Appenzell Ausserrhoden

Verfassungskommission | **Verfassungssekretariat**

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Lloyd Seaders
Tel. +41 71 353 62 51
lloyd.seaders@ar.ch

Protokoll

der 12. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 22. Oktober 2020, 16:00 bis 19:20 Uhr, in Speicher.

Anwesend:

- Regierungsrat Paul Signer, Präsident
- Thomas Baumgartner
- Sven Bougdal
- Fabio Brocker
- Jacqueline Bruderer
- Ernst Carniello
- Andreas Ennulat
- Peter Eschler
- Hannes Friedli
- Claudia Frischknecht
- Werner Frischknecht
- Max Frischknecht
- Walter Kobler
- Paul König
- Margrit Müller
- Roger Nobs
- Walter Raschle
- Zulema Rickenbacher
- Susanna Rohner
- Raphaela Rütsche-Urejkic
- David Schober
- Simon Schoch
- Verena Studer
- Linda Sutter
- Matthias Tischhauser
- Michael Vierbauch

Entschuldigt:

- Landammann Alfred Stricker
- Silvan Graf
- Peter Gut
- Sonja Lindenmann

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst alle herzlich zur 12. Sitzung der Verfassungskommission.

2. Genehmigung Protokoll vom 24. September 2020

Das Protokoll vom 24. September 2020 wird genehmigt.

3. Beratung KV-Entwurf

Ein Mitglied fragt, wo die Erläuterungen seien. Ohne diese könne es nicht nachvollziehen, ob die Anregungen der Verfassungskommission umgesetzt worden seien. Das Verfassungssekretariat betont, dass diese Gegenstand der kommenden Sitzung sein werden.

Ein anderes Mitglied will wissen, ob dann noch auf den Entwurf zurückgekommen werden könne. Der Vorsitzende verneint dies und stellt klar, dass das heutige Ziel der Sitzung sei, den Entwurf vom Wortlaut her fertigzustellen. In der Folge gibt ein anderes Mitglied zu erkennen, dass allfällige im Entwurf nicht übernommene Anregungen zum Entwurf seitens Verfassungskommission heute beanstandet werden sollten.

Der Vorsitzende erklärt das Vorgehen zur Beratung des KV-Entwurfs: Der Entwurf wird abschnittsweise abgehandelt.

1. Grundlagen

-

2. Grundrechte

Art. 13 und 15

Ein Mitglied will wissen, ob Erläuterungen klarstellen werden, dass auch der E-Mail-Verkehr unter den Schutz von Art. 13 Abs. 2 falle. Das Verfassungssekretariat bejaht dies. Das gleiche Mitglied fragt, ob der Prüfungsauftrag zu Art. 15 erfüllt wurde. Das Verfassungssekretariat verweist bejahend auf die Erläuterungen zu Art. 15 im Begleitpapier.

3. Persönliche Pflichten

Art. 32

Max Frischknecht beantragt, Art. 32 Abs. 3 folgendermassen zu ergänzen: „Jede Person leistet nach Möglichkeit einen individuellen Beitrag an das Gemeinwesen."
Ihm zufolge könnte der Appell, am Gemeinwesen teilzunehmen, noch sichtbarer sein. Gegenmeinungen stellen sich auf den Standpunkt, dass die Verantwortung für die Gemeinschaft bereits genügend klar abgebildet werde und dass der fragliche Zusatz keine Pflicht, sondern einen Wunsch darstelle und daher systematisch nicht zum Thema „Pflichten" passe. Ein weiteres Mitglied bezweifelt, dass im Kanton genügend Aufgaben zu vergeben seien, um dieses Anliegen wirklich werden zu lassen. Der Antrag wird in der Folge abgelehnt (14 dagegen; 4 dafür; 8 Enthaltungen).

