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 4. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 27. Juni 2019, 16:00 bis 18:55 Uhr, Kirchgemeindehaus Hörli, Teufen

Anwesend:

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

Entschuldigt:

- Fabio Brocker
- Silvan Graf
- Roger Nobs
- Simon Schoch
- Landammann Alfred Stricker

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst die Mitglieder der Verfassungskommission sowie alle Besucherinnen und Besucher. Andreas Ennulat und Walter Raschle werden als Stimmenzähler eingesetzt.

2. Genehmigung Protokoll vom 23. Mai 2019

Das Protokoll wird genehmigt und verdankt.

3. Beratung und Beschlussfassung über Verfassungsthemen

Thema 131 Stimmrecht in den Gemeinden (Art. 105 KV)
Im Sinne einer Klarstellung zu den Beratungen des Plenums am 23. Mai 2019 beschliesst die Verfassungskommission, dass das Stimmrechtsalter für das aktive Stimmrecht auf kommunaler Ebene gleich geregelt sein soll, wie auf kantonaler Ebene. Dementsprechend soll das Stimmrechtsalter für das aktive Stimmrecht auch in den Gemeinden auf 16 Altersjahre gesenkt werden.

Die Arbeitsgruppe 1 beantragt, dass für das passive Stimmrecht auf kommunaler Ebene weiterhin am Stimmrechtsalter 18 festgehalten werde. Befürworter einer Herabsetzung des Stimmrechtsalters für das passive Stimmrecht machen ihrerseits geltend, dass die Wahl dem Stimmvolk überlassen werden könne und dass sich auch unter den Sechzehnjährigen gute Kandidatinnen und Kandidaten finden liessen. In der Abstimmung setzt sich der Antrag der Arbeitsgruppe 1 mit deutlichem Mehr durch (23:2). Die Volljährigkeit und insbesondere die Unterschriftsberechtigung werden von vielen als essentiell für die Amtsausübung betrachtet.

Anlass zu Diskussion gibt der Antrag der Arbeitsgruppe 1, wonach auf die Einführung einer Amtszeitbeschränkung für Gemeindepräsidien in der Verfassung verzichtet werden soll. Insbesondere der Bedarf nach sachkundigen und erfahrenen Kandidatinnen und Kandidaten sowie die aktuelle Tendenz, wonach viele Ämter vor Ablauf einer Amtsperiode aufgegeben werden, würden dagegen sprechen. Die Arbeitsgruppe erachtet eine Amtszeitbeschränkung auch nicht für notwendig, um langjährige „Sesselkleber“ loszuwerden – Stimmvolk und Parteien hätten es selbst in der Hand, für Rotation zu sorgen. Vor allem seien auch die Interessen der Behördenmitglieder, die wegen einer Amtszeitbeschränkung zurücktreten müssten, zu berücksichtigen. Viele hätten wegen ihrem Alter und wegen ihrer beruflichen Spezialisierung als „Allrounder“ in kommunalen Amtsgeschäften Mühe, in der Privatwirtschaft eine Anstellung zu finden. Kein Vergleich möglich sei dabei zu abtretenden Mitgliedern des Regierungsrates oder internationalen Politikerinnen und Politikern, weil diesen in aller Regel viele neue Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten würden. Anders als beim Regierungsrat sei für Gemeindepräsidien auch keine Austrittsentschädigung vorgesehen.

Andere nehmen ein aktuelles Bedürfnis nach Amtszeitbeschränkungen wahr: Nach einer Amtszeit von beispielsweise 16 Jahren brauche es frischen Wind. Amtszeitbeschränkungen könnten zudem abrupte Abwahlen verhindern helfen. Abgänge könnten dadurch besser vorbereitet werden. Ferner sei das Risiko der Abwahl ohnehin nicht auszuschliessen.

Im Verlauf der Diskussion schlägt Matthias Tischhauser vor, im Grundsatz keine Amtszeitbeschränkung einzuführen. Den Gemeinden sei jedoch die Möglichkeit einzuräumen, eine Amtszeitbeschränkung für Gemeindepräsidien einzuführen. Dafür braucht es gemäss Auskunft des Sekretariates eine gesetzliche Grundlage.

Die Verfassungskommission schliesst sich dem Antrag der Arbeitsgruppe 1 an (23:2). Auf die Einführung einer Amtszeitbeschränkung für Gemeindepräsidien wird somit verzichtet. Ebenfalls stattgegeben wird dem Antrag, wonach es den Gemeinden offenstehen solle, eine Amtszeitbeschränkung einzuführen (15:7 bei 3 Enthaltungen).

Thema 132 Initiativrecht in den Gemeinden (Art. 106 KV)
Die Arbeitsgruppe 1 stellt folgenden Antrag: *„Art. 106 KV soll geändert werden und es soll geregelt werden, dass die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen und die Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kommunaler Ebene gewährleistet sind und dass das Gesetz (und die Gemeindeordnungen) die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindestufe bestimmt.*“ Mit diesem Antrag bezweckt die Arbeitsgruppe, dass die wichtigsten vier Ausprägungen der politischen Rechte – das Wahl-, Abstimmungs-, Initiativ- und Referendumsrecht – in der Verfassung verankert werden. Nach einer kurzen Schilderung der Beweggründe unterstützt die Verfassungskommission den Antrag ohne Gegenstimme.

Thema 16 Grundrechte (Art. 4-23 KV)
Nachdem an der Sitzung vom 23. Mai 2019 der Grundsatzbeschluss zur Form des Grundrechtskatalogs gefällt wurde (Beibehaltung eines ausführlichen Grundrechtskatalogs), berät die Verfassungskommission die von der Arbeitsgruppe 1 beantragten selbständigen kantonalen Grundrechtsgarantien.

Art. 6 KV
Es ist unbestritten, dass die Regelungen in Art. 6 Abs. 2 und Abs. 4 KV beibehalten werden sollen.

Art. 12 Abs. 3 KV
Grossmehrheitlich unterstützt wird auch der Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt: Neu soll ein voraussetzungsloser Anspruch auf Aktenzugang bestehen. Falls das Gemeinwesen Informationen zurückbehalten will, muss es das Geheimhaltungsinteresse begründen (24:1).

Art. 16 Abs. 2 KV
Die Verfassungskommission unterstützt die Beibehaltung der Pflicht zur Prüfung und Beantwortung von Petitionen. Neu sollen Petitionsantworten zudem begründet werden müssen (einstimmig). Auf Frage hin wird bestätigt, dass an der geltenden Wendung in Art. 16 Abs. 2 KV, wonach Petitionen „möglichst rasch“ zu beantworten sind, festgehalten werden soll.

Art. 17 Abs. 2 KV
Die Beibehaltung von Art. 17 Abs. 2 KV ist unbestritten.

Art. 20 Abs. 4 KV
Einstimmig angenommen wird auch der Antrag zur Beibehaltung eines Anspruchs auf Rechtsmittelbelehrung auf Verfassungsstufe.

Schutz von Whistleblowern
Die Arbeitsgruppe 1 beantragt die Einführung eines Schutzes für Whistleblower nach dem Beispiel von Art. 26 Abs. 3 KV-GE. Es geht ihr um den Schutz von Personen, die sich durch die Aufdeckung von Missständen einem besonderen Risiko aussetzen. In Frage gestellt wird der Vorschlag mit dem Hinweis auf bestehende Kontrollmechanismen (insbesondere die bestehenden Aufsichtsorgane). Entgegengehalten wird dem jedoch, dass die Aufsichtskommissionen in gewissen Fällen nicht zu den erforderlichen Informationen gelangen können. Der Gang an die Öffentlichkeit als ausserbehördliche Instanz sei besonders zu schützen. Zur Klärung wird darauf hingewiesen, dass der vorgesehene Schutz nicht nur für Angestellte des Kantons, sondern für alle gedacht sei. Die Verfassungskommission gibt dem Antrag mit deutlichem Mehr statt (22:2 bei 1 Enthaltung).

Recht auf geeignete Information und Verkehr mit dem Staat (nicht-digital oder digital)
Die Arbeitsgruppe 1 beantragt die Aufnahme eines individuellen Rechts auf Beschaffung von Informationen und Gewährleistung des Verkehrs mit dem Staat in geeigneter Weise (nicht-digital oder digital). Mit diesem Antrag soll sichergestellt werden, dass Personen, die nicht über elektronische Medien verfügen oder nicht damit vertraut sind, keine Diskriminierung erfahren.

