



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 25. April 2022

0100.145

Parlamentarische Initiative der Fraktion der Parteiunabhängigen; Gesetz über die Ombudsstelle

Stellungnahme der Kommission Inneres und Sicherheit vom 25. April 2022

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 17. Dezember 2021 reichte die Fraktion der Parteiunabhängigen eine parlamentarische Initiative zur Schaffung eines Gesetzes über die Ombudsstelle ein. Die parlamentarische Initiative wurde im Voraus im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens formell und materiell bereinigt. Die Erheblicherklärung ist für die Kantonsratssitzung vom 13. Juni 2022 traktandiert. Die zuständige Kommission und der Regierungsrat haben die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme (Art. 74 Abs. 3 Geschäftsordnung des Kantonsrates, GO KR; bGS 141.2).

Mit einer erheblich erklärten parlamentarischen Initiative kann ein Entwurf für den Erlass oder die Änderung von Gesetzen eingereicht werden (Art. 57 Abs. 1 Kantonsratsgesetz, KRG; bGS 141.1). Die parlamentarische Initiative kann nur in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs erfolgen (Art. 57 Abs. 2 KRG). Erklärt der Kantonsrat eine parlamentarische Initiative für erheblich, so erstattet die zuständige Kommission Bericht und stellt Antrag (Art. 57 Abs. 4 KRG). Die Kommission und der Regierungsrat können Änderungen beantragen oder Gegenentwürfe ausarbeiten (Art. 57 Abs. 5 KRG).

Die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) hat die parlamentarische Initiative an ihren Sitzungen vom 11. Februar 2022, 9. März 2022 und 25. April 2022 beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Parlamentarische Initiative der Fraktion der Parteiunabhängigen; Gesetz über die Ombudsstelle mit einer Beilage



Appenzell Ausserrhoden

B. Erwägungen

1. Einleitung und Übersicht

Mit Inkrafttreten der Totalrevision der Kantonsratsgesetzgebung am 1. Juni 2019 wurde die parlamentarische Initiative als neues parlamentarisches Instrument eingeführt. Die vorliegende parlamentarische Initiative der Fraktion der Parteiunabhängigen ist die erste, die unter der neuen Gesetzgebung eingereicht wurde. Für die KIS stellten sich daher zahlreiche Fragen zum Ablauf und zur Behandlung der Initiative. Dabei kommen Elemente eines Vorstosses und Elemente der Volksinitiative zum Tragen. Die KIS hat zur Übersicht die einzelnen Schritte aufgeführt und einen groben Zeitplan erstellt:

Eingang Parlamentarische Initiative	17. Dezember 2021
Erheblicherklärung im Kantonsrat (Frist: 6 Monate, schriftliche Stellungnahmen von KIS und Regierungsrat)	13. Juni 2022
Vernehmlassungsverfahren durch KIS (Frist: 2 Monate)	Mitte Juli bis Mitte September 2022
Auswertung der Vernehmlassungsantworten durch KIS & Erstellung Bericht und Antrag an den Kantonsrat, 1. Lesung	Februar 2023
Behandlung 1. Lesung im Kantonsrat	März- oder Mai-Sitzung 2023
Volkdiskussion (Frist: 30 Tage)	April oder Juni 2023
Auswertung der Volksdiskussion durch KIS & Erstellung Bericht und Antrag an den Kantonsrat, 2. Lesung	Oktober 2023
Behandlung 2. Lesung im Kantonsrat	November- oder Dezember-Sitzung 2023
Fakultatives Referendum (Frist: 60 Tage)	Januar oder Februar 2024

Die Kommission äussert sich in dieser Stellungnahme gemäss Ablauf nur zur Frage der Erheblicherklärung. Sie hat daher keine Detailberatung durchgeführt und keine weiteren inhaltlichen Abklärungen vorgenommen. Erst wenn die parlamentarische Initiative am 13. Juni 2022 für erheblich erklärt werden sollte, beginnt der eigentliche Gesetzgebungsprozess. Der Kommission kommt dabei eine Rolle zu, die bei anderen Gesetzgebungsprozessen durch den Regierungsrat und die Verwaltung wahrgenommen werden. Das heisst, sie führt eigenständig sowohl das Vernehmlassungsverfahren als auch nach der 1. Lesung die Volksdiskussion durch und wertet diese aus. Die KIS sieht vor, zur fachlichen Unterstützung und zur inhaltlichen Würdigung des Gesetzes eine externe Drittperson beizuziehen. Die Kosten werden gemäss Art. 14 GO KR beim Büro beantragt.

2. Vorgesehene Regelung in der Totalrevision der Kantonsverfassung

Gestützt auf den Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung vom 4. März 2018 hatte der Regierungsrat den Auftrag erhalten, dem Kantonsrat einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung vorzulegen. Zur Erarbeitung einer neuen Verfassung setzte er eine Verfassungskommission ein. Diese reichte nach rund zwei Jahren Arbeit einen vollständig überarbeiteten Verfassungstext ein, der im Frühjahr 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde.

In der Version, die in die Vernehmlassung geschickt wurde, ist festgehalten, dass es eine vom Kantonsrat gewählte Ombudsstelle geben soll. Zudem wird auch deren Aufgabenbereich festgelegt. Dieser entspricht weitestgehend dem Gesetzestext der Initiative. Im Verfassungsentwurf ist lediglich die Frage nach dem Einbe-



zug der Gemeinden noch offen. Der Zeitplan im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 sah vor, dass die Vorlage im April 2022 dem Kantonsrat überwiesen wird. Die Volksabstimmung wurde für den März 2024 terminiert.

3. Positionierung der KIS

Die Kommission spricht sich einstimmig dafür aus, dass es eine Ombudsstelle im Kanton geben soll. Die Grundsatzfrage im Zusammenhang mit der Erheblicherklärung ist, ob dazu zuerst die Totalrevision der Kantonsverfassung abgewartet werden soll oder ob der Gesetzgebungsprozess mit dem Mittel der parlamentarischen Initiative bereits vorgängig angestossen werden soll.

Die Staatswirtschaftliche Kommission (StWK) bzw. die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es eine Ombudsstelle braucht. Auch der Kantonsrat hat sich mit der Erheblicherklärung der Motion Gut anlässlich der Kantonsratssitzung vom 29. Oktober 2018 mit einem Stimmenverhältnis von 37:23 Stimmen bei 3 Enthaltungen für die Schaffung einer Ombudsstelle ausgesprochen. Der Regierungsrat hat sich grundsätzlich ebenfalls positiv geäußert und mit Beschluss vom 25. September 2018 die Verfassungskommission unter anderem damit beauftragt, die Schaffung einer Ombudsstelle zu prüfen. Auch die Verfassungskommission befürwortet die Ombudsstelle. Es besteht also breiter Konsens, dass eine Ombudsstelle notwendig ist. Die KIS spricht sich darüber hinaus einstimmig dafür aus, dass die Ombudsstelle in der Verfassung verankert wird.

Eine Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass es richtig ist, dass das Thema der Ombudsstelle vorgängig angegangen wird und eine Gesetzesvorlage dazu ausgearbeitet wird. Für sie ist fraglich, ob der Zeitplan für die Totalrevision der Kantonsverfassung eingehalten werden kann. Die Volksabstimmung birgt zusätzlich das Risiko einer Ablehnung der Vorlage. Verglichen mit dem Zeitplan der Kantonsverfassung erlaubt der Zeitplan zur parlamentarischen Initiative mehr Planbarkeit. Die Ombudsstelle würde über die parlamentarische Initiative früher geschaffen als auf dem Weg über die Verfassung. Der Gesetzgebungsprozess kann eine leichte Verkürzung dadurch erfahren, dass durch den mit der Initiative eingereichten Gesetzesentwurf schon eine valable Grundlage vorliegt.

Eine Minderheit der Kommission will die Totalrevision der Kantonsverfassung abwarten. Für sie ist nicht ausreichend begründet, weshalb der übliche Prozess, wonach die Ausarbeitung eines Gesetzes zeitlich der Verfassung nachgelagert ist, umgekehrt werden soll. Dies führt unter Umständen zu Diskrepanzen oder zu Vorentscheiden durch das Gesetz. Allenfalls müsste dieses nachträglich revidiert werden. Auch die Dringlichkeit und die Brisanz, die das Herausbrechen des Themas Ombudsstelle aus dem laufenden Prozess der Verfassungsrevision rechtfertigen würde, ist nach Ansicht der Minderheit nicht gegeben.



C. Empfehlung

Die Kommission Inneres und Sicherheit empfiehlt Ihnen, die parlamentarische Initiative «Gesetz über die Ombudsstelle» für erheblich zu erklären.

Im Namen der Kommission Inneres und Sicherheit

sign. Judith Egger

sign. Sabrina Baumgartner

Judith Egger, Vizepräsidentin

Sabrina Baumgartner, Aktuarin