Paul König fragt, weshalb nicht das Wort „für", sondern „zugunsten" Eingang in Art. 32 Abs. 1 gefunden habe, und stellt einen Antrag auf Verwendung des Worts „für" statt „zugunsten". Das Verfassungssekretariat erklärt, dass die VK hierzu keinen Beschluss gefasst habe und verteidigt den Entwurfsvorschlag als den sprachlich geeigneteren: Es werde deutlicher, dass sich das „zugunsten" auf den Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beziehe. Der Antrag wird abgelehnt (22 dagegen; 2 dafür; 2 Enthaltungen).

4. Staatsaufgaben

Art. 35

Simon Schoch stellt einen Rückkommensantrag zu Abs. 2. Er beruft sich auf die Sitzung der Verfassungskommission vom 29. August 2019, in welcher die Verfassungskommission den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 einstimmig zustimmte. Diese forderten unter anderem, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen sei. Da die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch delegiert werden könne, sei die Überprüfung der Wirksamkeit nicht nur auf die Verwaltung, sondern auf die Aufgabenerfüllung an sich zu beziehen. Er beantragt, dass der Wortlaut von Abs. 2 entsprechend dem Beschluss der Verfassungskommission vom 29. August 2019 angepasst werde. Die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung an sich solle im Vordergrund stehen.

Der Antrag wird angenommen (14 dafür; 6 dagegen; 6 Enthaltungen). Da der genaue Wortlaut des Antrags vorerst unklar bleibt, soll dessen wörtliche Umsetzung noch während der Sitzung bis zur Schlussabstimmung erarbeitet werden.

Art. 39 und 44

Simon Schoch stellt zwei Rückkommensanträge; den einen zu Art. 39 Abs. 2, den anderen zu Art. 44 Abs. 2. Er beantragt, dass die Erreichung des definierten Absenkpfads terminiert werde: Es solle 2050 als Zieljahr definiert werden. Er begründet dies damit, dass die Terminierung von Zielen zur Erreichung des Zielzustands elementar sei. Auch im Geschäftsalltag sowie generell im Projektmanagement sei das Fixieren von Terminen üblich und notwendig. Insofern erscheine es auch im Rahmen der Verfassung angebracht, übergeordnete Termine festzulegen. Das Zieljahr 2050 sei eine etablierte Grösse. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden würde damit keine extreme Position beziehen. Die Stadt St. Gallen habe sich mit der Abstimmung zum Klimaschutz vom 27. September 2020 mit über 75 Prozent Ja-Stimmen zu einer entsprechenden Änderung der Gemeindeordnung bekannt. Die Stadt Zürich habe diesen Zieltermin bereits 2008 mit damals 59 Prozent Ja-Stimmen in der Gemeindeordnung festgelegt.

Antrag 1 zu Abs. 2 von Art. 39 lautet:
[2] Sie leisten im Rahmen ihrer Kompetenzen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaneutralität *bis spätestens 2050.*

Antrag 2 zu Abs. 2 von Art. 44 lautet:
[2] Sie streben nach einer Reduktion des durchschnittlichen jährlichen Energieverbrauchs pro Person um zwei Drittel gegenüber dem Jahr 2000, nach einer Loslösung von fossilen Energiequellen sowie nach einer Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien *bis spätestens 2050.*

Das Verfassungssekretariat rät davon ab, beide Artikel mit einer Jahreszahl zu ergänzen. Dieser Vorschlag würde insbesondere das Konstrukt „Grundsatznorm (Art. 39) und Zielnorm (Art. 44)“ durcheinanderbringen. Ferner könnte der Ergänzungsvorschlag das Gegenteil von dem bewirken, was der Antragsteller anstrebe: Die vorgeschlagene Formulierung öffne den Weg zur Annahme, Kanton und Gemeinden hätten Zeit, untätig zu bleiben, um erst kurz vor 2050 einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Der Antragssteller betont hierauf die Abhängigkeit von der Messbarkeit des Ziels und dessen Terminierung. Ein Mitglied weist darauf hin, dass die beiden Artikel inhaltlich bereits eingehend diskutiert und aufgrund der Diskussion angepasst worden seien. Zudem seien Gesetzesarbeiten hierzu im Gang und die Verfassung sei der falsche Ort, um eine konkrete Jahreszahl zu nennen.

