Herisau, 16. Dezember 2021

Totalrevision der Kantonsverfassung; Schlussbericht der Verfassungskommission

A. Ausgangslage

1. Auftrag des Regierungsrates

Mit Beschluss vom 25. September 2018 setzte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden die Verfassungskommission ein und gab ihr den Auftrag zur Erarbeitung eines Entwurfs für eine totalrevidierte Kantonsverfassung samt erläuterndem Bericht. Im gleichen Zug erteilte der Regierungsrat der Verfassungskommission auch den Auftrag, nach dem Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zum neuen Verfassungsentwurf, dessen Ergebnisse zu würdigen und allfällige Anpassungen vorzunehmen.

2. Konstituierung und Arbeitsweise der Kommission

Zusammengesetzt wurde die Kommission aus Mitgliedern der kantonalen Behörden (Kantonsrat; Obergericht; Regierungsrat, kantonale und kommunale Verwaltung), der Gemeindepräsidienkonferenz, der kantonalen Parteien sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der Ausserrhoder Bevölkerung. Zu Beginn zählte die Verfassungskommission 32 Mitglieder. Nach zwei Rücktritten am Anfang ihrer Wirkungszeit blieb die Zusammensetzung bis zum Schluss unverändert.

Die Kommissionsmitglieder trafen sich erstmals am 8. November 2018 im Kantonsratssaal zur konstituierenden Sitzung. Bei diesem ersten Treffen bestellten die Kommissionsmitglieder ihre Organe und legten ihre Organisation und Arbeitswese im Rahmen des vom Regierungsrat erlassenen Geschäftsreglements fest.

Präsidiert wurde die Verfassungskommission durch Regierungsrat Paul Signer. Das Vizepräsidium übernahm Regierungsrat Alfred Stricker. Unterstützt wurde das Präsidium durch das Verfassungssekretariat, welches dem Präsidium wie auch den weiteren Organen der Verfassungskommission für die Protokollführung und zur Vorbereitung der Unterlagen zu Seite stand.

Jedes Kommissionsmitglied gehörte einer von drei Arbeitsgruppen an. Aufgabe der Arbeitsgruppen war es, die Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, in dem sie konkrete Fragen in ihrem Themenbereich vordiskutierten, Lösungsvorschläge erarbeiteten und ihre Thesen bzw. Lösungsvorschläge dem Plenum unterbreiteten.

Der Arbeitsgruppe 1 wurden die Präambel, die Gliederung des Kantons, die Gemeindeorganisation und die Grundrechte zugeteilt. Präsidiert wurde sie durch Jacqueline Bruderer. Die Arbeitsgruppe 2 befasste sich mit den Staatsaufgaben, der Finanzordnung und dem Finanzausgleich. Sie wurde durch Werner Frischknecht geführt. Der Arbeitsgruppe 3 wurden die Volksrechte, die Bestimmungen zu den kantonalen Behörden sowie die Schluss- und Übergangsbestimmungen zugewiesen. Ihr stand Walter Kobler vor.

Die drei Arbeitsgruppen trafen sich in den Jahren 2018–2019 zu insgesamt 30 Sitzungen. Die Koordination unter den Arbeitsgruppen wurde in dieser Zeit durch regelmässige Treffen im Koordinationsausschuss sichergestellt. Diesem gehörten Paul Signer, Alfred Stricker, Roger Nobs sowie die Präsidien der Arbeitsgruppen an. Rechnet man die Sitzungszeit der Arbeitsgruppe 1, 2 und 3 zusammen, so kommt man auf 93.5 Sitzungsstunden. Am Ende dieser intensiven Phase konnten die Arbeitsgruppen insgesamt 38 Themenpapiere zuhanden des Plenums verabschieden. Jedes der einheitlich strukturierten Themenpapiere steckte den übergeordneten rechtlichen Rahmen ab, nahm einen Rechtsvergleich vor und enthielt Vorschläge zuhanden des Plenums – versehen mit einer Gegenüberstellung von Argumenten dafür und dagegen.

Am 25. April 2019 begann das Plenum mit der Beratung der Themenpapiere. Sie traft sich dafür im Monatsrhythmus zu insgesamt sieben halbtägigen Sitzungen und verabschiedete so bis am 21. November 2019 mehr als 200 Richtungsentscheide über die Ausgestaltung des neuen Verfassungsentwurfs.

Gestützt auf diese Vorentscheide erarbeitete das Sekretariat der Verfassungskommission bis im August 2020 einen Verfassungsentwurf. Am 27. August 2020 nahm die Verfassungskommission ihre Sitzungstätigkeit wieder auf, um den Verfassungsentwurf zu diskutieren. Sie änderte den Entwurf im Verlauf von fünf Sitzungen an diversen Stellen und verabschiedete am 22. Oktober den von ihr bereinigten Verfassungsentwurf. Am 26. November 2020 verabschiedete sie auch noch die Erläuterungen dazu.

Der Auftrag, "*zuhanden des Regierungsrates einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten*" wurde damit erfüllt. Die Verfassungskommission hatte bis zu diesem Zeitpunkt 13. Sitzungen mit über 40 Sitzungsstunden abgehalten. Für die Würdigung der Vernehmlassung würden später noch weitere sechs Sitzungen mit mehr als 10 Sitzungsstunden nötig werden.

Wie schon bei der Arbeit in den Arbeitsgruppen bedeutete die Beteiligung an den Plenumssitzungen einen erheblichen Aufwand für die einzelnen Kommissionsmitglieder. Die Themenpapiere, die es im Vorfeld der Plenumssitzungen zu studieren galt, haben einen gesamthaften Umfang von 444 Seiten. Hinzu kommen die Protokolle der Plenumssitzungen mit rund 150 Seiten. Zu den Sitzungen und zur Lektüre der umfangreichen Unterlagen kamen private Recherchen oder die Vorbereitung individueller Voten und Anträge hinzu.

3. Vernehmlassung

Der Regierungsrat nahm punktuelle Änderungen am Entwurf der Kommission vor, ergänzte ihn mit Variantenvorschlägen und eröffnete am 5. März 2021 die Vernehmlassung. Diese ging am 18. Juni 2021 zu Ende. Der Entscheid, die Vernehmlassung durch eine Werbekampagne und diverse Informationsanlässe zu unterstützen, zeigte Wirkung. Der Entwurf löste trotz pandemiebedingten Einschränkungen ein breites Echo aus; nicht zuletzt auch bei vielen Einzelpersonen. Die Zusammenstellung aller 123 Vernehmlassungseingaben mündete in ein über 200-seitiges Dokument.

B. Würdigung der Vernehmlassung und Anpassungen am Entwurf durch die Verfassungskommission

Nach dem Abschluss der Vernehmlassung galt es, den zweiten Auftrag des Regierungsrates anzugehen: Demnach hatte die Kommission nach Abschluss der Vernehmlassung deren Ergebnisse zu würdigen und allfällige Anpassungen am Entwurf vorzunehmen.

Nachdem sich die Mitglieder der Kommission in die Zusammenstellung der Vernehmlassungseingaben vertieft hatten, nahm das Plenum seine Arbeit am 19. August 2021 wieder auf und hielt bis am 16. Dezember 2021 fünf weitere Sitzungen ab. Zunächst tauschten sich die Mitglieder der Verfassungskommission über ihre Einschätzungen zu den Vernehmlassungsresultaten aus. Anschliessend einigte sich die Kommission auf ausgewählte Themen, zu denen das Sekretariat vertiefte Abklärungen treffen und darauf im Plenum eine erneute Diskussion stattfinden solle. Gestützt auf die vom Sekretariat erarbeiteten Diskussionspapiere konnten die Vertiefungsthemen ausführlich beraten werden. Diese Beratung mündete in einigen Änderungen am Vernehmlassungsentwurf.

Ergänzend dazu wurde im Rahmen einer erneuten Detaillesung jeder Verfassungsartikel einzeln aufgerufen, um Gelegenheit für Rückkommensanträge zu geben. Auch das führte zu vereinzelten Entwurfsanpassungen und zu diversen redaktionellen Bereinigungen (vgl. Beilage 1 und 2).

Wichtiger sind die inhaltlich neuen Akzentsetzungen gestützt auf Impulse aus der Vernehmlassung. Inhaltliche Neuerungen enthalten folgende Artikel:

- Art. 34 (detailliertere Fassung des Subsidiaritätsprinzips)
- Art. 35 Abs. 1 (neue Begrifflichkeit")
- Art. 38 Abs. 1 (Auftrag zur Wiederherstellung von Naturschäden)
- Art. 40 Abs. 1 (Betonung der "einheimischen" Tier und Pflanzenwelt ergänzt mit dem Auftrag, Massnahmen zur Erhaltung der Biodiversität zu treffen)
- Art. 41 Abs. 3 (Anforderungen an die verdichtete Siedlungsentwicklung)
- Art. 42 Abs. 1 (Anpassung gewisser Kriterien an die Verkehrsordnung)
- Art. 44 Abs. 1 (Ergänzung: Schaffung von Anreizen zur Nutzung einheimischer Energie).

Weitere Bemerkungen zu diesen Neuerungen sind in den überarbeiteten Erläuterungen zum Verfassungsentwurf zu finden (Beilage 3).

Betreffend die vom Regierungsrat eingefügten Variantenvorschläge bleibt die Verfassungskommission bei den von ihr ursprünglich vorgeschlagenen Varianten. Der Klarheit halber wurde der Entwurf diesbezüglich bereinigt (betroffene Artikel: Art. 8; Art. 98, Art. 120).

Auch bei der Präambel bevorzugt die Verfassungskommission nach ausführlicher Debatte den von ihr vorgeschlagenen Entwurf ohne Gottesbezug. Ihr Anliegen war und bleibt es, dass eine Präambel gefunden werde, in der alle das finden können, was ihnen wichtig ist. In Erwägung gezogen wurde auch, auf eine Präambel gänzlich zu verzichten. Da der Verzicht auf eine Präambel die dazu bestehenden Differenzen entschärfen könnte, hält die Verfassungskommission den Präambel-Verzicht für die zweitbeste Lösung nach einer Präambel ohne Gottesbezug.

C. Dank

Als Mitglieder der Verfassungskommission blicken wir auf drei spannende Jahre zurück. Wir danken dem Regierungsrat für das Vertrauen, dass er für dieses wichtige Vorhaben in die Verfassungskommission gesetzt hat.

Beilagen

- Beilage 1_KV-Entwurf
- Beilage 2_Synopse Vernehmlassungsentwurf und KV-Entwurf
- Beilage 3_Erläuterungen zum KV-Entwurf