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

Protokoll

Anwesend:
- Regierungsrat Paul Signer, Präsident
- Regierungsrat Alfred Stricker (bis 09:20 Uhr)
- Roger Nobs
- Sven Bougdal
- Jacqueline Bruderer
- Andreas Ennulat
- Hannes Friedli
- Claudia Frischknecht
- Werner Frischknecht
- Thomas Baumgartner
- Ernst Carniello
- Walter Kobler
- Margrit Müller
- Susanne Rohner (ab 08:40 Uhr)
- Raphaela Rütsche-Urejikic
- Sonja Lindenmann
- David Schober
- Simon Schoch
- Michael Vierbauch
- Zulema Rickenbacher
- Verena Studer
- Linda Sutter
- Peter Gut
- Paul König
- Lloyd Seaders, Sekretär

Entschuldigt:
- Fabio Brocker
- Peter Eschler
- Max Frischknecht
- Silvan Graf
- Matthias Tischhauser
- Walter Raschle

Protokoll:
Samira Kohler

1. Begrüssung
Paul Signer begrüsst alle herzlich zur 17. Sitzung der Verfassungskommission. Er verweist auf das Schutzkonzept und bittet um dessen Einhaltung. Lloyd Seaders wird als Stimmenzähler fungieren.

2. Genehmigung des Sitzungsprotokolls vom 16. September 2021
Das Protokoll vom 16. September 2021 wird genehmigt.

3. Beratung: Streichungsantrag zur Präambel des Verfassungsentwurfs
Andreas Ennulat stellt einen Antrag auf Streichung der Präambel im Verfassungsentwurf. Zur Begründung führt er zusammenfassend Folgendes aus: Im Ausgangspunkt stehe die mutige und gute Entscheidung der Verfassungskommission, die Präambel so zu formulieren, dass sich alle darin wiederfinden könnten und durch welche niemand in seinem Denken oder Glauben ausgeschlossen werde. Die Diskussion, die durch diesen Vorschlag ausgelöst worden sei, habe ihn erschreckt. Vor allem kirchliche Kreise würden an der Deutungshoheit über die Zivilgesellschaft festklammern, anstatt sich als Teil der Zivilgesellschaft zu verstehen. Bereits auf einem anderen Gebiet geschehe derzeit eine Art Spaltung. Die Diskussion werde immer aggressiver. Dieser Streit sei schädlich. Mit einer guten Begründung könnte die Verfassungskommission nun sagen, sie würde auf

eine Präambel verzichten, weil die Verfassung als Ganzes unsere Grundlage sei. So könnte auf unnötige Diskussionen darüber, wie das Ganze auf einer Metaebene zusammenzufassen sei, verzichtet werden. Wenn nun irgendeine Deutungshoheit einer Gesellschaftsgruppe in der Präambel verankert werde, werde spätestens in 20 Jahren ein Problem bestehen. Spätestens dann komme nämlich die Diskussion, welchen Stellenwert eine religiöse Gemeinschaft in unserer Gesellschaft noch haben solle. Wenn die Kirchen weiterhin die Deutungshoheit über die Zivilgesellschaft für sich beanspruchten, werde ihnen das leider selber schaden. Es brauche die Präambel nicht, es sei eine gute Verfassung. Das müsse reichen.

Viele Mitglieder können den Antrag und die entsprechende Begründung zwar nachvollziehen, halten aber gleichzeitig fest, dass die Präambel der Verfassung einen würdigen Rahmen gebe und man in der Präambel die Möglichkeit habe, auszudrücken, was die Verfassung überhaupt bedeute. Ohne Präambel sei die Verfassung nur ein einfaches Gesetz. Ein Mitglied fügt an, es sei schade, wenn die Verfassungskommission nun einen Rückzieher mache und die Präambel streiche, nur weil diese in der Vernehmlassung teilweise auf Widerstand gestossen sei. Für die Verfassungskommission sei die Präambel schliesslich ein wichtiges Anliegen. Der Vorschlag der Verfassungskommission sei das Ergebnis eines langen Prozesses und man habe mit diesem eine Lösung gefunden, hinter welcher die Verfassungskommission als Ganzes stehe. Von einem weiteren Mitglied wird ergänzt, dass die Präambel inhaltlich so ausgestaltet werden könne, dass keine Spaltung passiere und sich alle miteinbezogen fühlten. Allen Recht machen, könne man es aber trotzdem nie. Durch die Streichung der Präambel könne zwar das Problem elegant gelöst werden. Gleichzeitig könne die Streichung aber auch dahingehend gewertet werden, dass sich die Verfassungskommission vor einem Entscheid fürchte.

Den Argumenten gegen eine Streichung der Präambel wird entgegengesetzt, dass es bei der Präambel um Emotionen gehe und es somit kein "richtig" oder "falsch" gebe. Mit einer Streichung der Präambel signalisiere die Verfassungskommission, dass sie das Volk anhöre und seine Anliegen aufnehme. In der Verfassung sollten sich alle wiedererkennen. Wenn man in der Präambel gar nichts sage, könnte jeder glauben und denken, was sie oder er möchte. Die Zeiten wo man diesbezüglich eine Deutungshoheit gehabt habe, seien vorbei. Es könne auch als Abbild der heutigen Zeit gewertet werden, dass es nicht gelungen sei, eine mehrheitsfähige Präambel zu finden.

Ein Mitglied weist darauf hin, dass im erläuternden Bericht allenfalls noch besser erklärt werden müsste, was die Verfassungskommission mit ihrem Vorschlag beabsichtigte. Die Absicht sei nämlich gewesen, eine Präambel auszuarbeiten, in welcher jeder das finden könne, was ihm wichtig sei – auch Gott. Es sei natürlich schwierig, diesen Gedanken zu vermitteln, wenn der Regierungsrat dem Vorschlag der Verfassungskommission eine Variante mit Gottesbezug gegenüberstelle.

Werner Frischknecht stellt den Antrag, dass – sofern an der Präambel festgehalten werde – nochmals über den genauen Wortlaut diskutiert werden solle.

Ein Mitglied befürwortet diesen Antrag. Eventuell könne man noch eine Formulierung finden, die weniger Angriffsfläche biete. Dagegen wendet ein anderes Mitglied ein, dass man bereits intensiv über die Präambel diskutiert haben und nun eine Version vorliege, zu der alle "ja" gesagt hätten. Selbst wenn man nun die Formulierung nochmals ändere, sei nicht garantiert, dass diese im weiteren Prozess Bestand habe und nicht durch den Regierungs- oder den Kantonsrat wieder verändert werde.

Regierungsrat Paul Signer lässt über die Anträge Ennulat und Frischknecht nacheinander abstimmen. Der Streichungsantrag von Andreas Ennulat wird abgelehnt (19 dagegen; 3 dafür; 2 Enthaltungen). Ebenso wird der Antrag von Werner Frischknecht auf Neuformulierung abgelehnt (15 dagegen; 3 dafür; 6 Enthaltungen).

Paul König stellt den Antrag, dass darüber abgestimmt werden solle, dass der Variante A als Alternative die Variante "keine Präambel" gegenübergestellt werden solle.

Ratschreiber Roger Nobs gibt zu bedenken, dass die Verfassungskommission nicht sicherstellen könne, was dem Volk letztlich zur Abstimmung unterbreitet werde. Die Verfassungskommission könne aber im erläuternden Bericht die Botschaft platzieren, dass aus ihrer Sicht die Variante A der einzig gangbare Weg sei und ansonsten lieber auf eine Präambel verzichtet würde. Wenn die Verfassungskommission sich in einer förmlichen Abstimmung über die Platzierung einer solchen Botschaft im erläuternden Bericht ausspreche, sei dies als starkes Signal zu werten.

Regierungsrat Paul Signer lässt über den Antrag König abstimmen. Die Verfassungskommission stimmt dem Antrag zu (16 dafür; 4 dagegen; 4 Enthaltungen).

Ein Mitglied macht darauf aufmerksam, dass die Botschaft im erläuternden Bericht so formuliert werden müsse, dass sie nicht trotzig wirke. Man müsse insbesondere gut begründen, weshalb die Verfassungskommission als Alternative zu Variante A lieber die Variante "Verzicht auf Präambel", anstatt eine Variante mit Gottesbezug vorschlagen würde.

4. Beratung: Vertiefungsthemen

Gemeindemehr für Verfassungsänderungen
Lloyd Seaders erläutert das Diskussionspapier "Gemeindemehr für Verfassungsänderungen". Er bringt diesbezüglich die Korrektur an, dass das Fazit eigentlich folgendermassen lauten müsse: "Die Einführung eines allgemeinen Gemeindemehrs für Verfassungsänderungen ist unzulässig". Die Einführung eines Gemeindemehrs für die Abstimmung zur Volksinitiative "Starke Ausserrhoder Gemeinden" müsse in jenem Verfahren geklärt werden und bilde nicht Gegenstand dieses Diskussionspapiers.

Ratschreiber Roger Nobs weist darauf hin, dass für Gebiets- und Bestandesänderungen die Verfassungskommission bereits eine Art qualifiziertes Mehr eingeführt habe, und zwar in dem Sinne, dass dafür die Zustimmung der betroffenen Gemeinden erforderlich sei.

Ein Mitglied äussert sich dahingehend, dass es strikt gegen die Einführung eines allgemeinen Gemeindemehrs für Verfassungsänderung sei. Es könne doch nicht sein, dass kleine Gemeinden dann die gleiche Stimmkraft hätten wie bspw. die Gemeinde Herisau. Dies wäre klar verfassungswidrig. Das Ständemehr auf Bundesebene habe einen geschichtlichen Hintergrund, nämlich den Sonderbundskrieg. Die Situation sei somit nicht vergleichbar.

Regierungsrat Paul Signer lässt darüber abstimmen, ob im Verfassungsentwurf ein Gemeindemehr für Verfassungsänderungen aufgenommen werden soll. Die Verfassungskommission spricht sich einstimmig gegen die Einführung eines solchen Gemeindemehrs aus (24 dagegen; 0 dafür; 0 Enthaltungen).

Individueller Beitrag an das Gemeinwesen
Lloyd Seaders macht einige Bemerkungen zum Diskussionspapier "Individueller Beitrag an das Gemeinwesen (Art. 33)".

Es gibt keine Wortmeldungen dazu.

Regierungsrat Paul Signer lässt darüber abstimmen, ob in Art. 33 Abs. 3 eine allgemeine Leistungspflicht gegenüber dem Gemeinwesen aufgenommen werden soll. Die Verfassungskommission spricht sich einstimmig dagegen aus (22 dagegen; 0 dafür; 2 Enthaltungen).

Subsidiaritätsprinzip
Lloyd Seaders erläutert das Diskussionspapier "Subsidiaritätsprinzip (Art. 34)".

Einige Mitglieder äussern sich dahingehend, dass für sie die Formulierung zum Subsidiaritätsprinzip im Verfassungsentwurf zu absolut sei.

Werner Frischknecht stellt einen Antrag auf Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips. Er schlägt zwei Varianten vor:

Art. 34 (Variante 1: ausführlich)
[1] Kanton und Gemeinden handeln nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Sie nehmen Tätigkeiten von öffentlichem Interesse wahr, soweit Einzelne und Organisationen diese nicht angemessen erfüllen können. Der Kanton übernimmt jene Tätigkeiten, welche die Kräfte der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen.
[2] Kanton und Gemeinden fördern private Initiative und persönliche Verantwortung.

Art. 34 (Variante 2: kurz)
[1] Kanton und Gemeinden handeln nach dem Grundsatz der Subsidiarität.
[2] Sie fördern private Initiative und persönliche Verantwortung.

Seinen Antrag begründet Werner Frischknecht im Wesentlichen damit, dass Art. 34 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs in der Vernehmlassung zu breiter Kritik Anlass gegeben habe. Auch aus seiner Sicht erscheine das Thema Subsidiaritätsprinzips umfassender und vielschichtiger, als es im Verfassungsentwurf derzeit zum Ausdruck komme. Im Kern gehe es beim Subsidiaritätsprinzip nicht um die mögliche Privatisierung von Staatsaufgaben, sondern eher umgekehrt: Die öffentliche Hand solle unterstützen oder übernehmen, was private Einzelpersonen oder Organisationen nicht mehr aus eigener Kraft leisten könnten. Ausserdem könne es auch Sinn machen, dass der Kanton Gemeindeaufgaben unterstütze oder sie ganz übernehme, wenn die Gemeinden allein nicht mehr in der Lage seien, diese sinnvoll zu erfüllen. In der Vernehmlassung sei unter anderem vorgeschlagen worden, die Formulierung der geltenden Kantonsverfassung zu verwenden. Diese Lösung sei zwar schlank und schlüssig, habe allerdings den Makel, dass nur der Kanton und nicht auch die Gemeinden angesprochen würden. Dies habe man mit der Formulierung im jetzigen Entwurf vermeiden wollen, indem Kanton und Gemeinden zu "Gemeinwesen" zusammengefasst worden seien und dabei gemeinsam das Prinzip auf die Privaten fokussiert habe. Damit sei dann allerdings das Subsidiaritätsprinzip zwischen Kanton und Gemeinden

verschwunden. Es sei deshalb wünschenswert, eine Formulierung zu finden, die alle Ebenen enthalte und Klarheit vermittle.

Der Antrag Frischknecht stösst in der Verfassungskommission auf breite Unterstützung. Insbesondere erfährt der Antrag bzw. die Begründung dahingehend Zustimmung, dass das Subsidiaritätsprinzips zwischen Kanton und Gemeinden in der jetzigen Formulierung fehle, diese Ebene des Subsidiaritätsprinzips aber unbedingt auch erwähnt werden müsse. Das Problem am jetzigen Entwurf sei die Verneinung bzw. die negative Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. Eine positive Formulierung, wie sie nun vom Antragssteller vorgeschlagen werde, sei viel offener und weniger absolut.

Einzelne Mitglieder sind der Ansicht, dass man bei Variante 1 in Abs. 1 den zweiten Satz auch streichen könne. Das Subsidiaritätsprinzip werde in diverser Literatur definiert. Da man den Begriff somit nachlesen könne, brauche es in der Verfassung selbst keine Definition dafür.

Ratschreiber Roger Nobs regt an, in der von Werner Frischknecht vorgeschlagenen Variante 1 den Begriff "Tätigkeit" durch den Begriff "Aufgaben" sowie die Wendung "Einzelne und Organisationen" durch "Private" zu ersetzen. Werner Frischknecht ist einverstanden, dass sein Antrag entsprechend angepasst wird.

Regierungsrat Paul Signer lässt über den Antrag Werner Frischknecht mit den Änderungen gemäss den Vorschlägen von Ratschreiber Roger Nobs abstimmen. Die Verfassungskommission stimmt dem Antrag einstimmig zu (24 dafür; 0 dagegen; 0 Enthaltungen).

Das Subsidiaritätsprinzip wird im Verfassungsentwurf somit folgendermassen neu formuliert:

Art. 34
[1] Kanton und Gemeinden handeln nach dem Grundsatz der Subsidiarität. Sie nehmen Aufgaben von öffentlichem Interesse wahr, soweit Private diese nicht angemessen erfüllen können. Der Kanton übernimmt jene Aufgaben, welche die Kräfte der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen.
[2] Kanton und Gemeinden fördern private Initiative und persönliche Verantwortung.

Wiederherstellung der geschädigten Umwelt
Zur Erläuterung des Diskussionspapiers "Wiederherstellung der geschädigten Umwelt" ergreift Lloyd Seaders kurz das Wort.

Regierungsrat Paul Signer regt an, dass zuerst darüber diskutiert werden solle, ob in den Verfassungsentwurf ein expliziter Auftrag zur Wiederherstellung der bereits geschädigten natürlichen Umwelt aufgenommen werden solle. Falls diesem Punkt zugestimmt werde, solle anschliessend darüber diskutiert werden, ob es um die Wiederherstellung der natürlichen Umwelt oder die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gehen solle.

Ein Mitglied weist auf das Buch "jeder Mensch" von Ferdinand von Schirach hin. Von Schirach komme darin zum Schluss, dass eine Verfassung immer auch eine Utopie sein. Man habe sich daran zu orientieren, wie es sein sollte. Art. 1 im Buch laute: "Umwelt: Jeder Mensch hat das Recht in einer gesunden und geschützten Umwelt zu leben." Ein solcher Artikel umfasse alles; sowohl den Schutz als auch die Wiederherstellung der Umwelt. Der Umweltartikel solle deshalb in diesem Sinne geändert werden.

Ein Mitglied äussert Bedenken dazu, den Umweltartikel in Form eines Grundrechts zu formulieren. Es stelle sich dann die Frage nach der Justiziabilität.

Ein weiteres Mitglied stellt die Frage in den Raum, was denn "Wiederherstellung" oder "geschädigt" überhaupt bedeute. Dies Begriffe seien nicht greifbar. Es brauche hierzu Erläuterungen; das Ziel müsse nämlich klar sein.

Diverse Mitglieder weisen darauf hin, dass die Wiederherstellung der geschädigten Umwelt in der heutigen Verfassung bereits drin sei. Es sei somit nichts Neues und habe bisher auch nie Probleme bereitet. Es sei nicht verständlich, weshalb man es nun rausgestrichen habe. Ein Mitglied weist ausserdem darauf hin, dass im erläuternden Bericht explizit festgehalten werde, dass der Gedanke der Wiederherstellung der geschädigten Umwelt in der jetzigen Formulierung mitenthalten sei. Wenn es sowieso schon mitenthalten sei, könne man es ja auch gleich explizit reinschreiben.

Ratschreiber Roger Nobs nimmt Bezug auf die Frage, was denn "Wiederherstellung" oder "geschädigt" überhaupt bedeute. Er weist diesbezüglich darauf hin, dass es sich hier wie beim ganzen Aufgabenteil verhalte. Es liege demnach am Gesetzgeber zu entscheiden, welche Aufgaben in welcher Form wahrgenommen würden. Im Bereich des Umweltschutzes mache der Kanton heute das, was der Bund vorgebe. Dies zeige sich auch am Titel des entsprechenden kantonalen Gesetzes, welches "Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer" heisse. Mit der Wiederaufnahme eines Auftrages zur Wiederherstellung der bereits geschädigten Umwelt könne am Status quo festgehalten werden. Der Gesetzgeber könne gestützt darauf aber auch über die Bundesvorgaben hinausgehen. Die Frage, was der Auftrag zur Wiederherstellung der geschädigten Umwelt überhaupt umfasse, könne somit nicht abstrakt behandelt werden, sondern müsse letztlich durch den Gesetzgeber entschieden werden.

Regierungsrat Paul Signer lässt darüber abstimmen, ob im Verfassungsentwurf ein expliziter Auftrag zur Wiederherstellung der bereits geschädigten Umwelt aufgenommen werden soll. Die Verfassungskommission stimmt der Aufnahme eines solchen Auftrages zu (15 dafür; 5 dagegen; 4 Enthaltungen).

Es folgt die Diskussion darüber, ob von der Wiederherstellung der natürlichen Umwelt oder von der Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gesprochen werden soll.

Einzelne Mitglieder äussern sich dahingehend, dass man sich unter dem Begriff "Umwelt" mehr vorstellen könne. Der Begriff "Umwelt" sei klarer als der Begriff "Lebensgrundlagen"; Letzterer weise einen grösseren Definitionsbedarf auf. Ausserdem werde der Begriff "Umwelt" bereits in der geltenden Verfassung verwendet.

Regierungsrat Paul Signer lässt über die Frage abstimmen. Die Kommission spricht sich einstimmig für den Begriff "Umwelt" aus (21 dafür; 0 dagegen; 2 Enthaltungen).

Erhaltung von Streusiedlungen und Siedlungsentwicklung
Lloyd Seaders erläutert das Diskussionspapier "Erhaltung von Streusiedlungen und Siedlungsentwicklung".

Die Verfassungskommission diskutiert zunächst darüber, ob in den Verfassungsentwurf eine Bestimmung aufgenommen werden soll, wonach Streusiedlungen zu erhalten seien.

Die Kommission äussert sich mehrheitlich kritisch zur Aufnahme einer solchen Bestimmung. So wird ausgeführt, es sei heikel, eine Bestimmung in der Verfassung aufzunehmen, die in einem Spannungsverhältnis zum bundesrechtlichen Grundsatz der inneren Verdichtung stehe. Das Bauen ausserhalb der Bauzone sei im Bundesrecht umfassend geregelt. Aus Art. 39 RPV ergebe sich für die Kantone nur ein minimaler Gestaltungsspielraum. Im Übrigen spreche man bei Streusiedlungen von etwas, das es im klassischen Sinne immer weniger gebe. So gebe es pro Jahr rund 100 Entlassungen aus dem bäuerlichen Bodenrecht. Schliesslich sei auch unklar, was man mit einer solchen Bestimmung überhaupt erreichen wolle. Werde eine solche Bestimmung aufgenommen, müsste man dieser noch einen Sinn nachschieben. Man müsste also definieren, ob es bspw. nur um die Erhaltung der Streusiedlungen gehe oder ob sich bspw. auch der Kanton auf Bundeseben einsetzen solle, dass nicht weitere einschränkende Regelungen erlassen würden.

Ein Mitglied, welches die Aufnahme einer Bestimmung zu den Streusiedlungen befürwortet, äussert sich dahingehend, dass die Streusiedlungen ein typisches Merkmal des Kantons seien. Es sei zwar klar, dass der Grundsatz der inneren Verdichtung umgesetzt werden müsse. Gleichzeitig müssten aber auch die Streusiedlungen erhalten werden. Es gehe darum, das bestehende Wohnpotenzial zu erhalten und zu verhindern, dass die Häuser in den Streusiedlungen verlotterten.

Regierungsrat Paul Signer lässt darüber abstimmen, ob im Verfassungsentwurf eine Bestimmung zur Erhaltung von Streusiedlungen aufgenommen werden soll. Dies wird von der Verfassungskommission deutlich abgelehnt (23 dagegen; 1 dafür; 0 Enthaltungen).

Anschliessend diskutiert die Verfassungskommission darüber, ob an Art. 41 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs, wonach Kanton und Gemeinden für eine verdichtete Siedlungsentwicklung sorgen, festgehalten werden soll.

Werner Frischknecht stellt in diesem Zusammenhang den Antrag, Art. 41 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs im Sinne der Vernehmlassungsantwort des Heimatschutzes AR zu ergänzen, wonach Kanton und Gemeinden für eine "dem Ortsbild angepasste, qualitätsvolle verdichtete Siedlungsentwicklung" sorgen.

Ein Mitglied fragt, was denn unter "qualitativ hochwertig" zu verstehen sei. Dies sei doch eine Frage der Perspektive; Qualität liege stets im Auge des Betrachters. Dem wird entgegnet, dass es zwar Interpretationsspielraum gebe. Eine unhinterfragte Verdichtung sei aber trotzdem nicht erstrebenswert. Es solle nicht innere Verdichtung um jeden Preis betrieben werden. Die von Werner Frischknecht beantragte Ergänzung von Art. 41 Abs. 3 mache den Grundsatz der inneren Verdichtung weniger absolut.

Regierungsrat Paul Signer lässt über den Antrag Frischknecht abstimmen. Der Antrag wird von der Verfassungskommission angenommen (15 dafür; 3 dagegen; 6 Enthaltungen).

5. Varia/Umfrage

Die nächste Sitzung findet am 4. November 2021, 16.00 Uhr, in Waldstatt statt. Der Vorsitzende schliesst die Sitzung um 10:15 Uhr.

Herisau, 4. Oktober 2021

Für das Protokoll:

Samira Kohler