Als aktuelles Beispiel wird der Erwerb eines Jagdpatents herangezogen. Dies gehe heute nur noch übers Internet. Ältere Leute seien in solchen Fällen zuweilen auf die Hilfe von Enkeln und Neffen angewiesen. Zum Vergleich wird auch auf die Einführung des papierlosen Dossiers im Bundesgericht hingewiesen. Dort werde eine Schnittstelle vorgesehen, die den Verkehr auf nicht-digitalem Weg sicherstellen soll. Zu bedenken sei ferner, dass der Zugang zum Internet alleine noch nicht dazu befähige, dieses Mittel richtig einzusetzen. Gestützt auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe könnte ein Anspruch darauf bestehen, dass das Amtsblatt, das nur noch im Internet erhältlich ist, ausgedruckt werde. Gegnerinnen und Gegner dieses Antrags bestreiten nicht die Bedeutung des betroffenen Anliegens. Für sie ist jedoch der Handlungsbedarf zu wenig ausgewiesen. Es sei beispielsweise kaum vorstellbar, dass jemand ein Jagdpatent nicht ausnahmsweise auch auf dem traditionellen Weg erlangen könne. In der Einführung einer Grundrechtsgarantie wird eine zu offene bzw. schrankenlose Gewährleistung erblickt. Erwogen wird etwa auch, dass in zehn bis zwanzig Jahren die Benützung des Internets für niemanden mehr ein Hindernis darstellen werde. Vorbehalte werden auch gegenüber dem Verb „gewährleistet“ ausgesprochen. Dies sei eine etwas zu scharfe Formulierung.

Das mit dem Antrag der Arbeitsgruppe 1 verfolgte Anliegen wird im Rahmen der Diskussion auf weitere Betroffenenkreise ausgeweitet. Die Beschaffung von Informationen und der Verkehr mit dem Staat sei abgesehen von der digitalen Kommunikation beispielsweise auch für Hör- oder Sehbehinderte erschwert. Besonders hervorzuheben seien auch jene Menschen, die nicht lesen oder schreiben können. Die Einführung der beantragten Regelung solle den Staat verpflichten, Massnahmen zur Erleichterung der Information und des Verkehrs zu ergreifen. Ein bereits bekanntes Beispiel dafür sei der Beizug von Übersetzerinnen und Übersetzern für fremdsprachige Menschen. Möglich wäre auch, die behördliche Information öfters in die „einfache Sprache“ – gemeint sind etwa der Verzicht auf Fremdwörter oder die Beschränkung auf einfache Satzstrukturen – zu übersetzen. Damit solle verhindert werden, dass gewisse Gruppen vom gesellschaftlich-politischen Prozess ausgeschlossen werden. Auf Anfrage geklärt wird dabei, dass kein Anspruch auf Kommunikation in Fremdsprachen eingeführt werden solle. Deutsch solle weiterhin die Amtssprache im Kanton bleiben.

Entgegnet wird diesem Erweiterungsansatz, dass es oft gar nicht möglich sei, eine einfache, barrierefreie Sprache zu verwenden. Es würde beispielsweise nichts bringen und viel Aufwand verursachen, wenn man versuchen würde, die Jahresrechnung einfach zu formulieren. Formulierungen in „einfacher Sprache“ würde ausserdem ein Risiko für Missverständnisse und Falschinformation bergen.

Der Antrag der Arbeitsgruppe 1 wird im Ergebnis mit 15 zu 6 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.

Ergänzungen zum Diskriminierungsschutz
Matthias Tischhauser beantragt eine Ergänzung von Art. 5 Abs. 2 KV um weitere Begriffe. Gestützt auf das Vorbild der Kantonsverfassung von Basel-Stadt sowie internationale Standards sei der ausdrückliche Schutz vor Diskriminierung um folgende Begriffe zu erweitern: Genetische Merkmale; ethnische und soziale Herkunft; soziale Stellung; sexuelle Orientierung; Behinderung; Geschlechtsidentität; Geschlechtsmerkmale;

Geschlechtsausdruck. Die Ergänzung dieser Begriffe stelle die Möglichkeit dar, wie bereits vor 25 Jahren, eine moderne und fortschrittliche Verfassung einzuführen. Die beantragte Ergänzung würde zum schweizweit ersten Mal einen umfassenden Grundrechtsschutz für die LGBT-Gemeinschaft vorsehen. Dass diese noch nicht explizit geschützt werde, sei einer Verfassung unwürdig. Zudem stehe die Schweiz, was den Schutz dieser Minderheiten angehe, im internationalen Ranking nur auf Platz 17. Es sei eine primäre Aufgabe des Staates, seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Betroffen sei dabei nicht die Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, sondern das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Einwohnerinnen und Einwohnern. Zur Annahme empfohlen wird der Antrag auch mit dem Hinweis, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht nur ein ländlicher, sondern auch ein liberaler Kanton sei.

Die Arbeitsgruppe 1 hat insbesondere den Schutz vor Diskriminierung wegen genetischen Merkmalen und der sexuellen Orientierung intensiv diskutiert. Da der Schutz der besagten Merkmale durch Art. 8 Abs. 2 BV garantiert werde, habe sie keine Ergänzungen beantragt. Dem wird entgegengehalten, dass ein expliziter Schutz eine bessere Garantie vor Diskriminierung biete, als eine grosszügige Interpretation bereits bestehender Begriffe.

Einzelne Voten unterstützen den Antrag explizit – es wird darin eine Hilfe für die Gerichtspraxis und eine Chance für eine zeitgemässe Modernisierung erblickt. Andere raten von einer Ergänzung des Diskriminierungsverbotes um weitere einzelne Merkmale ab. Dies nicht, weil Homophobie nicht bekämpft werden müsse, sondern weil die Aufzählung jetzt schon sehr lang sei und weil die explizite Erwähnung einzelner Merkmale unausweichlich andere ausschliessen würde. Ein langer Katalog könnte auf Kosten jener Minderheiten gehen, die nicht explizit erwähnt werden. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass die Aufzählung der besonders geschützten Merkmale in Art. 8 Abs. 1 BV ohnehin nicht abschliessend sei.

Allfällige Überschneidungen der beantragten Ergänzungen mit Begriffen, die bereits in Art. 5 Abs. 2 KV enthalten sind, werden im Rahmen der Entwurfsredaktion zu bereinigen versucht. Die Verfassungskommission unterstützt den Antrag zur Erweiterung des Diskriminierungsschutzes ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung.

Thema 221: Grundsätze der Finanzordnung (Art. 96, 99 KV)

Nach kurzen Erläuterungen zum Themenblatt der Arbeitsgruppe 2 beschliesst die Verfassungskommission einstimmig, Art. 96 Abs. 1 KV um den Grundsatz der wirksamen Mittelverwendung zu ergänzen und im Übrigen unverändert zu übernehmen. Die Arbeitsgruppe stellt zudem fest, dass das Verständnis darüber, was mit „sparsam“ gemeint sei, auseinandergehen könne. Sie verstehe darunter, dass der Finanzhaushalt „nicht verschwenderisch“ zu führen sei. Das Verfassungssekretariat nimmt die Anregung entgegen – demnach ist zu prüfen, ob im neuen Entwurf eine besser verständliche Formulierung gefunden werden könne.

Gemäss einstimmigem Beschluss soll die Pflicht zur Erstellung einer Finanz- und Investitionsplanung nach Art. 96 Abs. 2 KV durch die Pflicht zur Erstellung einer Aufgaben- und Finanzplanung ersetzt werden.

Anlass zu Diskussionen gibt der Antrag zur unveränderten Beibehaltung von Art. 96 Abs. 3 KV. Es sei nicht klar, was mit der Wendung „geregelt“ gemeint sei. Ferner werde die Einhaltung dieser Regel nicht kontrolliert. Im Verlauf der Diskussion wird die Bedeutung von Art. 96 Abs. 3 KV präzisiert. Es gehe darum, dass neue Aufgaben erst übernommen werden, wenn klar sei, was es kostet und wer diese Kosten zu tragen habe. Das

Sekretariat wird diesbezüglich um klärende Hinweise in den Erläuterungen zum Entwurf gebeten. Der Antrag wird in der Folge einstimmig angenommen.

Der Antrag zur unveränderten Beibehaltung von Art. 96 Abs. 4 KV war in der Arbeitsgruppe 2 umstritten. Eine Minderheit hätte die Regelung zur Finanzkontrolle aus Art. 96 KV herauslösen und deren Unabhängigkeit stärker betonen wollen. Diskutiert wurde insbesondere, ob die Finanzkontrolle organisatorisch dem Kantonsrat unterstellt werden solle. Für die Beibehaltung der geltenden Regelung wird geltend gemacht, dass die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle bereits verwirklicht sei; so werde insbesondere die Leitung der Finanzkontrolle durch das Parlament gewählt. Der Antrag der Arbeitsgruppe 2 setzt sich mit grosser Mehrheit durch (23:1 bei 1 Enthaltung).

Gemäss Auskunft des Sekretariats könne Art. 96 Abs. 5 KV ohne rechtliche Folgen gestrichen werden. Die Verfassungskommission unterstützt einen diesbezüglichen Antrag einstimmig.

Einstimmig beschlossen wird auch folgender Antrag zu Art. 96 KV: *„Zusätzlich soll in Art. 96 KV verankert werden, dass Voranschlag und Rechnung nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit zu erstellen sind*.“.

Gemäss ebenfalls einstimmigem Beschluss der Verfassungskommission soll Art. 99 KV vorbehältlich redaktioneller Anpassungen unverändert beibehalten werden.

Thema 222: Staatliche Mittelbeschaffung / Steuern und Abgaben (Art. 97-98 KV)
Nach kurzen Erläuterungen zur Argumentation im Themenblatt beschliesst die Verfassungskommission, Art. 97 KV unverändert beizubehalten (einstimmig).

Unbestritten sind auch die Anträge der Arbeitsgruppe 2 zu Art. 98 KV. Demnach sind in Art. 98 Abs. 1 KV sämtliche nach Bundesrecht zwingenden Steuerarten (d.h.: Quellen- und Grundstückgewinnsteuer) aufzunehmen. Art. 98 Abs. 2 KV wird unverändert übernommen. Ferner soll der aktuelle Wortlaut von Art. 98 Abs. 3 KV mit dem Wortlaut von Art. 127 Abs. 2 BV ersetzt werden (Art. 127 Abs. 2 BV: „*Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten*.“).

Thema 23: Finanzausgleich (Art. 104 KV)
Aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 sollte die Kantonsverfassung die zentralen Eckwerte des innerkantonalen Finanzausgleichs festhalten. Sie beantragt der Verfassungskommission die explizite Verankerung sowohl des Ressourcen- als auch des Lastenausgleichs. Auf Anfrage hin bestätigt die Arbeitsgruppe, dass mit diesem Vorschlag keine neuen Instrumente zur Bekämpfung der Differenz zwischen den kommunalen Steuerfüssen eingeführt würden. Auch wenn es nicht möglich sei, die Unterschiede zwischen der Steuerbelastung der Gemeinden aufzuheben, sei das Instrumentarium beizubehalten, um dieser Differenz entgegenzuwirken. Der Antrag der Arbeitsgruppe 2 wird einstimmig angenommen.

Weiter beantragt die Arbeitsgruppe 2, dass die Träger des Finanzausgleichs erwähnt werden. Demnach seien sowohl der horizontale als auch der vertikale Finanzausgleich in der Verfassung vorzusehen. Mit dieser Ergän-

zung werde signalisiert, dass alle – Kanton und Gemeinden – Verantwortung übernehmen sollen. Die Verfassungskommission nimmt diesen Antrag ohne Gegenstimme an (1 Enthaltung).

Umstritten ist dagegen der Antrag zur Ergänzung von Art. 104 KV um eine neue Zielsetzung: Demnach solle der Finanzausgleich den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglichen. Für Kritik sorgt dieser Ergänzungsvorschlag insbesondere, weil darin ein Widerspruch zu den Beschlüssen gesehen wird, welche die Verfassungskommission im Zusammenhang mit Art. 2 KV gefasst hat. Die Streichung der Gemeindenamen in Art. 2 KV sollte Zusammenschlüsse erleichtern und die Gemeinden dazu anhalten, über die Notwendigkeit eines Zusammenschlusses nachzudenken. Die Formulierung „notwendige Ausgaben“ bewirke dagegen eine versteckte Bestandesgarantie, denn sie umfasse auch Aufgaben, die nicht mehr innerhalb nur einer Gemeinde wirtschaftlich erbracht werden können. Als Beispiel herangezogen werden die Sekundarschulen. *„Ist es beispielsweise notwendig* – so eine Frage aus dem Plenum – *dass jede Gemeinde eine eigene Sekundarschule führt?*“ Dagegen vorgebracht werden nicht nur finanzielle Bedenken, sondern auch das Interesse an der Qualität und Breite des Bildungsangebots. Es wird befürchtet, dass eine Garantie für die Finanzierung solcher Aufgabenbereiche, allfällige Zusammenschlussvorhaben erschweren würde. Fraglich sei letztlich, wie strukturerhaltend der Finanzausgleich wirken solle.

Von Seite der Befürworterinnen und Befürworter wird geltend gemacht, dass eine Gemeinde, die finanziell am Ende ist, kaum fusionswillige Partner finden würde. Zudem sei mit dem Ziel zur Finanzierung der notwendigen Aufgaben ein Anliegen aufgenommen, das bereits im aktuellen Gesetz über den Finanzausgleich im Instrument der „Mindestausstattung“ (vgl. Art. 4 Finanzausgleichsgesetz) zur Geltung komme. Es wird daran erinnert, dass freiwillige Fusionen vorzuziehen seien. Es solle nicht mit dem Finanzausgleich Fusionsdruck aufgesetzt werden.

Mit Verweisung auf die Praxis anderer Kantone wird dem entgegengehalten, dass im Gesetz eine Ausstattung vorgesehen werden könne, die verhindern würde, dass fusionswillige Gemeinden aufgrund finanzieller Schwierigkeiten keine Fusionspartner finden. Dass kein Fusionszwang bestehen solle, ist auch unter jenen Kommissionsmitgliedern unbestritten, die gegen den Antrag sind. Es wird auch nichts dagegen eingewendet, dass finanzschwache Gemeinden finanzielle Hilfe erhalten, damit diese die notwendigen Aufgaben erfüllen können. Die bestehenden Zielsetzungen würden dieses Anliegen jedoch bereits ausreichend verankern. Wenn der Antrag abgelehnt würde, bliebe alles wie es ist. Bei Annahme des Antrags könnten daraus jedoch unvorhergesehene Rechte bzw. Verpflichtungen abgeleitet werden.

In der anschliessenden Abstimmung wird der Antrag der Arbeitsgruppe 2 abgelehnt (13:9 bei 3 Enthaltungen).

Deutliche Zustimmung erhält wiederum der Antrag zur Aufnahme eines Gesetzgebungsauftrags, wonach der Finanzausgleich mit den beschlossenen Vorgaben sicherzustellen sei (16:7 bei 2 Enthaltungen).

Thema 312: Volksinitiative (Art. 51-55 KV)

Nach kurzen Erläuterungen über die im Themenblatt offengelegten Ergebnisse und Beweggründe der Arbeitsgruppe 3 steht fest, dass aus ihrer Sicht wenig Handlungsbedarf besteht. Die Regelungen zur Volksinitiative hätten sich grossmehrheitlich bewährt. Ein Mangel habe die Arbeitsgruppe 3 darin erkannt, dass es keine Einreichungsfrist gebe. Ohne eine solche Frist bestehe die Gefahr, dass eine Initiative an Aktualität verliere oder gar zur einer „Initiativleiche“ werde. Eine Einreichungsfrist könne den Behörden im Laufe eines Gesetzge-

bungsprozesses Klarheit darüber verschaffen, ob eine Initiative zustande komme oder nicht. Weil am tiefen Unterschriftenerfordernis festgehalten werde, erscheine die Einführung einer Einreichungsfrist von sechs Monaten lediglich als minimale formelle Einschränkung.

Die Verfassungskommission stimmt zunächst gesamthaft über die Anträge zur Beibehaltung der bestehenden Regelungen zur Volksinitiative ab. Die Anträge zur unveränderten Übernahme der bestehenden Regelungen zur Volksinitiative werden einstimmig angenommen. Ebenfalls einstimmig unterstützt wird der Antrag zur Einführung einer Einreichungsfrist von sechs Monaten.

Thema 313: Referendum (Art. 60 Abs. 1, Art. 60bis KV)

Nach kurzen Erläuterungen durch die Arbeitsgruppe 3 zu den Anträgen und Gründen im Themenblatt beschliesst die Verfassungskommission, das obligatorische Referendum für Grundsatzbeschlüsse und das Behördenreferendum beizubehalten (einstimmig). Einstimmig beschlossen wird auch, dass Gesetze und Staatsverträge mit gesetzgebendem Charakter weiterhin dem fakultativen Referendum unterstehen sollen.

Die Arbeitsgruppe 3 schlägt vor, den Anwendungsbereich des fakultativen Referendums, die erforderliche Unterschriftenzahl von 300 sowie die bestehende Referendumsfrist unverändert beizubehalten. Auch diese Anträge sind in der Verfassungskommission unbestritten.

Nach Erläuterungen zum Themenblatt von Seiten der Arbeitsgruppe 3 beschliesst die Verfassungskommission die Einführung eines fakultativen Finanzreferendums. Dabei seien das fakultative und obligatorische Finanzreferendum miteinander zu kombinieren und die Höhe der Finanzkompetenzen werde weiterhin in Prozentzahlen einer Steuereinheit angegeben (einstimmig).

Bestritten sind die von der Arbeitsgruppe 3 beantragten Grenzwerte für den Anwendungsbereich des fakultativen Finanzreferendums. Gemäss Antrag sollte das fakultative Finanzreferendum für einmalige Ausgaben ab einer Höhe von 5% einer Steuereinheit zur Anwendung gelangen. Das obligatorische Finanzreferendum für einmalige Ausgaben würde dabei ab 15% einer Steuereinheit einsetzen. Grob gerechnet würde das fakultative Referendum für einmalige Ausgabenbeschlüsse somit in der Höhe von zwei bis sieben Millionen CHF zur Anwendung kommen. Kritisiert wird die Höhe dieser Grenzbeträge; so müssten Bürgerinnen und Bürger zwischen 5 und 15% einer Steuereinheit Unterschriften sammeln, wenn sie eine Abstimmung wollen. Dies sei eine Schlechterstellung der Volksrechte gegenüber heute. Für die Ansetzung eines genügend hohen Grenzbetrags wird dagegen geltend gemacht, dass keine guten Gründe ersichtlich seien, um die Finanzkompetenzen des Regierungs- und Kantonsrates einzuschränken. Ferner müsse ein genug grosser Anwendungsbereich für das fakultative Finanzreferendum vorgesehen werden, damit es seine Funktion überhaupt erfüllen könne. Diese besteht insbesondere darin, die Stimmberechtigten von völlig unbestrittenen Abstimmungen zu entlasten. Dies stärke das politische Interesse und die Stimmbeteiligung. Weil für ein Zustandekommen des Referendums nur 300 Unterschriften erforderlich seien, könne zugleich garantiert werden, dass umstrittene Finanzbeschlüsse zwischen 5 und 15% einer Steuereinheit weiterhin zur Abstimmung gelangen. Auf Anfrage hin wird angegeben, dass die vorgeschlagenen prozentualen Grenzwerte im interkantonalen Vergleich ungefähr den Durchschnitt darstellen. Von den 9 Finanzvorlagen, die in Ausserrhoden zur Abstimmungen gelangt sind, würden fünf unter das vorgeschlagene fakultative Finanzreferendum fallen. Vier davon würden wie bis anhin dem obligatorischen Finanzreferendum unterstehen.

In der anschliessenden Abstimmung werden die Anträge der Arbeitsgruppe 3 mit grossem Mehr angenommen (23:1 bei 1 Enthaltung). Im Anschluss werden auch die Grenzbeträge für neue wiederkehrende Ausgaben festgelegt. Gemäss Beschluss der Verfassungskommission unterstehen neue wiederkehrende Ausgaben ab einer Höhe von 1% einer Steuereinheit dem fakultativen Referendum. Ab 3% einer Steuereinheit sollen sie dem obligatorischen Referendum unterstehen (23:1 bei 1 Enthaltung).

Rückkommen
Es wird kein Rückkommen beantragt.

4. Varia/Umfrage

Es gibt keine Wortmeldungen.

Der Vorsitzende bedankt sich bei allen Beteiligten für ihren Einsatz und dankt den Gästen für ihr Interesse. Er schliesst die Sitzung um 18:55 Uhr.

Herisau, 9. Juli 2019

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär