zu geschehen hat, lässt der Verfassungstext bewusst offen, da die Art und Weise der Anhörung vom Gegenstand und vom Verfahren abhängt.

Art. 124 Gemeindeordnung

Abs. 1 verpflichtet jede Gemeinde, ihre Organisation in einer Gemeindeordnung festzulegen. Die Bestimmung ist eng verknüpft mit Art. 128 Abs. 1, wonach das Gesetz die Grundzüge der Gemeindeorganisation festlegt.

Abs. 2 gibt sodann die wichtigsten Verfahrensschritte zum Erlass der Gemeindeordnung vor: Diese untersteht dem obligatorischen Referendum und bedarf zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Art. 125 Stimmrecht

Wie schon bei der Regelung zum Stimmrecht auf Kantonsebene wurden die Bestimmungen zum kommunalen Stimmrecht zu einem Artikel zusammengefasst. Neu sollen auf kommunaler Ebene die gleichen Voraussetzungen für die Ausübung des Stimmrechts gelten, wie auf kantonaler Ebene. Damit gilt auch auf kommunaler Ebene das Stimmrechtsalter nach Zurücklegung des 16. Altersjahrs und auch ausländische Staatsangehörige erhalten das Stimmrecht in kommunalen Angelegenheiten, wenn sie ohne Unterbruch seit zehn Jahren in der Schweiz wohnen.

Abweichend von der geltenden Kantonsverfassung (vgl. Art. 105 Abs. 2 KV), wird es somit nicht den Gemeinden überlassen, ob sie auf kommunaler Ebene das Stimmrecht für ausländische Staatsangehörige einführen wollen. Stattdessen gelten im ganzen Kanton einheitliche Voraussetzungen. Aus Sicht des Regierungsrates drängt sich eine einheitliche Regelung auf Kantons- und Gemeindeebene auf. So macht es etwa keinen Sinn, wenn ausländische Staatsangehörige bei Abstimmungen über kantonales Recht – welches erhebliche Auswirkungen auf die Gemeinden haben kann (vgl. z.B. Art. 125, 126 dieses Entwurfs) – mitstimmen dürfen, jedoch von der Stimmgabe zu Vorlagen ihrer eigenen Wohngemeinde ausgeschlossen werden. Auch mit Rücksicht auf die strenge Handhabung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes durch das Bundesgericht ist eine einheitliche Regelung anzustreben. Eine Regelung, wie sie der Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen hatte, würde nicht mit Sicherheit die Gewährleistung der Bundesversammlung finden.

Art. 126 Wählbarkeit

Wählbar in kommunale Behörden sind weiterhin nur Personen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Der Verfassungsentwurf hält an dieser Untergrenze fest, weil die Übernahme eines solchen Amtes eine gewisse Reife voraussetzt. Ausserdem sollen Personen, welche für die Gemeinde handeln, auch im Privatleben voll handlungsfähig sein.

Der Entwurf sieht vor, dass Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis sowie Amtszeitbeschränkungen durch Gesetz vorgesehen werden können (Abs. 2). Damit werden Ausnahmen vom Wohnsitzerfordernis, wie sie heute die Gesetzgebung bereits kennt (vgl. Art. 5a Abs. 2 Gemeindegesetz; [bGS 151.11](#)), verfassungsrechtlich ausdrücklich legitimiert.

Art. 127 Zusammenarbeit

Abs. 1 enthält eine neue Formulierung zum grundsätzlichen Zusammenarbeitsauftrag: Demnach unterstützen Kanton und Gemeinden einander bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und streben regionale Zusammenarbeit an. Dass die Gemeinden befugt sind, auch mit weiteren Organisationen zusammenzuarbeiten (vgl. Art. 103 Abs. 1 KV), ist im Vergleich zur Hauptaussage in Abs. 1 sekundär. Auch ist dies ohne spezielle Verfassungsnorm zulässig.

Abs. 2 benennt sodann die zwei Formen der kommunalen Zusammenarbeit, die es in der Praxis gibt: die Zusammenarbeit auf Grundlage von Verträgen sowie die Gründung von Zweckverbänden. Satz zwei des zweiten Absatzes fügt bei, dass sich der Kanton beteiligen kann. Unter welchen Voraussetzungen Zweckverbände gegründet werden können und wie die Mitwirkung der Stimmberechtigten zu gestalten ist, soll neu auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Abs. 3 regelt die Voraussetzungen, unter denen der Regierungsrat zwei oder mehrere Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten kann. Die Regelung wurde unverändert aus Art. 103 Abs. 1 KV übernommen.

Art. 128 Gemeindegesetz

Art. 128 Abs. 1 behält den Auftrag an den Kanton gemäss Art. 107 Abs. 1 KV aufrecht, wonach er die Gemeindeorganisation in den Grundzügen zu regeln hat. Neu werden die durch kantonales Gesetz zu regelnden Materien ausführlicher aufgezählt (Abs. 2). Insbesondere zählt dazu das Verfahren der Gemeindefusion.

8. Religionsgemeinschaften

Das achte Kapitel regelt die Stellung der Religionsgemeinschaften im Verhältnis zum Staat. Die Systematik dieses Abschnitts wurde umgestellt. Wesentliche inhaltliche Neuerungen sind die Klarstellungen in Bezug auf den Rechtsschutz innerhalb der öffentlich-rechtlichen religiösen Körperschaften (Art. 130 Abs. 1, 3) und die rechtliche Gleichstellung der weiteren durch den Kantonsrat anerkannten Religionsgemeinschaften (Art. 129 Abs. 2 i.V.m. Art. 130 und 131) mit der evangelisch-reformierten Landeskirche und ihren Kirchgemeinden sowie dem römisch-katholischen Verband und seinen Kirchgemeinden.

Art. 129 Staatliche Anerkennung

Die Stellung der evangelisch-reformierten und römisch-katholischen Kirchen als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts bleibt unverändert (Abs. 1). Die neue Formulierung enthält jedoch eine sprachlich präzisere Umschreibung der als selbständige Körperschaften des kantonalen Rechts anerkannten Organisationen. Die Präzisierung ist nötig, weil das geltende Recht die Organisationen, die als anerkannt gelten sollen, nicht klar benennt.

Gemäss Abs. 2 kann der Kantonsrat weitere Religionsgemeinschaften als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkennen, wenn sie von gesellschaftlicher Bedeutung sowie dauerndem Bestand sind und die Rechtsordnung respektieren. Bereits die geltende Kantonsverfassung sieht die Möglichkeit für die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften vor (Art. 111 KV), sie regelt jedoch nicht, was die Rechtsfolgen einer solchen Anerkennung wären. Der neue Entwurf stellt nun klar (vgl. insb. Art. 130 Abs. 1), dass alle anerkannten Religionsgemeinschaften rechtlich gleichgestellt sind. Das bedeutet, dass durch Beschluss des Kantonsrates anerkannte Religionsgemeinschaften das Recht zukommen würde, Steuern zu erheben (vgl. Art. 130 Abs. 2), jedoch auch die Pflicht, einen unabhängigen gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten (Art. 130



Abs. 3). Im Zusammenhang mit dieser sehr bedeutenden Aufwertung der kantonsrätlichen Anerkennung verschärft der neue Entwurf die Voraussetzungen für eine Anerkennung. Demnach reicht es für eine Anerkennung nicht mehr aus, dass die Verfassung der gesuchstellenden Religionsgemeinschaft dem kantonalen Recht und dem Recht des Bundes nicht widerspricht. Eine Anerkennung setzt neu voraus, dass die gesuchstellende Religionsgemeinschaft von gesellschaftlicher Bedeutung sowie dauerndem Bestand ist und die Rechtsordnung respektiert. Bei der Beurteilung, ob diese Voraussetzungen gesamthaft erfüllt sind, kommt dem Kantonsrat ein breiter Ermessensspielraum zu (insbesondere zur Frage der gesellschaftlichen Bedeutung). Ihm obliegt es, eine sachliche Würdigung vorzunehmen und eine willkürfreie Entscheidung zu treffen. Dabei muss in Verbindung mit Art. 130 Abs. 3 auch darauf Acht gegeben werden, dass die gesuchstellende Religionsgemeinschaft in der Lage ist, den gebotenen internen Rechtsschutz sicherzustellen.

Abs. 3 hält neu eine ausdrückliche Ermächtigung des Kantonsrates zur Genehmigung von Verträgen über die interkantonale Anerkennung von Religionsgemeinschaften fest. Die Neuerung bietet eine klare verfassungsrechtliche Verankerung für die langjährig bestehenden Pastorations- und Steuerabkommen mit dem Kanton Appenzell Innerrhoden und klärt die Zuständigkeiten für den Abschluss allfälliger weiterer Verträge.

Art. 130 Selbständigkeit

Gemäss Art. 130 Abs. 1 sind die selbständigen kirchlichen Körperschaften generell befugt, „ihre“ anstelle von „ihre inneren“ (Art. 109 Abs. 2 KV) Angelegenheiten selbständig zu regeln. Damit entfällt die sehr schwierige Abgrenzung zwischen inneren und äusseren Angelegenheiten und die Autonomie der religiösen Körperschaften des öffentlichen Rechts wird gestärkt. In diesem Zusammenhang stellt Abs. 1 in einem zweiten Satz klar, dass Beschlüsse und Verfügungen der anerkannten Religionsgemeinschaften nicht an staatliche Stellen (im Kanton) weitergezogen werden können.

An der Befugnis, Steuern zu erheben, ändert sich nichts (Abs. 2).

Beschlüsse und Verfügungen der kirchlichen Behörden können zwar nicht an kantonale staatliche Stellen (vgl. Art. 130 Abs. 1 Satz 2), wohl aber an die zuständigen Behörden des Bundes (das Bundesgericht) weitergezogen werden. Aufgrund der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV steht jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten das Recht auf Beurteilung ihrer Streitsache durch eine richterliche Behörde zu, die den Fall umfassend prüft. Da das Bundesgericht Sachverhaltsfragen nicht umfassend prüft, muss die Rechtsweggarantie durch untere Gerichtsinstanzen erfüllt werden. Abs. 3 verpflichtet deshalb die Kirchen, den gebotenen Rechtsschutz zu gewährleisten. Hierzu müssen sie eigene Rechtsmittelinstanzen einrichten, die den Ansprüchen an ein unabhängiges Gericht im Sinne von Art. 30 BV genügen.

Art. 131 Mitgliedschaft

Art. 131 regelt die Zugehörigkeit und den Austritt aus einer anerkannten Religionsgemeinschaft im Einklang mit der geltenden Regelung in Art. 110 KV. Neu ist allerdings die ausdrückliche Klarstellung, dass die Aufnahme ausserkantonaler Mitglieder eine interkantonale Anerkennung voraussetzt (vgl. Art. 129 Abs. 3). Diese ist erforderlich, damit die staatliche Hoheit des betroffenen Kantons gewahrt bleibt. Der neue explizite Hinweis auf die erforderliche interkantonale Anerkennung erhellt, dass dem Kanton trotz der sehr weitgehenden Autonomie der anerkannten Religionsgemeinschaften bedeutende Aufgaben verbleiben.



9. Revision der Verfassung

Die Artikel zur Revision der Verfassung enthalten einige Präzisierungen und punktuelle Anpassungen beim Aufbau. Inhaltlich neu ist die Bestimmung, wonach dann, wenn in einer Totalrevision der Entwurf von den Stimmberechtigten verworfen wird, ein zweiter Entwurf vorgelegt werden kann (Art. 134 Abs. 3).

Art. 132 Grundsatz

Art. 132 entspricht inhaltlich Art. 112 KV.

Art. 133 Teilrevision

Die Bestimmungen zur Teilrevision wurden unverändert aus Art. 113 KV entnommen.

Art. 134 Totalrevision

Art. 134 enthält Regelungen zu einigen wichtigen Weichenstellungen im Verlauf einer Totalrevision. Demnach ist es Aufgabe der Stimmberechtigten, zu entscheiden, ob eine Totalrevision durchzuführen ist oder nicht (Abs. 1). Zugleich haben auch die Stimmberechtigten darüber zu entscheiden, ob der Kantonsrat oder ein Verfassungsrat (ein speziell für die Revision der Verfassung zu bestellendes Parlament) mit der Vorlegung eines neuen Entwurfs beauftragt werden soll (Abs. 2).

Ob es sinnvoll ist, eine in der Volksabstimmung gescheiterte Verfassungsvorlage erneut zur Abstimmung zu bringen, kann nur aufgrund einer Würdigung der konkreten Umstände beurteilt werden. Aus diesem Grund wird auf eine fixe Vorschrift über die Durchführung einer zweiten Abstimmung verzichtet. Stattdessen soll der mit der Revision beauftragte Rat die Möglichkeit haben, den Stimmberechtigten einen zweiten Entwurf vorzuschlagen (Abs. 3).

Art. 135 Prüfung des Revisionsbedarfs

Art. 135 gibt geltendes Recht wieder, indem der Kantonsrat verpflichtet wird, in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll (Abs. 1). Diese Evaluationsklausel soll bewirken, dass der Verfassungstext und die Verfassungswirklichkeit angesichts laufender gesellschaftlicher Veränderungen nicht auseinanderdriften. Kommt der Kantonsrat zum Schluss, dass eine Totalrevision nicht an der Zeit ist, hat er damit seinen Evaluationsauftrag erfüllt. Ein ablehnender Entscheid unterliegt bereits gemäss geltender Kantonsverfassung nicht einem Volksentscheid (vgl. JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, Art. 114 Rz. 2). Kommt der Kantonsrat dagegen zum Schluss, dass eine Totalrevision angezeigt ist, hat er den Stimmberechtigten einen entsprechenden Antrag zu stellen (Abs. 2).

10. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 136 Inkrafttreten

Der Regierungsrat hält eine Inkraftsetzung der neuen Kantonsverfassung auf den 1. Januar 2025 für realistisch (Abs. 1; siehe dazu auch die Ausführungen unter "H. Auswirkungen, 5. Weiteres Vorgehen"). Mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung geht die Aufhebung der geltenden Kantonsverfassung einher (Abs. 2).



Art. 137 Wahlen und Amtsdauer

Art. 137 schiebt die Geltung der neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Wahlen und Amtsdauer von kantonalen Behörden auf die nächste Gesamterneuerung hinaus. Die neuen Regelungen über Wahl und Amtsdauer der kantonalen Behörden werden damit voraussichtlich für die Gesamterneuerungswahlen im Jahr 2027 Geltung erlangen.

Art. 138 Einführung des Verhältniswahlverfahrens

Abs. 1 erteilt dem Kantonsrat den Auftrag, die erforderlichen Bestimmungen für die Einführung des Verhältniswahlverfahrens (vgl. Art. 90) auf dem Verordnungsweg zu erlassen. Der Auftrag trägt dem Umstand Rechnung, dass die Zeit für eine Gesetzesrevision und anschliessende Implementierung auf die Gesamterneuerung im Jahr 2027 sehr knapp werden würde. Damit die Umsetzung des Volkswillens in diesem wichtigen Punkt nicht um weitere vier Jahre verschoben werden muss, soll der Kantonrat diese zeitlich befristete Regelungskompetenz haben. Zeitlich befristet ist sie, weil die Verordnung nur bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gilt (Abs. 2). Die Verfassung stellt somit klar, dass die Regelung des Wahlverfahrens für den Kantonsrat innert angemessener Frist auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg nachzuholen ist.

H. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Der Entwurf zur Totalrevision der Kantonsverfassung enthält zahlreiche Bestimmungen, die durch den Gesetzgeber konkretisiert werden müssen oder ihm ausdrücklich einen Gesetzgebungsauftrag erteilen. Die Annahme der Totalrevision wird verschiedene Gesetzgebungsprojekte auslösen. Eine aufwändige Umsetzung auf Gesetzesstufe erfordert zunächst einmal die Revision des Wahlverfahrens für den Kantonsrat. Dies wird vor allem das Gesetz über die politische Rechte betreffen. Eine Totalrevision dieses Gesetzes ist allerdings ohnehin seit längerem hängig. Ein Gesetzgebungsaufwand wird es auch für die Konkretisierung und Umsetzung neuer oder präzisierter öffentlicher Aufgaben geben (z.B. in den Bereichen: Klimaschutz, Energie, digitale Information und Kommunikation). Schliesslich erfordert auch die Aktualisierung diverser organisatorischer Vorschriften einen Gesetzgebungsaufwand (insb. betreffend Wählbarkeit, Unvereinbarkeiten, Amtsenthebung, Ombudsstelle, Whistleblowing, Behandlungsfristen für Volksinitiativen). Im Zentrum wird dabei die Revision der Justizgesetzgebung stehen, da im Bereich Gerichte zahlreiche Neuerungen vorgesehen sind.

Absehbar werden das Gesetz über die politischen Rechte, das Gemeindegesetz sowie das Justizgesetz umfassenden Revisionen zu unterziehen sein. Weitere rund 20 Gesetze werden nach gegenwärtiger Einschätzung punktuelle Anpassungen erfahren. Der Handlungsbedarf wie auch der Zeitdruck sind dabei sehr unterschiedlich.

2. Personell

Die Totalrevision der Kantonsverfassung hat keine unmittelbaren personellen Auswirkungen. Jedoch wird die Gesetzgebungsarbeit, die zur Umsetzung der Verfassungsrevision nötig ist, die Ressourcen der Departemente und der Kantonskanzlei strapazieren. Grund dafür ist, dass die Reform der Gemeindestrukturen gemäss Planung des Regierungsrates im Gang sein wird und die Umsetzung der Totalrevision dennoch ohne Verzug an die Hand genommen werden soll. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass der Regierungsrat für die Vorbereitung gewisser Gesetzesvorlagen zusätzliche personelle Ressourcen schaffen muss. Die Einführung eines Verhältniswahlverfahrens für den Kantonsrat auf kantonaler Ebene wird zu einem erheblichen Mehraufwand für die zuständigen Stellen in der Kantonskanzlei führen.

Personelle Ressourcen werden auch die neuen Behörden beanspruchen, die der Entwurf vorsieht: Die Ombudsstelle und die Wahlvorbereitungskommission. Da diese verwaltungsunabhängig sind und auch vom Kantonsrat unabhängig operieren sollen, werden die notwendigen personellen Ressourcen ausserhalb der Verwaltung angesiedelt sein.

3. Organisatorisch

Die Totalrevision der Kantonsverfassung hat punktuell einen direkten Einfluss auf die Organisation der kantonalen Behörden. Unmittelbare Auswirkungen haben die Verdoppelung der Amtsdauer für Mitglieder der gerichtlichen Behörden, die Wahl ins Landammannamt durch den Regierungsrat, die Einsetzung einer Wahlvor-



bereitungskommission, Die Einrichtung einer Meldestelle für das Whistleblowing und die Einführung einer kantonalen Ombudsstelle. Auch in diesen Themen ist eine Umsetzung durch den Gesetzgeber erforderlich, doch der Entscheid für die organisatorisch bedeutsame Umstellung geschieht auf Verfassungsebene.

Die Organisation der Verwaltung ist durch die Verfassungsrevision lediglich punktuell betroffen. So verlangt eine kantonale Wahl des Parlaments nach dem Verhältniswahlrecht nach einer Resultatermittlungssoftware für den gesamten Kanton. Solche Systeme sind komplex, ebenso wie deren Beschaffung, Konfiguration und Betrieb.

Die Gemeinden sind insb. im Bereich der Gemeindestrukturen betroffen. Es gilt die bestehenden Gemeindeordnungen auf die neuen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben hin zu überprüfen.

4. Finanziell

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich zu diesem Zeitpunkt schlecht abschätzen. Klar ist, dass die Umsetzungsgesetzgebung einen grossen Aufwand erfordern und zusätzliche Kosten verursachen wird. Die Kosten hängen primär davon ab, wie viele zusätzliche personelle Ressourcen für die Durchführung der Gesetzgebungsprojekte eingesetzt werden müssen. Für konkrete Projektplanungen und Kostenschätzungen ist es zu diesem Zeitpunkt noch zu früh. Im Grundsatz gilt Folgendes: Je schneller die Umsetzung erfolgen muss, desto höher sind die anfallenden Kosten. Genauere Angaben zu den Folgen können für die 2. Lesung im Kantonsrat gemacht werden. Dann zeichnen sich die Konturen der neuen Verfassung deutlicher ab.

Die Einsetzung einer neuen Wahlvorbereitungskommission wird gewisse Kosten für Spesen und Sitzungsgelder mit sich bringen. Ihre konkrete Arbeitsweise und Entschädigung wird jedoch erst durch Gesetz bestimmt werden müssen. Dasselbe gilt für die neu zu schaffende Ombudsstelle und die Meldestelle für Whistleblowing.

I. Weiteres Vorgehen

Nach Vorberatung der Verfassungsvorlage durch die zuständige parlamentarische Kommission und mindestens zwei Lesungen im Kantonsrat folgt am Ende eine obligatorische Volksabstimmung.

Nachfolgende Tabelle legt den provisorischen Zeitplan des Regierungsrates offen:

20. Dezember 2022	Verabschiedung Verfassungsvorlage an Kantonsrat
28. August 2023	Erste Lesung im Kantonsrat
1.–29. September 2023	Volksdiskussion
28. November 2023	Zweite Lesung im Regierungsrat
6. Mai 2024	Zweite Lesung im Kantonsrat
22. September 2024	Volksabstimmung
1. Januar 2025	Inkraftsetzung



J. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

der Totalrevision der Kantonsverfassung in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 Verfassungsentwurf

Beilage 1.2 Auswertung Vernehmlassung

Beilage 1.3 Gutachten Glaser, Präferenzwahlssysteme