Antrag 1 (20 dagegen; 2 dafür; 4 Enthaltungen) wie auch Antrag 2 (17 dagegen; 6 dafür; 3 Enthaltungen) werden abgelehnt.

Art. 61

Werner Frischknecht führt die Verfassungskommission in die mit Simon Schoch angedachten Überlegungen zur Thematik „Digitalisierung“ und „Digitale Transformation“ ein: Das digitale Zeitalter habe die Welt bereits sehr verändert und werde es noch mehr tun – auch die Funktion des Staates bleibe vom Einzug der digitalen Technologie nicht unberührt. Die Arbeitsgruppe 2 habe an der Plenumssitzung vom 29. August 2019 den Antrag gestellt, die Digitalisierung dahingehend in der Verfassung zu verankern, dass deren Chancen genutzt und allfällige Risiken für die Bevölkerung minimiert werden sollten. Die Verfassungskommission habe dem Antrag zugestimmt und die Entwurfsredaktion beauftragt, einen passenden Vorschlag zuhanden des Plenums auszuarbeiten. Werner Frischknecht und Simon Schoch stellten ernüchternd fest, dass der vorgeschlagene Entwurf zwar nicht falsch, aber nicht von der ihnen erhofften Breite und Tiefe sei. Nichtsdestotrotz anerkennen die Antragssteller die Schwierigkeit, diesen Themenkomplex in der Verfassung sachgerecht abzubilden. Denn die Digitalisierung kenne keine territorialen Grenzen und selbst supranationale Staatengemeinschaften stünden bei diesem Thema in Konkurrenz zu grossen und mächtigen privaten Akteuren. Nach der Meinung der Antragstellenden sollte der Kanton dennoch alles in seinem Einflussbereich stehende unternehmen, um die Chancen der Digitalisierung möglichst zu nutzen und deren „Nebenwirkungen“ weitgehend einzudämmen. Diese Sichtweise sollte zugleich oberstes Ziel aller kantonalen Regulierungen sein. Hierauf beruhend stellen Werner Frischknecht und Simon Schoch folgende Anpassungsvorschläge zu Art. 61 und schlagen einen neuformulierten Art. 62 vor (Neuerungen/Abweichungen vom Entwurf sind *kursiv*):

Art. 61 Digitale *Transformation* und Kommunikation

[1] Kanton und Gemeinden fördern den Zugang zu digitaler Information.

[2] Sie setzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zeitgemässe *und sichere* digitale Informations- und Kommunikationsmittel ein.

[3] Sie gewährleisten den Zugang zu den Behörden *sowie die Ausübung der Grundrechte* für Personen, die mit digitalen Informations- und Kommunikationsmitteln nicht vertraut sind. *Sie stellen dies über geeignete Kanäle und Medien sicher.*

[4] Sie stellen sicher, dass die Grundrechte durch die technische Entwicklung nicht beschnitten und Entscheidungen, die in Grundrechte eingreifen, stets von Menschen getroffen werden.

Art. 62 (neu) Digitale Infrastruktur und Zugang zu digitalen Informationen

[1] Kanton und Gemeinden fördern den flächendeckenden Ausbau offener, diskriminierungsfrei zugänglicher und zukunftsgerichteter Breitbandkommunikationsnetze.

[2] Kanton und Gemeinden gewährleisten im Rahmen ihrer Möglichkeiten den freien Zugang zu Informationen und Inhalten im Internet.

Das Verfassungssekretariat erkennt in systematischer Hinsicht diverse Verdoppelungen: So sei etwa Art. 61 Abs. 3 letzter Satz (neu) kein inhaltlicher Mehrwert zu dessen Abs. 2, und auch Art. 62 (neu) Abs. 2 gehe inhaltlich nicht weiter als Art. 61 Abs. 1.

Verschiedene Mitglieder sind dem Grundanliegen der Anträge wohlgesinnt. Gleichzeitig bekunden sie aber auch Mühe, zu den relativ vielen Abänderungen fundiert Stellung nehmen zu können, und fühlen sich daher ein wenig mit der Situation überfordert. Infolgedessen stellt Jacqueline Bruderer einen Ordnungsantrag. Sie möch-

te nicht über etwas abstimmen, das sie noch nicht verstehe; ihr Antrag wird abgelehnt (18 dagegen; 2 dafür; 5 dagegen).
Art. 62 (neu) Abs. 1 bezweckt gemäss Simon Schoch, dass der flächendeckende Ausbau des Breitbandkommunikationsnetzes gefördert werde. Das heisse aber nicht, dass Kanton und Gemeinden dies selber machen müssen; sie sollten jedoch günstige Rahmenbedingungen schaffen. Momentan würden nicht alle Kantonseinwohnerinnen von der bestmöglichen Infrastruktur profitieren. Dies wäre insbesondere für die Bewerkstelligung von „Homeoffice“ wichtig. Eine möglichst umfassende Breitbandkommunikation käme ferner einem kantonalen Standortvorteil gleich, der u.a. für junge Arbeitsuchende bezüglich Wohnortswahl relevant sei.
Auf die Frage eines Mitglieds, was Art. 62 (neu) Abs. 2 genau bezwecke, erklärt Simon Schoch dass Art. 62 Abs. 2 „chinesische Verhältnisse“ verhindern solle: Es gehe darum, dass staatliche Internetzensuren unzulässig seien und dass der freie Zugang zu Informationen und Inhalten im Internet sichergestellt werde.
Umstritten ist beispielsweise Art. 62. Abs. 1. Gewisse Kommissionsmitglieder bekunden Mühe mit diesem Auftrag, weil die Erfüllung eines solchen Auftrags bis in alle abgelegenen Wohnorte den Kanton vor erhebliche Schwierigkeiten stellen würde. Gemäss einem weiteren Einwand bestehe die Grundlage für Art. 62 Abs. 1 bereits in Art. 61 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs.
Insbesondere der vorgeschlagene neue Abs. 4 von Art. 61 wird breit diskutiert. Die einen halten diesen Zusatz angesichts algorithmengestützter Entscheidungen, die in Grundrechte eingreifen könnten, für zukunftsorientiert. Andere halten ihn aufgrund des ständigen Internetgebrauchs vieler für nicht umsetzbar. Unklar ist für viele auch das Anwendungsfeld im Kanton, da grundrechtbeschneidende Entscheidungen im Kanton (wie z.B. Freiheitsentziehungen) durch Menschen getroffen würden.
Ein Mitglied lehnt besonders die Inpflichtnahme von Kanton und Gemeinden ab. Ein anderes Mitglied stellt fest, dass der neue Abs. 4 das Verhältnis unter Privaten berühre, dieses Verhältnis werde jedoch durch das Strafrecht des Bundes geregelt. Das Verfassungssekretariat erinnert, dass die Verfassungskommission die direkte Drittwirkung von Grundrechten als schwieriges rechtliches Konstrukt beiseitegelassen habe. Andreas Ennulat erkennt ein Unbehagen bezüglich Grundrechtseingriffe, die auf Algorithmen abstützen, und schlägt deshalb für Abs. 4 einen vermittelnden Antrag vor: *„Sie stellen sicher, dass die Grundrechte durch die technische Entwicklung nicht beschnitten werden.“*

Der Vorsitzende lässt über die Anträge Frischknecht/Schoch einzeln abstimmen:

Dem Antrag zu Art. 61 Abs. 2 („und sichere“) wird zugestimmt (20 dafür; niemand dagegen; 6 Enthaltungen).

Der Antrag zu Art. 61 Abs. 3 („sowie die Ausübung der Grundrechte“) wird abgelehnt (14 dagegen; 8 dafür; 4 Enthaltungen).

Ebenso abgelehnt (16 dagegen; 4 dafür; 6 Enthaltungen) wird der Antrag zu Art. 61 Abs. 3 letzter Satz („Sie stellen dies über geeignete Kanäle und Medien sicher.“).

Der von Frischknecht/Schoch vorgeschlagene Art. 61 Abs. 4 wird dem reduzierten Antrag Ennulat gegenübergestellt. Der letztere Antrag (9 dafür) wird gegenüber dem Antrag Frischknecht/Schoch (3 dafür) bevorzugt (14 Enthaltungen).

Hierauf wird der Antrag von Andreas Ennulat dem aktuellen Entwurf (kein Abs. 4) gegenübergestellt. Die Verfassungskommission lehnt die Aufnahme eines neuen Abs. 4 ab (14 dagegen; 9 dafür; 3 Enthaltungen). Da der neue vorgeschlagene Abs. 4 keine Mehrheit fand, wird auch die Artikelüberschrift nicht geändert.

Abs. 1 (20 dagegen; 3 dafür; 3 Enthaltungen) wie auch Abs. 2 (21 dagegen; 1 dafür; 4 Enthaltungen) des neuformulierten Art. 62 werden abgelehnt.

5. Volksrechte

Einzelne Mitglieder fragen, ob die Volksrechte inhaltlich nicht unter die Grundrechte fallen. Das Verfassungssekretariat meint, dass die Volksrechte/politischen Rechte in dogmatischer Hinsicht durchaus zu den Grundrechten gehören, sie hier aber aus thematischen Gründen getrennt zu den Grundrechten behandelt werden.

Art. 65

Ein Mitglied kritisiert die für sie unvollständige Voraussetzung des zehnjährigen unterbruchlosen Wohnens in der Schweiz (Abs. 2). So erhielten Ausländerinnen und Ausländer möglicherweise das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten, obwohl sie über keinen rechtsgültigen Aufenthaltstitel verfügten. Demzufolge sollte das zehnjährige unterbruchlose Wohnen an eine gültige Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung geknüpft sein. Das Verfassungssekretariat gibt zu erkennen, dass es dieses im Plenum ohne Widerrede unterstützte Anliegen in den erläuternden Bericht einfliessen lässt. Das Ausländerstimmrecht in kantonalen Angelegenheiten bedingt implizit einen legalen Aufenthaltsstatus; die konkrete, weil zu technische Bewilligungsart (Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) wird aber auf Verfassungsstufe nicht genannt.

6. Behörden

Art. 78

Auf die Nachfrage eines Mitglieds verdeutlicht das Verfassungssekretariat, dass diese Unvereinbarkeitsregelung lediglich für kantonale Behörden gilt. Ein anderes Mitglied stolpert über den Wortlaut von Abs. 2 („Ausser dem Kantonsrat…“). Daraufhin erklärt das Verfassungssekretariat, dass aufgrund der Mitgliedergrösse des Kantonsrats keine Gefahr des Einflusses von „Familienclans“ bestehe, im Gegensatz etwa zum Regierungsrat. Daher fällt der Kantonsrat auch nicht unter die Unvereinbarkeitsregelung von Abs. 2.

Art. 78 und 117

Walter Kobler erläutert, dass es im Rahmen der Totalrevision darum gehe, den Grundsatz der Gewaltenteilung bezüglich der Justiz zu konkretisieren (Selbstverwaltung der Gerichte; Verdoppelung der richterlichen Amtsdauer). So habe die Verfassungskommission an der Sitzung vom 24. Oktober 2019 beschlossen, die personelle Entflechtung, die im Mittelpunkt der Gewaltenteilung stehe, konsequent umzusetzen. Damals habe die Verfassungskommission ohne eine einzige Gegenstimme festgelegt, dass Mitglieder der Schlichtungsbehörden nicht dem Kantonsrat angehören dürfen. An der Sitzung vom 10. September 2020 habe die Verfassungskommission bei der Beratung der Unvereinbarkeit (Art. 78) dann aber eine kurze Variante bevorzugt. Nach dieser kurzen Variante und dem jetzigen Wortlaut von Art. 117 könnten Mitglieder der Schlichtungsbehörde dem Kantonsrat angehören. Dies widerspreche aber dem Entscheid der Verfassungskommission vom 24. Oktober 2019 und dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Denn Mitglieder der Schlichtungsbehörden würden Urteile fällen, wenn auch nur bei kleinen Streitwerten. Es könne deshalb nicht sein, dass die gleichen Personen auch in der Gesetzgebung tätig sind. Der Entscheid, dass dies nicht zulässig sei, gehöre wegen seiner Bedeutung sodann in die Verfassung und nicht in eine Ausführungsgesetzgebung.

Matthias Tischhauser ergänzt, dass an der Kantonsratssitzung vom April 2019 hierzu heftige Debatten im Kantonsrat geführt wurden. Es sei unklar geblieben, ob Art. 63 der aktuellen KV (Unvereinbarkeit) eine solche

Wahl zulasse oder nicht. In der Folge wünschten diverse Kantonsratsmitglieder und auch die Justizkommission, dass die Verfassungskommission diese Unklarheit löse.
Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen beantragen Walter Kobler und Matthias Tischhauser gemeinsam, Abs. 2 von Art. 117 folgendermassen zu ergänzen:

[2] Wählbarkeit, Amtsdauer und *Unvereinbarkeit* von Mitgliedern der Schlichtungsbehörden richten sich nach den Bestimmungen über die Gerichte.

Der Antrag wird einstimmig angenommen (26 dafür).

Art. 120
Das zweite „und“ in Abs. 2 wird auf Anregung zweier Mitglieder redaktionell durch ein Komma ersetzt.

7. Einwohnergemeinden
-

8. Finanzordnung
-

9. Staat und Religionsgemeinschaften
-

10. Weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts
-

11. Revision der Verfassung
-

Nach der Pause kommt das Verfassungssekretariat auf den noch nicht abgehandelten Art. 35 zurück. Weil auch im Gespräch mit Simon Schoch (Antragssteller) keine zufriedenstellende neue Formulierung gefunden wurde, führt das Verfassungssekretariat seine Überlegungen zum vorgeschlagenen Art. 35 vertieft aus. So beinhalte die Zweckmässigkeit im 1. Satz von Abs. 2 nebst der Wirksamkeit auch die Verhältnismässigkeit und die Wirtschaftlichkeit. Der 2. Satz von Abs. 2 setze das „Spotlight“ auf die Verwaltung, indem festgehalten werde, wie die Verwaltung geführt werden solle (wirksam und wirtschaftlich). Um dem Anliegen des Antragsstellers Wirksamkeit zu verschaffen wäre es möglich, in den Erläuterungen zum Entwurf dem Anliegen von Simon Schoch Nachdruck zu verschaffen. Obwohl Simon Schoch noch nicht ganz von den Ausführungen des Verfassungssekretariats überzeugt ist, geht er den Kompromiss ein, den Wortlaut wie bis anhin zu belassen, sofern der versprochene Beschluss Eingang in den erläuternden Bericht findet.
Die Verfassungskommission beschliesst jedoch, auf Art. 35 zurückzukommen (21 dafür; 5 dagegen). Hierauf beantragt Paul König, den 2. Satz von Art. 35 Abs. 2 umzuformulieren: „Sie achten insbesondere auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.“
Damit würden beide Aspekte betont und zugleich werde der Fokus auf die Verwaltung vermieden. Der Antrag findet Anklang im Plenum und wird angenommen (17 dafür; 8 dagegen; 1 Enthaltung).

Präambel

Zulema Rickenbacher kritisiert die aktuelle Formulierung „Wir, die Stimmberechtigten (…) *geben uns* die folgende Verfassung:“. Denn diese habe eine exkludierende Wirkung auf alle, die nicht das Stimmrecht haben. Daher beantragt sie folgende Abänderung: „Wir, die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden, (…) *beschliessen* folgende Verfassung:“ Ihr Antrag wird vom Plenum gutgeheissen (16 dafür; 5 dagegen; 5 Enthaltungen).

4. Erläuterungen zum Thema Gemeindestrukturen

Der Vorsitzende führt das Plenum ausführlich in die regierungsrätlichen Überlegungen ein, welche zum Gegenvorschlag der Volksinitiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ führten: Nachdem der Kantonsrat die Initiative für gültig erklärte, erteilte er dem Regierungsrat den Auftrag, einen direkten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Mit Rücksicht auf die Arbeiten der Verfassungskommission wartete der Regierungsrat zunächst mit der Umsetzung dieses Auftrages ab. Unter dem zunehmenden politischen Druck erarbeitete der Regierungsrat anhand erster grober Richtungsentscheide der Verfassungskommission alsdann einen Gegenvorschlag aus. Dieser umfasst drei Varianten: Variante 1, welche vom Regierungsrat favorisiert wird, sieht eine starke Reduktion der Anzahl Gemeinden von heute 20 auf neu 4 vor (die vier Gebilde sollten bevölkerungsmässig etwa deckungsgleich sein); Variante 2 sieht eine mittlere Reduktion der Anzahl Gemeinden auf neu 4 bis 16 vor; Variante 3, welche die Anliegen der Verfassungskommission aufnimmt, sieht keine Reduktion der Gemeinden vor, will aber die Namen der Gemeinden aus der Verfassung streichen und eine Verfassungsgrundlage betreffend administrative und finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen schaffen.
Die vom Regierungsrat bevorzugte Variante 1 hätte gemäss dem Vorsitzenden u.a. folgende Vorteile:

- Durch dichtere Gemeindestrukturen bildeten Gemeinden ein stärkeres und professionelleres Gegengewicht zum Kanton.
- Höhere Pensen für Behördenmitglieder und Anstellungen wären möglich, wodurch die Tätigkeiten attraktiver und Findungsprozesse sich leichter gestalten würden. Zudem haben leistungsfähigere Gemeinden Vorteile im Werben um junge Einwohnerinnen und Einwohner.
- Mit grösseren Gemeinden könnten Parlamente eingeführt werden, was die Qualität der politischen Mitbestimmung verbessern würde.

Nichtsdestotrotz erkennt der Vorsitzende auch Nachteile der Variante 1:

- Historisch gewachsene Strukturen könnten aufgelöst werden oder die Vorgabe von „oben herab“ wird als Zwangszusammenarbeit aufgefasst, was auf Ablehnung stösst und sich unter Umständen als kontraproduktiv erwiese.

Dennoch entschied sich der Regierungsrat bewusst auf die teils als radikal empfundene, aber konkrete Variante 1, weil er hören möchte, wie die Bevölkerung hierzu steht. Sobald die Vernehmlassung endet und sie ausgewertet ist, kommt das Geschäft in den Kantonsrat. Danach wird die Volksabstimmung durchgeführt. Da der politische Druck gross sei, werde auch nicht die Verfassungsrevision abgewartet.

Das Verfassungssekretariat stellt sogleich klar, dass das Abstimmungsergebnis zur Volksinitiative in die Totalrevision zu übernehmen ist. Die Volksinitiative sei sodann als Chance zu begreifen, einen wesentlichen Punkt der Totalrevision vorab zu klären und somit Druck von der Totalrevision zu nehmen.

Im Verlauf der Diskussion stellen einige Mitglieder die vom Regierungsrat ins Auge gefasste zeitliche Abstimmung der beiden Verfahren (Gemeindestrukturreform und Totalrevision) in Frage. Die vom Regierungsrat favorisierte Variante bräuchte enorme Überzeugungsarbeit (insbesondere im Vorderland, wo aus 8 Gemeinden 1 Gemeinde werden soll) und bedürfte Jahre für deren Umsetzung. Einige Mitglieder erachten sie als mutig und

durchaus unterstützungswürdig. Dennoch verbleiben Zweifel an der Mehrheitsfähigkeit. Dies unter anderem deshalb, weil das Volk grundsätzlich keine Entscheidungen „von oben herab“ goutiere. Überdies könnte die regierungsrätliche Variante aufgrund ihrer Radikalität zum Bumerang für die KV-Totalrevision werden: Sollte sie tatsächlich eine (knappe) Mehrheit finden, so würden sich deren Gegner gegen die Totalrevision wenden.

Ein Mitglied hält es für politisch raffiniert, wenn Art. 123 Abs. 2 des KV-Entwurfs gestrichen würde, so dass sowohl der von der Verfassungskommission gewählte „bottom up“- wie auch der regierungsrätliche „top down“-Ansatz rechtlich offen stünde. Dennoch bekennen sich mehrere Mitglieder zum vorliegenden Entwurf der Verfassungskommission betreffend Gemeindestrukturen (Art. 123 Abs. 2). So diene der von der Verfassungskommission gewählte „bottom up“-Ansatz etwa zugleich als „Sicherheitsnetz“, wenn die Abstimmung zur Volksinitiative ergebnislos bliebe.

Auf Anfrage erklärt der Vorsitzende, dass der Gegenvorschlag nach ausgewertetem Vernehmlassungsverfahren voraussichtlich im Frühling/Herbst 2021 in den Kantonsrat gehe; die KV-Totalrevision folge voraussichtlich im Jahr 2022. Jedenfalls werde die Volksinitiative planmässig vor der KV-Totalrevision zur Abstimmung kommen. Das Verfassungssekretariat ergänzt, dass es Sache des Regierungsrates – aber auch des Kantonsrats – sei, die beiden Geschäfte zeitlich aufeinander abzustimmen.

Peter Eschler verlässt das Plenum um 19:10 Uhr.

Das Verfassungssekretariat weist darauf hin, dass die Verfassungskommission primär die Möglichkeit habe, durch ein Rückkommen auf Art. 123 Abs. 2 und einen allfälligen Beschluss eine eigenständige Position zu den Gegenvorschlägen des Regierungsrates zu beziehen. Dagegen wird von Mitgliedern vorgebracht, dass die Vernehmlassung bereits laufe und es allen frei stehe, sich im Vernehmlassungsverfahren zu äussern. Der Entwurf sei momentan in sich schlüssig und sollte so beibehalten werden, lautet ein weiterer Beitrag. Auch die Idee einer Konsultativabstimmung findet keine Unterstützung. Der Vorsitzende verspürt, dass die Verfassungskommission tendenziell gegen ein Rückkommen auf Art. 123 ist. Ein Antrag auf Rückkommen zu Art. 123 des Entwurfs wird nicht gestellt.

5. Schlussabstimmung zum Gesamtentwurf

Der Vorsitzende informiert, dass nach der Schlussabstimmung keine Änderungen am Entwurf mehr vorgenommen werden. Der Entwurf wird so wie er sich nach Anpassung der heutigen Änderungen präsentiert dem Regierungsrat überreicht.

Die Verfassungskommission befürwortet den Gesamtentwurf einstimmig.

Das Verfassungssekretariat macht das Plenum darauf aufmerksam, dass an der nächsten Sitzung vom 12. November der erläuternde Bericht diskutiert wird. Aller Voraussicht nach wird an dieser Sitzung jedoch erst ein Teil des Berichts vorliegen. Denn die Erarbeitung des erläuternden Berichts beansprucht mehr Zeit als geplant. Das Plenum soll sich jedenfalls den Ersatztermin freihalten.

Der Vorsitzende schliesst die Sitzung um 19:20 Uhr.

Herisau, 9. November 2020

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär