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 3. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 23. Mai 2019, 08:00 bis 11:50 Uhr, Kirchgemeindehaus, Poststrasse 14, Herisau

Anwesend:

- Landammann Paul Signer, Präsident
- Regierungsrat Alfred Stricker
- Thomas Baumgartner
- Sven Bougdal
- Fabio Brocker
- Jacqueline Bruderer
- Ernst Carniello
- Andreas Ennulat
- Peter Eschler
- Claudia Frischknecht
- Werner Frischknecht
- Silvan Graf
- Walter Kobler
- Paul König
- Margrit Müller
- Sonja Lindenmann
- Max Frischknecht
- Roger Nobs
- Walter Raschle
- Raphaela Rütsche-Urejkic
- Zulema Rickenbacher
- Susanne Rohner
- David Schober
- Simon Schoch
- Verena Studer

Entschuldigt:

- Hannes Friedli
- Peter Gut
- Linda Sutter
- Matthias Tischhauser
- Michael Vierbauch

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst die Mitglieder der Verfassungskommission und alle Besucherinnen und Besucher.

Verena Studer und Zulema Rickenbacher werden als Stimmenzählerinnen eingesetzt.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass nur anwesende Mitglieder an den Abstimmungen der Verfassungskommission teilnehmen können. Abwesende Mitglieder haben jedoch die Möglichkeit, vorgängig Anträge zuhanden der Verfassungskommission einzureichen. Zur Traktandenliste gehen keine Bemerkungen ein.

2. Genehmigung Protokoll vom 25. April 2019

Das Protokoll wird genehmigt und verdankt.

3. Beratung und Beschlussfassung über Verfassungsthemen

Der Vorsitzende betont zur Einleitung, dass alle Kommissionsmitglieder frei seien, im Plenum ihre persönliche Meinung wiederzugeben. Es bestehe insbesondere keine Bindung an die Mehrheitsmeinung der vorbereitenden Arbeitsgruppe. Er weist zudem darauf hin, dass auf Anredefloskeln verzichtet werde und dass auch während der laufenden Sitzung die Möglichkeit bestehe, Anträge zu stellen. Zuletzt folgt eine kurze Orientierung zum Verfahrensabschnitt, in dem sich die Verfassungskommission zurzeit befindet: Demnach werde in der gegenwärtigen Phase über die inhaltliche Ausrichtung beraten, nicht jedoch über konkrete Formulierungen. Anschliessend sei es Aufgabe der Redaktion, die Beschlüsse in ein stimmiges Ganzes zusammenzufügen. Der Entwurf werde anschliessend wieder im Plenum der Verfassungskommission diskutiert. Am Ende folge der politische Prozess, in dem zahlreiche Änderungen möglich seien.

Thema 3111: Stimmrechtsalter (Art. 50 KV)

Der Antrag der Arbeitsgruppe 3, wonach das Stimmrechtsalter für das aktive Stimmrecht allgemein auf das 16. Altersjahr herabgesetzt werden soll, betrifft nur das Stimmrecht auf kantonaler Ebene. Anträge zum passiven Stimmrecht (vgl. Art. 62 KV: „Wählbarkeit“) folgen im Themenblatt zu den kantonalen Behörden.

Die Diskussion führt verschiedene Argumente für eine Herabsetzung des Stimmrechtsalters zutage: Für die politische Einbindung von Sechzehn- und Siebzehnjährigen wird zum Beispiel geltend gemacht, dass viele bereits im 15. oder 16. Altersjahr eine Lehre antreten und Verantwortung übernehmen. In diesem Rahmen werde ihnen bereits früh zugetraut, weichenstellende Entscheidungen zu treffen. Nach Einschätzungen in der Verfassungskommission seien die zur Wahrnehmung des Stimmrechts erforderlichen intellektuellen Fähigkeiten ohne weiteres vorhanden und die Herabsetzung des Stimmrechtsalters könnte die politische Bildung positiv beeinflussen. Hingewiesen wird auch auf das Durchschnittsalter der Wählenden, welches 57 Jahre betrage, sowie die Tatsache, dass das Stimmrecht für Stimmberechtigte fortgeschrittenen Alters ebenfalls nicht begrenzt werde. Es gelte der Übervertretung der älteren Generation ein Stück weit entgegenzuwirken bzw. ein gewisses Gleichgewicht herzustellen und Solidarität mit der jüngeren Generation zu zeigen. Diese habe ein Bedürfnis, sich bemerkbar zu machen. Zudem sei die jüngere Generation am stärksten von langfristigen politischen Entscheiden betroffen. Im Falle einer Herabsetzung des Stimmrechtsalters (bezogen auf das aktive Stimmrecht) sei überdies nicht mit starken Umbrüchen zu rechnen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass der Kanton Glarus, Österreich sowie diverse Bundesländer Deutschlands das Stimmrechtsalter 16 bereits eingeführt haben.

Gegen eine Herabsetzung des Stimmrechtsalters wird eingewendet, dass es zweckmässiger sei, das Stimmrechtsalter in Einklang mit der zivil- und strafrechtlichen Mündigkeit sowie dem Stimmrechtsalter auf Bundesebene zu belassen. Es wird auch bezweifelt, dass sich die Untervertretung der jungen Generation durch diese Massnahme lösen lasse. Insbesondere das Durchschnittsalter der Stimmbeteiligten würde sich kaum verän-

dern. Zudem erscheine das 16. Altersjahr letztlich willkürlich. „*Wieso ausgerechnet 16?*“ – lautet die Frage. Entgegnet wird auch, dass der Antrag der Arbeitsgruppe 3 mit der Praxis nicht übereinstimme. So gebe es zwar vereinzelte politisch besonders interessierte Jugendliche, denen die Möglichkeit zur Stimmabgabe im Falle einer persönlichen Interessensbekundung eingeräumt werden könne. Die Menschen im 16. Altersjahr würden sich jedoch in einer sehr strapaziösen Lebensphase befinden, sodass für Politik kein Platz vorhanden sei.

Befürworterinnen und Befürworter einer Herabsetzung des Stimmrechtsalters halten den Austritt aus der Volksschule und den Beginn der Lehre bzw. den Einstieg in die Berufswelt dagegen für naheliegende und keineswegs willkürliche Anknüpfungskriterien für das Stimmrechtsalter 16 und weisen darauf hin, dass Altersgrenzen dem zeitlichen und gesellschaftlichen Wandel unterworfen seien. Sie machen ferner geltend, dass es unstatthaft sei, zusätzliche Hürden einzubauen, wenn das 16. Altersjahr bereits viele Herausforderungen stelle. Die zur Verfügung stehende Zeit junger Menschen nehme mit fortschreitendem Alter auch nicht zu, sondern eher ab. Aus diesem Grund erscheine das 16. Altersjahr als ein geeigneter Zeitpunkt, um Freude und Interesse an Politik zu wecken. Gegen die Voraussetzung einer persönlichen Interessensbekundung vorgebracht wird auch der Gedanke, dass letztlich jede Stimme und jede menschliche Wahrnehmung gleichwertig sei.

Weiter als die Arbeitsgruppe 3 geht Silvan Graf mit einem Antrag, der nicht nur ein allgemeines Stimmrecht ab 16 Altersjahren beinhaltet, sondern auch vorsieht, dass Jugendliche und Kinder unter 16 das kantonale Stimmrecht erlangen können. Demnach sollen Jugendliche und Kinder durch eine persönliche Interessensbekundung bei der zuständigen Gemeinde bereits vor Erreichen des 16. Altersjahres in das Stimmverzeichnis aufgenommen werden bzw. das Stimmrecht erlangen.

Ausgehend vom Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Menschen und vom Verständnis der politischen Mitbestimmung als ein Grundrecht, werden verschiedene Gesichtspunkte gegen die Festsetzung einer pauschalen Altersgrenze vorgebracht. Zunächst wird die mangelnde politische Urteilsfähigkeit als Ausschlusskriterium in Frage gestellt, weil es für Erwachsene nicht konsequent angewendet werde und weil es nur in einem lockeren Zusammenhang mit dem Alter stehe. Zu Recht werde auch die Generation der über 90-Jährigen nicht pauschal vom Stimmrecht ausgeschlossen, obwohl es ihr – statistisch betrachtet – häufiger an der erforderlichen politischen Urteilsfähigkeit fehle. Der Ausschluss vom Wahlrecht als fundamentales individuelles Recht aufgrund von statistischen Wahrscheinlichkeiten sei abzulehnen. Ausschlüsse vom Wahlrecht müssten stattdessen durch zwingende Gründe gerechtfertigt sein. Diese zwingenden Gründe würden im Einzelfall bei einer pauschalen Altersgrenze fehlen. Die beantragte Lösung würde dem Umstand, dass die politische Urteilsfähigkeit graduell erreicht werde und dass das Mitbestimmungsrecht nicht graduell abgestuft werden könne, besser Rechnung tragen. Sie würde auch der Überalterung der Wählerschaft entgegenwirken, die politische Partizipation steigern und eine bessere Legitimationsgrundlage für die kantonale Demokratie schaffen. Letztlich könnte der Kanton damit eine Vorreiterrolle einnehmen und sich eine fortschrittliche Verfassung geben, welche möglichst alle Betroffenen einbezieht.

Entgegengehalten wird dem Antrag von Silvan Graf etwa die geringe politische Realisierbarkeit, ein gewisses Unbehagen gegenüber dem Erfordernis einer Registrierung sowie der Einwand, dass die Voraussetzung der persönlichen Registrierung ebenfalls eine Ungleichheit bzw. Bevorzugung gewisser Bevölkerungsgruppen schaffen würde. Betont wird zudem, dass am Erfordernis der Urteilsfähigkeit festgehalten werden müsse. „*Wer nicht urteilsfähig ist* – so eine Wortmeldung im Plenum – *soll nicht abstimmen, denn er kann sich kein Urteil bilden*“. Ein Stimmrechtsalter unter zwölf Jahren sei strikt abzulehnen, denn erst ab zwölf gelte die zivilrechtli-

che Vermutung der Urteilsfähigkeit. Kleine Kinder können zwar früh schreiben und sprechen bzw. ihren Willen kundtun; urteilsfähig seien sie deswegen jedoch noch nicht. Die Möglichkeit einer Registrierung könnte demnach ab dem 12. Altersjahr oder zur Sicherheit ab dem 14. Altersjahr eingeräumt werden. Zu bedenken gibt auch die Gefahr einer Beeinflussung der jüngeren Generation. Insbesondere könnten Personen mit extremen politischen Ansichten versuchen, die Meinungsbildung von Kindern zu prägen.

Gestützt auf die oben zusammengefasste Diskussion stellt Paul König den Antrag, wonach die Eintragung ins Stimmregister ab dem 14. Altersjahr offenstehen solle. Ab dem 16. Altersjahr würden sodann alle das Stimmrecht automatisch erhalten.

Max Frischknecht stellt den Antrag, dass die Eintragung ins Stimmregister am dem 14. Altersjahr möglich sein solle. Das allgemeine Stimmrecht sei jedoch wie bisher erst ab dem 18. Altersjahr vorzusehen.

Auf Anfrage hin wird die Position der Arbeitsgruppe 1 zum Stimmrechtsalter geschildert. Demnach sei für sie die Diskussion des Stimmrechtsalters eher sekundär gewesen. Zentral sei für sie, dass das Stimmrechtsalter auf kantonaler und kommunaler Ebene gleich gehandhabt werde. Diverse Wortmeldungen aus der Diskussion bestätigen die Position der Arbeitsgruppe 1: Eine Diskrepanz zwischen der kantonalen und kommunalen Regelung des Stimmrechtsalters wird abgelehnt.

Zunächst stimmt die Verfassungskommission über den Antrag der Arbeitsgruppe 3 ab. Sie entscheidet sich grossmehrheitlich für eine Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf das 16. Altersjahr bezogen auf das aktive kantonale Stimmrecht (20:4 bei 1 Enthaltung). Keine Mehrheit finden dagegen die Anträge zur Eröffnung einer Eintragungsmöglichkeit für Kinder und Jugendliche unter 16 (9:15 bei 1 Enthaltung).

Pause (09:00 bis 09:20 Uhr)

Thema 3112: Ausländerstimmrecht (Art. 50 KV)
Die Arbeitsgruppe 3 stellt den Antrag, dass Ausländerinnen und Ausländern unter den Voraussetzungen gemäss Art. 105 Abs. 2 KV und auf Begehren hin das aktive Stimmrecht auf Kantonsstufe erteilt werde. Für die Voraussetzungen nach Art. 105 Abs. 2 KV stellt die Arbeitsgruppe 3 keine expliziten Anträge. Es solle sich jedoch nach jenen Voraussetzungen richten, die auch für die Gemeinden beschlossen werden.

Für die Einführung des Ausländerstimmrechts ins Feld geführt wird die Tatsache, dass Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls Steuern zahlen und von der kantonalen Gesetzgebung ebenso betroffen seien, wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Vorauszusetzen sei jedoch die Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses nach Art. 105 Abs. 2 KV.

Gegner einer Einführung des Ausländerstimmrechts bevorzugen den Weg der Einbürgerung. So könne man sich in der Schweiz in aller Regel nach 10 Jahren einbürgern lassen. Wer sich nicht einbürgern lasse, zeige damit eine stärkere Verbundenheit mit dem Herkunftsland bzw. ein geringes Interesse an der Ausübung des Stimmrechts.

Die Arbeitsgruppe hatte keine Differenzierung in Bezug auf die Art der Aufenthaltsbewilligung diskutiert. Ob es eine solche Differenzierung braucht, wird als Frage zuhanden der Redaktion entgegengenommen.

Die Verfassungskommission unterstützt den Antrag der Arbeitsgruppe 3 mit 21 zu 4 Stimmen.

Thema 3113: Stimmrecht Auslandschweizer (Art. 50 KV)
Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 3 soll Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern für die Wahl des Ständerates das aktive und passive Wahlrecht erteilt werden – in Angleichung an die Wahl von Nationalratsmitgliedern. Falls ein Auslandschweizer oder eine Auslandschweizerin gewählt würde, soll für den Zeitpunkt der Wahlannahme oder des Amtsantritts der Wohnsitz im Kanton vorausgesetzt werden.

Gemäss einleitenden Erläuterungen aus der Arbeitsgruppe hätten bereits elf Kantone gewisse Lockerungen vom Wohnsitzprinzip eingeführt. Davon würden neun Kantone sogar das Stimmrecht in kantonalen Sachgeschäften vorsehen. Auf Bundesebene werde ebenfalls auf Antrag eine Ausnahme vom Wohnsitzprinzip gemacht. Für die Annahme des Antrags spreche insbesondere das Anliegen, Kongruenz mit der bundesrechtlichen Regelung herzustellen. Durch die Anforderung des Wohnsitzes zum Zeitpunkt des Amtsantritts könne dabei dem Erfordernis der lokalen Verbundenheit des Ständeratsmitglieds entsprochen werden. Die Arbeitsgruppe 3 geht davon aus, dass grundsätzlich auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wahlberechtigt wären, die noch nie in der Schweiz gelebt haben.

Entgegnet wird dem Antrag der Arbeitsgruppe, dass der National- und Ständerat nicht gleichzusetzen seien. Der Ständerat sei immer noch eine kantonale Behörde, die nach kantonalem Recht gewählt werde. Der Vorschlag würde zu schwierigen Differenzierungen führen. Je nach Wahlgeschäft, wäre der Kreis der Stimmberechtigten unterschiedlich weit. Letztlich sei es auch kaum vorstellbar, dass eine ausserhalb des Kantons lebende Person tatsächlich gewählt würde.

Der Antrag der Arbeitsgruppe 3 unterliegt mit 8 zu 17 Stimmen.

Thema 3114: Weiteres (Art. 50 KV)
Der Antrag der Arbeitsgruppe 3, wonach Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, analog zu den eidgenössischen Bestimmungen vom Stimmrecht ausgeschlossen werden sollen, wird einstimmig unterstützt. Auf Frage hin wird bestätigt, dass inhaftierte Personen ihre Stimmberechtigung behalten.

Thema 131 Stimmrecht in den Gemeinden (Art. 105 KV)
Der Antrag der Arbeitsgruppe 1, wonach das Stimmrecht in der Gemeinde nur jenen Personen zustehen soll, die politischen Wohnsitz der Gemeinde haben, enthält keine inhaltliche Neuerung, sondern bezweckt eine Synchronisierung mit Art. 50 Abs. 1 KV. Die Verfassungskommission genehmigt ihn ohne Gegenstimme.

Der Antrag, wonach das Gesetz Ausnahmen regeln solle, wird im Verlaufe der Diskussion weiter präzisiert. Es sei nicht die Idee, dass der Gesetzgeber Ausnahmen vom aktiven Wahl- bzw. Stimmrecht vorsehen können solle. Dem Gesetzgeber sei jedoch die Möglichkeit einzuräumen, die Wählbarkeit für kommunale Behörden zu justieren. Denkbar wären beispielsweise Ausnahmeregelungen zum Wohnsitzerfordernis für die Wahl von Gemeindepräsidien oder Ausnahmen vom Stimmrechtserfordernis für den Einsitz in kommunale Kommissionen. Ausnahmeregelungen sollen also nicht das aktive Wahl- bzw. Stimmrecht treffen können. Im Gesetzgebungsprozess werde man sich im Einzelfall Rechenschaft darüber ablegen müssen, warum man eine Ausnahme vorsehe. Der Antrag wird einstimmig angenommen.

Die Arbeitsgruppe 1 zieht folgende Anträge zurück:

- Das Stimmrechtsalter soll sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene gleich geregelt werden.
- Das Stimmrechtsalter 18 (in kommunalen Angelegenheiten) soll beibehalten werden.

Die Arbeitsgruppe 1 möchte für die Erteilung des Stimmrechts an Ausländerinnen und Ausländer durch die Gemeinden einen Wohnsitz von zehn Jahren in der Schweiz genügen lassen. Es sei auf die Voraussetzung zu verzichten, wonach die entsprechenden Personen davon fünf Jahre im Kanton wohnen müssen. Diese Hürde entspricht aus Sicht der Arbeitsgruppe 1 nicht mehr dem Zeitgeist und der Mobilität, die das heutige Berufsleben von vielen Personen erfordert. Zur Klärung wird darauf hingewiesen, dass der Antrag zum Ausländerstimmrecht sowohl das aktive als auch das passive Wahl- bzw. Stimmrecht umfasse.

Gegen die vorgeschlagene Lockerung zur Erteilung des Ausländerstimmrechts wird eingewendet, dass dies dem Anliegen zur breiteren Einführung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene zuwiderlaufe. Gemeinden, die das Ausländerstimmrecht noch nicht eingeführt hätten, würden im Falle einer solchen Lockerung noch weniger geneigt sein, das Ausländerstimmrecht einzuführen.

Der Antrag zum Verzicht auf das Erfordernis eines fünfjährigen Wohnsitzes im Kanton, wird deutlich angenommen (19:5 bei 1 Enthaltung).

Klare Unterstützung findet auch der Antrag der Arbeitsgruppe 1 zur Verdeutlichung von Art. 105 Abs. 2 KV. Demnach muss der vorausgesetzte zehnjährige Aufenthalt in der Schweiz ohne Unterbruch erfolgt sein (22:3). Keine Mehrheit erhält der Antrag von Zulema Rickenbacher, wonach es für kurze Auslandaufenthalte eine Ausnahme geben solle.

Angesichts des Entscheids zur Einführung des Ausländerstimmrechts auf kantonaler Ebene wird auch diskutiert, ob die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene flächendeckend eingeführt werden oder weiterhin den einzelnen Gemeinden überlassen werden solle. Einige Mitglieder unterstützen eine einheitliche Regelung auf kantonaler und kommunaler Ebene. Dagegen vorgebracht werden allerdings die Gemeindeautonomie und die politische Machbarkeit. So sei die Einführung des Ausländerstimmrechts in diversen Gemeinden zur Abstimmung gebracht und abgelehnt worden. Diese ablehnenden Volksentscheide würden nicht weit zurückliegen, sodass ein Eingriff in die Gemeindeautonomie in dieser Frage die Verfassungsvorlage stark gefährden würde. Dem entgegengehalten wird wiederum, dass die politischen Machbarkeitsabwägungen zu diesem Zeitpunkt nicht zu stark zu gewichten seien. Die Verfassungskommission beschliesst sich mit deutlichem Mehr für die Beibehaltung der Regelung, wonach die Gemeinden selbständig entscheiden können, ob sie das Ausländerstimmrecht einführen wollen (19:5 bei 1 Enthaltung).

Die Verfassungskommission beschliesst einstimmig, auf die Einführung eines Stimmrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu verzichten.

Unbestritten ist auch der Antrag der Arbeitsgruppe 1, wonach Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden, vom Stimmrecht (in kommunalen Angelegenheiten) auszuschliessen sind.

Thema 16 Grundrechte (Art. 4-23 KV)
Die Arbeitsgruppe 1 beantragt der Verfassungskommission, die Variante 2 zur Ausgestaltung des Grundrechtskatalogs auszuwählen. Demnach würde der Grundrechtskatalog entsprechend der Verfassung des Kantons St. Gallen dargestellt werden (stichwortartige Auflistung der Grundrechte nach der Bundesverfassung und Ergänzung durch selbständige kantonale Grundrechte).

Die Arbeitsgruppe 1 nennt als Beweggrund insbesondere, dass die um 1995 geltende Bundesverfassung von 1874 noch keinen umfassenden Grundrechtskatalog enthalten habe. Aus diesem Grund sei es zur Zeit der Verabschiedung der Kantonsverfassung von 1995 sehr sinnvoll gewesen, einen systematisch geordneten Grundrechtskatalog aufzunehmen. Mittlerweile enthalte die neue Bundesverfassung (1999) jedoch einen ausführlichen Grundrechtskatalog. Die Ausgangslage sei damit aus heutiger Sicht eine andere. Ein Hauptargument gegen die Beibehaltung des ausführlichen kantonalen Grundrechtskatalogs sei ferner dessen geringe rechtliche und praktische Bedeutung. Insbesondere weil die Bundesverfassung einen umfassenden Katalog enthalte und der internationale Grundrechtsschutz weit vorangeschritten sei, komme einem ausführlichen kantonalen Grundrechtskatalog eine geringe Bedeutung zu. Eine Verweisung auf die gefestigte Rechtslage auf Bundesebene würde Klarheit und Transparenz schaffen. Durch die explizite Aufführung der selbständigen kantonalen Grundrechte wäre zugleich deutlicher ersichtlich, wo der Kanton über die grundrechtlichen Schutzgehalte des übergeordneten Rechts hinausgehen wolle. Der Kanton könnte damit mittels selbständiger kantonaler Grundrechten eine Vorreiterrolle einnehmen und die Grundrechte weiterentwickeln. Durch die stichwortartige Aufzählung der Grundrechte der BV wäre zugleich die Orientierungsfunktion der Verfassung gewahrt.

Roger Nobs beantragt dagegen die Annahme der Variante 1 (Beibehaltung eines ausführlichen Grundrechtskatalogs; Status quo). Es sei zwar anzuerkennen, dass die Bedeutung eines kantonalen Grundrechtskatalogs angesichts des übergeordneten Grundrechtsschutzes abgenommen habe. Dennoch fehle einer Kantonsverfassung ohne Grundrechtskatalog ein Kernelement. Eine Beibehaltung und Weiterentwicklung der bestehenden Grundrechtsformulierungen gehe auch über plastische Chirurgie hinaus. Ein Grundrechtskatalog könne die Grundrechtsdiskussion in der Schweiz weiterführen, die Rechtslandschaft beleben und eine nicht im Voraus abschätzbare Dynamik entwickeln. Es wird auch ein Zusammenhang zwischen den kantonalen Grundrechten und dem Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit“ hergestellt. Falls man eine Verfassungsgerichtsbarkeit im Kanton einführen wollte, ginge diese ohne einen Grundrechtskatalog ins Leere.

Als Argument für die Beibehaltung eines ausführlichen kantonalen Grundrechtskatalogs wird auch auf die Eigenständigkeit jedes Kantons hingewiesen. Zudem könne die Kantonsverfassung einige Seiten den Grundrechten widmen, ohne ihre Handlichkeit zu verlieren. Verwiesen wird auch auf den Grundsatzentscheid zur Beibehaltung eines ausführlichen Aufgabenkatalogs. Der Grundsatzentscheid zur Ausgestaltung der Grundrechte sollte mit jenem Beschluss der Verfassungskommission kongruent sein. Von Vorteil sei ein ausführlicher Grundrechtskatalog auch wegen dessen pädagogischen Funktion. Befürworter der Variante 1 sehen letztlich die Grundrechte – zusammen mit den Staatsaufgaben und der Behördenorganisation – als einen unverzichtbaren Grundinhalt jeder Verfassung. Wenn dieser Abschnitt auf die eigenständigen kantonalen Grundrechtsgehalte reduziert würde, bliebe nicht mehr viel übrig.

Jacqueline Bruderer beantragt ihrerseits die Annahme der Variante 3. Demnach sollen die Grundrechte in der Kantonsverfassung mit einem pauschalen Verweis auf die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte (allenfalls mit der Ergänzung um selbstständige kantonale Grundrechte) analog der Verfassung des

Kantons Zürich abgebildet werden. Eine stichwortartige Aufzählung der Grundrechte werde der Bedeutung der Grundrechte nicht gerecht. Wegen dem hohen Stellenwert der Grundrechte sei eine Verweisung auf die Bundesverfassung vorzuziehen. Diese Variante würde nicht zuletzt auch die Lesbarkeit verbessern, indem übergeordnete Vorgaben nicht wiederholt würden. Der Kanton behielte auch seine Gestaltungsmöglichkeiten und den selbständigen kantonalen Grundrechtsgehalten käme eine stärkere Bedeutung zu.

In einer ersten Abstimmungsrunde erhält die Variante 3 am wenigsten Stimmen und scheidet aus. In der zweiten Abstimmungsrunde entscheidet sich die Verfassungskommission mit 19 zu 6 Stimmen für die Beibehaltung eines ausführlichen Grundrechtskatalogs (Variante 1).

Der Vorsitzende unterbricht an dieser Stelle die Diskussion zum Themenblatt 16 „Grundrechte“, um mit der Diskussion der Aufgabenartikel fortzufahren.

Thema 213 Aufgabenartikel (Abschnitte F. und G; Art. 34-38 KV)

Art. 34 KV

Die Arbeitsgruppe 2 stellt folgenden Antrag zu Art. 34 KV: „*Art. 34 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. Abs. 1 kann unverändert übernommen werden. Abs. 2 soll jedoch verbindlicher werden, indem verankert wird, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichten*“.

Im einleitenden Votum aus der Arbeitsgruppe 2 wird die Ausgangslage des Kantons ausführlich geschildert: Demnach würden rund zwei Drittel des kantonalen Energiebedarfs aus fossilen Energien (z.B. Erdöl, Erdgas, Kohle) gedeckt. Die Ablösung dieser Energieträger komme nur schleppend voran – insbesondere bei den Heizsystemen von Gebäuden. Über 50% der Gebäude in Appenzell Ausserrhoden seien alt und würden einen hohen Energieverbrauch verzeichnen. Weil die Verfügbarkeit von fossilen Energieträgern begrenzt sei und durch die Emission von CO2 das Klima verändert werde, gehe es der Arbeitsgruppe 2 darum, verbindliche Ziele zur Verbesserung der Nachhaltigkeit festzulegen. Aufgrund der Zuständigkeitsordnung gemäss der Bundesverfassung (Art. 89 Abs. 3 BV), bestehe vor allem im Gebäudebereich ein naheliegender Anknüpfungspunkt.

Bei der Suche nach messbaren und verbindlichen Zielen, sei die Arbeitsgruppe 2 auf die Zielvorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft aufmerksam geworden. Diese würden im Wesentlichen die nationalen Effizienzvorgaben der Energiestrategie 2050 und die internationalen Klimaziele von Paris vereinen. Innovative Energiesysteme, ein intelligenter Umgang mit Ressourcen und ein konsequenter Einsatz von erneuerbaren Energien bilden die Eckpfeiler dieses Konzepts. Der Richtwert von 2000-Watt entspreche dabei einem mittleren Verbrauchswert, welcher in der Schweiz im Jahre 1950 bestanden habe. Die Arbeitsgruppe 2 geht davon aus, dass eine Rückkehr auf diesen Verbrauchswert mit dem Einsatz erneuerbarer Energieträger, durch Erhöhung von Effizienz und die Entwicklung neuer Technologien möglich sei und verweist im Besondern auf Studien der ETH, wonach es möglich sei, mittelfristig ohne Einschränkungen des Komforts auf diesen Pfad zu gelangen. Erforderlich seien jedoch auch politische Impulse.

Als Beweggrund für die Annahme einer verbindlicheren Zielsetzung wird zunächst die Gerechtigkeit angeführt: „*Alle Menschen haben ein gleiches Anrecht auf die vorhandenen Ressourcen*“, lautet der herangezogene Grundsatz. Als weitere Beweggründe werden sodann die Endlichkeit der Ressourcen sowie die drastischen Klimafolgen von Treibhausgasemissionen vor Augen gehalten.

Fortschritte seien bereits erkennbar; insbesondere zwischen dem Jahr 2000 und 2017 sei in der Schweiz der durchschnittliche Verbrauchswert deutlich gesunken (von ca. 6000 Watt auf ca. 4700 Watt). Gemäss Zielpfad der 2000-Watt-Gesellschaft gälte es den Verbrauch bis 2030 auf 3000 Watt und bis 2050 auf 2000 Watt zu senken. Letztlich gehe es der Arbeitsgruppe 2 darum, einen fix definierten Richtwert zu verankern, der das Handeln des Kantons mess- und kontrollierbar machen würde. Im Vordergrund stehe nicht eine genaue Zielerreichung, sondern ein klares Kriterium zur Selbstbeurteilung.

Auf den Antrag von Walter Kobler, wonach die Folgen der Verpflichtung zu den Zielen der 2000-Watt Gesellschaft abzuklären seien, folgt eine ausführliche Diskussion in der Verfassungskommission: Mehrere Mitglieder äussern ihre Unsicherheiten in Bezug auf die Folgen der beantragten Neuerung. Gefragt wird etwa, was die konkreten Folgen einer solchen Verpflichtung wären, inwiefern die Gesetzgebung angepasst werden müsste und was geschehen würde, wenn die Ziele nicht eingehalten werden könnten.

Im Verlauf der Diskussion werden verschiedenste Gesichtspunkte zur Konkretisierung der Konsequenzen zusammengetragen. Demnach würde die Annahme des Antrags der Arbeitsgruppe 2 noch nicht zu durchsetzbaren Verboten oder Verpflichtungen führen. Die konkreten Folgen müssten anschliessend im Gesetzgebungsprozess festgelegt werden. Die Verankerung einer konkreten Zielvorgabe in der Kantonsverfassung würde zunächst den Gesetzgeber verpflichten, keine den Zielvorgaben zuwiderlaufende Massnahmen zu treffen. Eine konsequente Umsetzung würde bauliche Massnahmen bedingen. Diese könnten den Kanton finanziell viel Kosten und würden in diesem Sinne auch einen Verzicht bedeuten. Allerdings würde dies auch Wertschöpfung im Kanton nach sich ziehen. Ganz allgemein sei der Blick nicht nur auf den Verzicht, sondern auch auf die neuen Chancen zu richten. Der Kanton bewege sich ferner mit einer solchen Zielvorgabe nicht auf Glatteis. Die Energiestrategie des Bundes würde bereits vergleichbare Verpflichtungen für den Kanton vorsehen und zahlreiche Gemeinwesen (wie etwa die Stadt Zürich oder Luzern) hätten die Ziele bereits aufgenommen. Zudem belasse die Zielvorgabe viel Spielraum bei der Art und Weise der Umsetzung – insbesondere in welchem Bereich die Energieeinsparungen zu erfolgen hätten (Mobilität, Gebäude, Energieversorgung). Die beantragte Zielvorgabe wird letztlich als konkret genug beurteilt, um etwas in Gang zu setzen. Zugleich erscheine sie genügend flexibel. Es werde eine grundsätzliche Stossrichtung angegeben, damit das Anliegen weiterverfolgt werden könne.

In der Abstimmung unterstützt die Verfassungskommission den Antrag der Arbeitsgruppe 2 mit deutlichem Mehr (21:3 bei 1 Enthaltung).

Art. 35 KV

Nach kurzen Ausführungen seitens der Arbeitsgruppe 2 folgt die Verfassungskommission einstimmig ihrem Antrag. Demnach wird Art. 35 KV unverändert beibehalten.

Art. 36 KV

Aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 soll der Begriff „Erziehung“ in Art. 36 f. KV neben der Bildung im Grundsatz weiterhin erwähnt werden. Zu den Beweggründen zählt insbesondere, dass Erziehung von der schulischen Bildung nicht konsequent getrennt werden könne. Demnach würden Eltern und Schule Hand in Hand dazu beitragen, dass die Schülerinnen und Schüler Sozialkompetenz und Verantwortung erlernen. Dabei würde die Schule fortsetzen, was die Eltern begonnen haben. Die Verfassungskommission nimmt den Antrag einstimmig an.

Keine Mehrheit erlangt der Antrag, wonach Kanton und Gemeinden in Art. 36 Abs. 1 KV ausdrücklich adressiert werden sollen. Dagegen vorgebracht wird im Wesentlichen, dass die Frage, wer die Schulen führe, nicht in Art. 36 KV, sondern in Art. 37 KV geregelt werde (10:13 bei 2 Enthaltungen).

Auf Anfrage präzisiert die Arbeitsgruppe 2 ihr Anliegen im Zusammenhang mit der ausdrücklichen Erwähnung der Chancengleichheit. Demnach gehe es sowohl um Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zur Bildung als auch um Chancengleichheit innerhalb des Schulsystems. Es sei insbesondere auf individuelle Fähigkeiten und Neigungen Rücksicht zu nehmen. Zum Teil wird Art. 36 Abs. 1 KV nicht für den richtigen Ort für die Verankerung der Chancengleichheit sowie der übrigen Anregungen der Arbeitsgruppe 2 gehalten. Die vorgeschlagenen Aspekte würden eher in den Grundrechtsteil oder die Spezialgesetzgebung gehören. Der Antrag wird mit 17 Stimmen angenommen.

Dem Antrag der Arbeitsgruppe 2 zur Aufnahme der Vorgaben gemäss Art. 61a Abs. 1 BV – hohe Qualität des Bildungswesens und Durchlässigkeit – wird mit 15 Stimmen stattgegeben. Die Zielvorgabe der „Durchlässigkeit“ bezweckt, dass niemand von früh an auf eine bestimmte Laufbahn gedrängt wird. Es geht insbesondere um durchlässige Übergänge zur Universitäts- und Hochschulbildung (Vgl. Art. 38 Abs. 2 KV).

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 2 soll die Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeiten als weiteres Ziel genannt werden. Bezweckt wird insbesondere eine ausdrückliche Betonung der individuellen Entfaltung und sowie des Bedarfs nach ganzheitlicher Förderung. Die VK unterstützt den Antrag mit 12 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Der Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach Art. 36 Abs. 2 in Art. 37 überführt werden solle, wird als Anregung zuhanden der Redaktion entgegengenommen. Auf Antrag der Arbeitsgruppe 2 beschliesst die Verfassungskommission mit deutlichem Mehr, dass sich Art. 36 Abs. 2 KV inhaltlich an der Formulierung von Art. 32 des Schulgesetzes orientieren solle (20:4 bei 1 Enthaltung).

Art. 37 KV
Die Verfassungskommission heisst die beantragte Streichung der Kindergärten als Begriff aus Art. 37 Abs. 1 KV ohne Gegenstimme gut.

Art. 38 KV
Art. 38 Abs. 1 KV wird als ausreichende Grundlage für die Auszahlung von Stipendien und Darlehen gesehen. Für die Festlegung der einzelnen Unterstützungsinstrumente erscheint das Gesetz als die richtige Normstufe. Der Antrag der Arbeitsgruppe 2 zur inhaltlich unveränderten Beibehaltung wird einstimmig angenommen.

Rückkommen
Im Rahmen eines kurzen Rückkommens wird darauf hingewiesen, dass die Bildungsartikel der Kantonsverfassung den häuslichen Unterricht nicht erwähnen. Nach Einschätzung eines Mitglieds der Verfassungskommission ist die Regelung damit unvollständig. Gemäss Schilderungen aus der Arbeitsgruppe 2 habe sie das Homeschooling ausführlich diskutiert. Man habe es nicht verbieten und auch nicht explizit fördern wollen. Im Ergebnis wird festgehalten, dass bei der Redaktion des Entwurfs auf die inhaltliche Abstimmung mit dem Schulgesetz geachtet werden soll.

4. Varia/Umfrage

Niemand äussert sich.

Paul Signer dankt allen für die intensive Vorbereitung, die guten Diskussionen sowie das Verständnis jener, die mit ihren Anliegen unterlegen sind. Er schliesst die Sitzung (11:50 Uhr).

Herisau, 11. Juni 2019

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär