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 5. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 29. August 2019, 14:00 bis 17:50 Uhr, Kirchgemeindehaus, Poststrasse 14, Herisau

Anwesend:

- Regierungsrat Paul Signer, Präsident
- Landammann Alfred Stricker
- Thomas Baumgartner
- Sven Bougdal
- Fabio Brocker
- 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
- Roger Nobs
- Walter Raschle
- Zulema Rickenbacher
- Susanne Rohner
- David Schober
- Simon Schoch
- Verena Studer
- Linda Sutter
- Matthias Tischhauser
- Michael Vierbauch

Entschuldigt:

- Silvan Graf
- Raphaela Rütsche-Urejkic

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst die Mitglieder der Verfassungskommission sowie die Besucherinnen und Besucher. Die Versammlung setzt Simon Schoch und David Schober als Stimmenzähler ein.

2. Genehmigung Protokoll vom 27. Juni 2019

Das Protokoll wird genehmigt und verdankt.

3. Beratung und Beschlussfassung über Verfassungsthemen

Thema 17 Sozialrechte und Sozialziele (Art. 24-25 KV)

Die Arbeitsgruppe 1 stellt zunächst einen Antrag zur Darstellung der Sozialrechte. Demnach sollen die Sozialrechte der BV stichwortartig aufgelistet und allenfalls durch selbständige kantonale Sozialrechte ergänzt werden. Die inhaltliche Übernahme der bundesrechtlichen Garantien wird nicht in Frage gestellt. Doch stellt Jacqueline Bruderer einen Gegenantrag zur stichwortartigen Auflistung der Sozialrechte. Demnach seien die Sozialrechte in einem ausdrücklichen Sozialrechtskatalog zu gewährleisten – gleich, wie bereits für die Darstellung der Grundrechte vorgesehen. Die Verfassungskommission schliesst sich dem Gegenantrag mit grosser Mehrheit an (23:3 bei 1 Enthaltung).

Die Arbeitsgruppe 1 versteht den Anspruch auf Opferhilfe in Art. 24 Abs. 3 KV als ein Sozialrecht, das über die bundesrechtlichen Garantien hinausgeht. Es gewähre Hilfe nicht nur bei Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit, sondern bei allen schweren Straftaten. Die Verfassungskommission folgt dem Antrag zur Beibehaltung dieser Garantie einstimmig. Ein Mitglied weist darauf hin, dass die „*Überwindung*“ von Schwierigkeiten für Opfer nur teilweise möglich sei. Es gehe eher um „*Bewältigung*“ der Schwierigkeiten. Ein weiteres Mitglied weist darauf hin, dass der Begriff „*Opfer*“ Missverständnisse auslösen könnte, weil er im strafrechtlichen Kontext auf bestimme Delikte beschränkt sei. Die Verfassungskommission unterstützt einstimmig die Beibehaltung des Anspruchs auf Opferhilfe im Sinne von Art. 24 Abs. 3 KV.

Die Arbeitsgruppe 1 beantragt, dass die bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Sozialziele wörtlich oder sinngemäss übernommen und allenfalls durch selbständige kantonale Sozialziele ergänzt werden. Sie stellt klar, dass Sozialziele im Gegensatz zu den Sozialrechten keine einklagbaren Ansprüche begründen würden. Die Verfassungskommission folgt dem Antrag der Arbeitsgruppe mit grossem Mehr (26:1).

Walter Kobler trifft ein.

Die Arbeitsgruppe 1 stellt ausserdem folgenden Antrag: „*Aufnahme eines zusätzlichen kantonalen Sozialzieles nach dem Vorbild von Art. 19 Abs. 2 lit. c KV-ZH, wonach sich Kanton und Gemeinden dafür einsetzen, dass ältere Menschen ihr Leben nach ihren Kräften selbstbestimmt gestalten und an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben können*“. Grund für diesen Antrag sei insbesondere, dass immer mehr ältere Menschen in Appenzell Ausserrhoden leben würden. Gegenstimmen stören sich an der Beschränkung auf ältere Menschen. Die Zielvorgabe treffe auch auf Junge zu. Der Antrag führe dadurch eine unzulässige Privilegierung einer Altersschicht ein. Dem wird entgegengehalten, dass die gesellschaftliche Wertschätzung für ältere Menschen abzunehmen scheine. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, seien die Selbstbestimmung und Partizipation älterer Menschen zu unterstreichen. Letztlich gehe es um die Frage, „*Wie gehen wir mit der älteren Generation um?*“. Ein weiterer Diskussionsbeitrag macht darauf aufmerksam, dass die Generation der Kinder und Jugendlichen bereits in den Sozialzielen der Bundesverfassung vorkommen würden. Wenn auch ältere Menschen in den Sozialzielen berücksichtigt würden, kämen schliesslich alle verschiedenen Gesellschaftsgruppen in den Sozialzielen vor. Im Ergebnis unterstützt die Verfassungskommission den Antrag der Arbeitsgruppe (22:3 bei 3 Enthaltungen).

Thema 18 Persönliche Pflichten (Art. 26 KV)
Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 1 soll Art. 26 Abs. 1 grundsätzlich beibehalten werden. Allerdings soll die Mitverantwortung für die Gemeinschaft durch die Mitverantwortung für den Staat ergänzt werden. Zudem soll auf die Regelung in Art. 26 Abs. 2 KV verzichtet werden. Zuerst zur Abstimmung gebracht wird die Frage, ob Art. 26 Abs. 2 KV gestrichen werden soll. Hintergrund des Antrags zur Streichung von Art. 26 Abs. 2 KV ist, dass die Arbeitsgruppe 1 den letzten Satz als stossend erachtet. Dieser besagt, dass anstelle der Realleistung eine Ersatzabgabe erhoben werden könne. Bekannt sei dies etwa bei der Feuerwehr; dafür reiche jedoch die Gesetzesebene. Die Entwicklung des Milizsystems sei auf persönliche Dienstleistungen angewiesen. Aus diesem Grund habe die Arbeitsgruppe die Streichung von Abs. 2 und die Ergänzung des „Staates“ in Abs. 1 vorgeschlagen. Weniger weit geht der Antrag von Simon Schoch. Demnach sei Art. 26 Abs. 2 KV grundsätzlich zu behalten, jedoch sei der letzte Satz (Möglichkeit für Ersatzabgabe statt Realleistung) zu streichen.

Verschiedene Mitglieder stellen sich gegen eine Streichung von Art. 26 Abs. 2 KV. Sie verweisen auf die Pflicht zur Ersatzabgabe im Militär und geben zu bedenken, dass in der Zukunft auch weitere obligatorische persönliche Dienstleistung eingeführt werden könnten. Denkbar wären insbesondere Leistungen im Sozialbereich. In diesem Fall sollten Personen, die nicht willens oder fähig sind, den Dienst zu leisten, eine Ersatzabgabe zahlen können. Befürworterinnen und Befürworter von Art. 26 Abs. 2 KV sehen darin eine aktuelle und in der schweizerischen Verfassungslandschaft einzigartige Bestimmung, die den Sinn für Gemeinwohl stärkt. Die Verfassungskommission beschliesst, die Regelung in Art. 26 Abs. 2 KV nicht zu streichen (19:7 bei 2 Enthaltungen). Auch der Antrag von Simon Schoch zur Streichung des letzten Satzes von Art. 26 Abs. 2 KV findet keine Mehrheit. Ebenfalls keine Mehrheit findet der Antrag von Thomas Baumgartner, wonach Art. 6 BV sinngemäss zu übernehmen sei (1. Abstimmungsrunde: 5 für Antrag Schoch, 2 für Antrag Baumgartner; 17 für belassen, 4 Enthaltungen; 2. Abstimmungsrunde: 8 für Antrag Schoch; 18 für belassen, bei 2 Enthaltungen).

Die Verfassungskommission diskutiert auch über die Einführung einer persönlichen Pflicht zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen. Einige stellen sich in diesem Zusammenhang gegen die Idee einer Busse für Personen, die ihre Stimme nicht abgegeben haben. Insbesondere die in Schaffhausen bekannte Busse von Fr. 5.- wird abgelehnt. Es sei nicht möglich, eine Stimme zu erzwingen. Zwar müsse die Stimmbeteiligung gefördert werden. Das Ziel sei jedoch, dass sich Leute informiert beteiligen und nicht aus Pflicht einfach etwas ankreuzen. Damit wäre der Demokratie nicht geholfen. Im Verlauf der Diskussion schlägt Matthias Tischhauser einen dritten Absatz vor. Dieser würde eine Aufforderung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen enthalten – im Sinne einer moralischen Pflicht. Eine solche Regelung würde keinen Zwang nach sich ziehen. Es wäre eine Appellnorm mit erzieherischem Charakter, welche die Erwartungen der Gesellschaft wiedergeben würde. Die Verfassungskommission unterstützt diesen Antrag klar (25:2 bei 1 Enthaltung).

Zuletzt wird darüber abgestimmt, ob die Mitverantwortung für die Gemeinschaft in Art. 26 Abs. 1 KV durch die Mitverantwortung für den Staat ergänzt werden soll. Die Arbeitsgruppe verweist auf den Milizgedanken; diesen möchte sie mit ihrem Antrag stützen. Sie weist auch hin auf eine zunehmende Staatsverdrossenheit. Dieser könne mit einer programmatischen Bestimmung entgegengewirkt werden, die besagt, dass der Bürger gegenüber dem staatlichen Gemeinwesen Verantwortung übernehmen solle. Dem entgegengehalten wird ein Staatsverständnis, nach dem der Staat für die Menschen da sei und nicht umgekehrt. Nach der Meinung vieler schliesst ausserdem der Begriff „Gemeinschaft“ den Staat mit ein. In der Folge wird der Ergänzungsvorschlag der Arbeitsgruppe abgelehnt (18:9 bei 1 Enthaltung).

Thema 212 Grundsätze der Aufgabenerfüllung (Art. 27 KV)
Die Arbeitsgruppe 2 unterbreitet Ergänzungsvorschläge für Art. 27 KV. Der erste lautet: „*Ergeben sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Konflikte zwischen den Interessen der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen, geben Kanton und Gemeinden letzteren den Vorrang*“. Es gehe insbesondere darum, dass der Staat die Nachhaltigkeit berücksichtige, sodass auch künftige Generationen ihre Bedürfnisse uneingeschränkt erfüllen können. Der Antrag erhält eine grosse Mehrheit (26:1 bei 1 Enthaltung).

Gemäss dem nächsten Antrag der Arbeitsgruppe 2 sei die Erfüllung öffentlicher Aufgaben daraufhin zu überprüfen, ob sie wirksam sei. Es solle regelmässig überprüft werden, ob der gewollte Zweck tatsächlich eintrete. Die Verfassungskommission stimmt der Ergänzung einstimmig zu.

Gemäss einem weiteren Antrag sollen öffentliche Aufgaben bevölkerungsnah erfüllt werden. Es gehe darum, dass die Aufgabenerfüllung an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausgerichtet werde. Auch ein Abbau von bürokratischen Hürden und kurze elektronische Wege seien darin enthalten. Angesprochen seien beispielsweise auch kurze Schulwege für Kinder. Dagegen vorgebracht wird die begriffliche Unschärfe des Vorschlags. Für einige bleibt die Frage „*Was ist volksnah?*“ zu offen. Der Antrag wird bei 14 zu 14 Stimmen durch Stichentscheid abgelehnt.

Die letzte These zu Art. 27 KV lautet so: „*Die Digitalisierung soll im Grundsatz in der Verfassung in dem Sinne Niederschlag finden, als ihre Chancen genutzt und allfällige Risiken für die Bevölkerung minimiert werden. Die Entwurfsredaktion soll entsprechend beauftragt werden, einen Vorschlag zuhanden des Plenums auszuarbeiten.*“ Gemäss Erläuterungen der Arbeitsgruppe 2 beschränke sich die Digitalisierung nicht auf öffentliche Aufgaben. Deshalb solle die Entwurfsredaktion beauftragt werden, einen Vorschlag zuhanden des Plenums auszuarbeiten.

Von verschiedener Seite werden Vorbehalte gegenüber dem Begriff der Digitalisierung angemeldet. Für einige erscheint die Digitalisierung nicht verfassungswürdig. Sie könne in einem Regierungsprogramm oder in einem Gesetz behandelt werden. So gebe es bereits ein E-Government-Gesetz. Die Tatsache, dass dieses Gesetz bereits zweimal revidiert wurde, sei ein Zeichen für die Kurzlebigkeit solcher Regelungen. Gemäss einem weiteren Einwand entwickle sich die Digitalisierung so schnell, dass die Verfassung bald nicht mehr aktuell wäre. Ferner seien nicht alle Bevölkerungsmitglieder an der Digitalisierung beteiligt – allenfalls wären gewisse Altersgruppen ausgeschlossen.

Befürworterinnen und Befürworter verteidigen die Formulierung als offen und weitsichtig. Den Einwänden entgegnen sie, dass die Digitalisierung einen gesellschaftlichen Megatrend darstelle, der mit der Bedeutung der Industrialisierung vergleichbar sei. Dabei gehe es um viel mehr als E-Government. Die gewählte Formulierung könne auf jede technische Entwicklung reagieren. So werde beispielsweise nicht die Einführung von 5G vorgeschrieben. Es gehe darum, eine Grundhaltung dazu einzunehmen, wie mit dem vielseitigen Phänomen „Digitalisierung“ umgegangen werden soll. Ziel sei, dass Chancen genutzt und Risiken minimiert werden. Wie das Beispiel der pausenlosen Überwachung in China zeige, sei es sehr wohl passend, wenn die Verfassung die Behörden anhalte, Chancen und Risiken abzuwägen. Mitglieder der Arbeitsgruppe räumen ein, dass der Begriff der Digitalisierung möglicherweise zu eng gefasst sei. Eigentlich könnten Chancen und Risiken bei jeder

technischen Entwicklung geprüft werden. Dem sei bei der Entwurfsredaktion Rechnung zu tragen. Am Ende stimmt die Verfassungskommission dem Ergänzungsvorschlag zu (19:7 bei 2 Enthaltungen).

Thema 213 Aufgabenartikel (Art. 28 ff. KV)

Art. 39 KV

Die Arbeitsgruppe 2 beantragt, Art. 39 Abs. 1-3 KV unverändert beizubehalten und Absatz 4 zu streichen, sofern er durch Art. 48 KV aufgefangen werde. Im Wesentlichen geht es ihr darum, dass die Regelung in Abs. 4 an einer besser geeigneten Stelle platziert wird. Die Verfassungskommission stimmt dem einstimmig zu.

Art. 40 KV

Die Verfassungskommission folgt einstimmig dem Antrag, Art. 40 KV unverändert beizubehalten.

Art. 41 KV

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 2 soll der Passus „andere Lebensgemeinschaften mit Kindern“ gestrichen werden. Dadurch würde nämlich impliziert, dass die „anderen Lebensgemeinschaften mit Kindern“ keine Familien seien. Der Begriff der Familie sei dagegen weit zu verstehen. Die Arbeitsgruppe orientiere sich dafür an Art. 41 Abs. lit. c BV, wo die Familie als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern beschrieben werde.

Matthias Tischhauser teilt die Sicht der Arbeitsgruppe, ist jedoch gegen den Streichungsantrag. Dadurch würde die Verfassung verwässert, denn es gebe kein Begriffsverzeichnis in der Verfassung zum Terminus „Familie“. Es sei auch nicht lange her, dass in Appenzell Ausserrhoden nur kirchlich verheiratete Paare als Familie galten. Er schlägt sodann eine Regelung im folgenden Sinn vor: *„Kanton und Gemeinden unterstützen Lebensgemeinschaften mit Kindern (...).*“. Die Verfassungskommission schliesst sich mit knappem Mehr dem Antrag der Arbeitsgruppe an (14:11 bei 3 Enthaltungen).

Die Arbeitsgruppe 2 stellt den Antrag, dass die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Art. 41 Abs. 1 KV verbindlicher formuliert werde. Sie überlässt es der Entwurfsredaktion, eine geeignete Formulierung zu finden. Der Antrag wird deutlich angenommen (24:2 bei 2 Enthaltungen).

Die Verfassungskommission schliesst sich einstimmig folgendem Antrag an: *„Art. 41 Abs. 2 KV soll um den Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen ergänzt werden.“*

Art. 42 KV

Die Arbeitsgruppe 2 beantragt, dass der Begriff „*Behinderte*“ durch „*Menschen mit Behinderungen*“ ersetzt werde. Dieser Antrag wird einstimmig angenommen.

Weiter beantragt die Arbeitsgruppe eine Ergänzung von Art. 42 KV. Demnach soll im Sinne von Art. 20 Abs. 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes ausdrücklich erwähnt werden, dass Kanton und Gemeinden auch die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fördern. Der Antrag erscheint für einige Mitglieder zu absolut. Wenn mit dem Antrag eine Integration in die Regelklasse gemeint sei, würde das nicht immer Sinn machen. Es sei zu bedenken, dass eine Integration in Regelklassen nicht immer möglich sei. Mit Rücksicht auf die laufende Totalrevision des Schulgesetzes sollten auch keine verschärften Massnahmen eingeführt werden. Für Mitglieder der Arbeitsgruppe bedeutet schulische Integration nicht zwingend eine Eingliederung in Regelklassen, sondern auch eine Erschliessung von Bildungsangeboten. Zwar sei gewollt, dass

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen möglichst gut am normalen Schulleben teilhaben können, doch sollte die Förderung der Integration nur so weit gehen, wie es für die Kinder Sinn mache. Die Integration sei zu fördern, wenn immer möglich. Klargestellt wird ferner, dass der Antrag der Arbeitsgruppe keinen einklagbaren Anspruch einführen würde. Ein Mitglied stellt den Begriff „*fördern*“ in Frage – eine Formulierungsalternative wäre allenfalls „*berücksichtigen*“. Die Redaktion wird gebeten eine Formulierung zu finden, welche die Diskussion der Verfassungskommission umsetzt. Gemäss einer Anregung aus dem Plenum könnte man in den Erläuterungen auch klarstellen, dass unter der sozialen Integration im Sinne von Art. 42 KV auch die schulische Integration zu verstehen sei. Die Verfassungskommission nimmt den Antrag der Arbeitsgruppe 2 an (25:1 bei 2 Enthaltungen).

Antrag der Arbeitsgruppe 2 zum Bereich Soziales (Art. 39-42 KV)
Die Arbeitsgruppe 2 beantragt, dass eine zusätzliche Aufgabe aufgenommen werde, die sich der Förderung des Zusammenlebens bzw. der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen widmet (vgl. Art. 114 Abs. 1 KV-ZH). Sie lässt offen, wo im Bereich Soziales ihr Anliegen platziert werden soll. Die Verfassungskommission unterstützt den Antrag deutlich (24:1 bei 3 Enthaltungen).

Art. 43 KV
Die Arbeitsgruppe 2 schlägt vor, Art. 43 Abs. 3 KV zu streichen, weil er keine praktische Bedeutung habe. Die Absätze 1 und 2 sollten dagegen beibehalten werden. Die Verfassungskommission beschliesst, Art. 43 Abs. 3 KV zu streichen (24:3 bei 1).

Ernst Carniello bricht auf.

Art. 44 KV
Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 2 sollte die Leistungsfähigkeit aus Art. 44 Abs. 1 KV gestrichen werden. Grund dafür sei, dass die Landwirtschaft nicht ohne Unterstützung auf dem Markt bestehen könne. Angestrebt werde nicht eine Maximierung der Produktion, sondern eine nachhaltige Bewirtschaftung. Leistungsfähigkeit sei daher nicht der richtige Begriff. Andere betonen, dass auch bei der Landwirtschaft ein Output erwartet werde. Walter Raschle schlägt in Anlehnung an Art. 104a BV vor, anstelle der Leistungsfähigkeit die Marktausrichtung festzuhalten. Demnach trifft der Kanton Massnahmen zur Förderung einer auf den Markt ausgerichteten Land- und Forstwirtschaft. Die Verfassungskommission folgt diesem Antrag (25:1 bei 1 Enthaltung).

Die Verfassungskommission schliesst sich einstimmig dem Antrag an, wonach in Art. 4 Abs. 1 KV zusätzlich die Förderungswürdigkeit einer umweltschonenden und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft verankert werden soll. Beschlossen wird auch die Streichung von Art. 44 Abs. 2 KV (20:7). Es ist unbestritten, dass Abs. 3 unverändert beibehalten werden soll.

Art. 45 KV
Der Präsident der Arbeitsgruppe 2 schildert kurz den historischen Hintergrund des bestehenden Artikels zur Kantonalbank: Die Kantonalbanken wurden im 19. Jahrhundert gegründet. Zu ihren Aufgaben gehörten die Unterstützung der kantonalen Wirtschaft mit günstigen Krediten, die Organisation des Hypothekarmarkts und die Förderung des Sparens. Die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank nahm am 1. Januar 1877 ihre Tätigkeit auf und ging unter in den Neunzigerjahren. Ursache dafür waren schwierige wirtschaftliche Verhältnisse und Misswirtschaft. Als die Landsgemeinde die Kantonsverfassung vom 30. April 1995 annahm, war die Zukunft der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank noch ungewiss. Mit der Formulierung von Art. 45 KV liess

man sämtliche Möglichkeiten offen. Da die Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank ein Jahr später privatisiert und verkauft wurde, ist Art. 45 KV seither ohne praktische Bedeutung geblieben.

Die Arbeitsgruppe hält es für unwahrscheinlich, dass der Kanton eine neue Kantonalbank gründen oder sich an einer Bank beteiligen werde. Der ursprüngliche Zweck einer Kantonalbank sei heute nicht mehr gegeben. Das aktuelle und wohl auch zukünftige Bankenumfeld spreche nicht dafür und es wäre mit sehr hohen Investitionen verbunden. Art. 45 KV sei auch deshalb nicht nötig, weil es keinen Verfassungsvorbehalt für öffentliche Aufgaben gebe. Es wäre auch ohne Art. 45 KV möglich, eine neue Kantonalbank zu errichten. Zu wenig stark sei auch das Argument, dass die unliebsame Geschichte der Kantonalbank vor einer Streichung des Artikels restlos aufgearbeitet werden müsse. Gegenstimmen verweisen auf das Phänomen der neu entstehenden Kryptobanken. Das Argument, dass eine neue Bank nicht geschaffen werden könne, sei dadurch widerlegt. Ferner gebe es Kreise in Appenzell Ausserrhoden, welche die Gründung einer neuen Kantonalbank vertieft geprüft haben wollen. Art. 45 KV sei daher beizubehalten – nicht zur Vergangenheitsbewältigung, aber als Orientierung für die Zukunft. Mit knappem Mehr entscheidet sich die Verfassungskommission, Art. 45 KV zu streichen (13:12 bei 2 Enthaltungen).

Art. 46 KV
Es ist unbestritten, dass Art. 46 KV unverändert beibehalten werden soll.

Art. 47 KV
Die Arbeitsgruppe 2 schlägt vor, dass Art. 47 Abs. 1 lit. c KV mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werde. Eine Frage lautet, wo das persönliche Eigentum am Grundstück ende und der Untergrund beginne. Bestimmend sei das Interesse des Grundeigentümers – so eine Antwort aus dem Plenum. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe 2 erhält einstimmige Unterstützung.

Thema 3211 Wahlverfahren für den Kantonsrat
Varianten für das Wahlverfahren
In einem einleitenden Votum schildert der Präsident der Arbeitsgruppe 3 die rechtliche Ausgangslage zum Thema Wahlverfahren für den Kantonsrat sowie die von der Arbeitsgruppe geprüften Wahlsysteme gemäss Themenblatt. Die Arbeitsgruppe unterbreitet der Verfassungskommission im Ergebnis einen Haupt- und einen Minderheitsantrag mit folgendem Wortlaut:

- Hauptantrag: Es soll ein Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen eingeführt werden (Variante 4 im Themenblatt). Es sollen mindestens drei Wahlkreise gebildet werden.
- Minderheitsantrag: Es soll ein proporzgeprägtes Mischsystem eingeführt werden (Variante 6 im Themenblatt). In Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen soll weiterhin das Majorzverfahren gelten, in den übrigen Gemeinden soll nach dem Doppelproporz gewählt werden.

Erläuterungen zur Funktionsweise und zu Vor- und Nachteilen dieser Varianten hat die Arbeitsgruppe 3 im Themenblatt zusammengestellt. Gestützt auf die Anträge und Erläuterungen der Arbeitsgruppe setzt eine ausführliche Diskussion ein:

Ein Kommissionsmitglied fragt danach, weshalb das Wahlsystem „Single Transferable Vote“ nicht näher geprüft worden sei. Ein anders Mitglied bemerkt, dass dieses Wahlsystem für Appenzell Ausserrhoden zuge-

schnitten sein könnte, da es einen Proporz einführe, ohne die Parteien zu begünstigen. Gemäss Auskunft der Arbeitsgruppe 3 sei für sie entscheidend gewesen, dass dieses Wahlsystem in Kontinentaleuropa nicht erprobt sei. Sie habe sich gescheut, ein Modell vorzuschlagen, zu dem nicht Erfahrungswerte erschlossen werden könnten. Es sei auch zu berücksichtigen, dass die Literatur zu diesem Wahlsystem schwer erhältlich und dann auf Englisch geschrieben wäre. Dass dieses Modell für Ausserrhoder Gemeinden gangbar wäre, bezweifelt die Arbeitsgruppe.

Für Vertreterinnen und Vertreter des Hauptantrags (Einfacher Proporz mit grösseren Wahlkreisen) ist ein Hauptargument die Erfolgswertgleichheit, die mit diesem System gewährleistet werden könnte. Es wäre damit erreicht, dass möglichst viele Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen würden. Dagegen würde beim Festhalten am Majorzwahlverfahren für kleine Gemeinden weiterhin eine grosse Anzahl Stimmen keinen Einfluss auf das Wahlergebnis erzielen können. Durch die Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit könnte die politische Landschaft vielfältiger werden; auch neue Parteien könnten aufkommen. Für den Hauptantrag ins Feld geführt wird auch, dass die Zugehörigkeit zu einer Wohngemeinde an Bedeutung eingebüsst habe – etwa im Vergleich zur Zugehörigkeit zu einer bestimmen Altersgruppe, Berufsgruppe oder Weltanschauung. Viele Probleme würden denn auch nicht an der Gemeindegrenze haltmachen. Erforderlich sei deshalb ein Denken über die Gemeindegrenzen hinweg. Die historisch gewachsenen Bezirke wären dafür eine naheliegende Einteilung, die auch im Denken der Leute verankert sei. Einzelne politische Parteien hätten auch nicht genug Mitglieder, um sich auf Gemeindeebene zu organisieren. Sie würden sich daher bereits jetzt in den Gebieten Vorderland, Mittelland und Hinterland organisieren. Zu beachten sei auch, dass das Bundesgericht immer mehr Vorgaben zum Wahlsystem entwickle – ein Festhalten an der Majorzwahl wäre mit rechtlichen Risiken verbunden.

Gegen die Einführung eines reinen Proporzes gemäss Hauptantrag wird vorgebracht, dass beim Proporz der Wahlkampf eine grosse Rolle spiele. Dies würde den Wahlerfolg stark von finanziellen Mitteln abhängig machen. Zu bedenken gegeben wird auch, dass das Proporzwahlverfahren eine Parteiendemokratie einführe. In diesem System würden die Parteien die Meinung der Wählerschaft vertreten. Dagegen sei die Persönlichkeitswahl – die Wahl einer Person, die man kennt – für Ausserrhoden sehr wichtig. Würde man den Majorz auch in den 14 Gemeinden mit nur 1-2 Sitzen abschaffen, so wäre das für diese ein grosser Verlust. Es bestünde auch die Gefahr, dass in einem Wahlkreis einzelne Gemeinden am Ende sehr stark vertreten wären, während andere keine Vertretung im Kantonsrat hätten. Problematisch sei auch, dass ein Wahlkampf mit Wahllisten für die Gruppierung der Parteiunabhängigen schwierig wäre. Weil die Meinungsvielfalt in der PU so gross ist, wüsste man nicht, was man wähle. Es erheben sich auch grundsätzliche Bedenken gegenüber der Parteiendemokratie. Diese werden folgendermassen auf den Punkt gebracht: „*Wollen wir ein Wahlmodell, das auf dem stagnierenden Parteiensystem aufbaut? Probieren Sie mal, irgendjemanden für eine Partei zu gewinnen!*“.

Für den Minderheitsantrag (Majorz in Gemeinden mit 1-2 Sitzen – Doppelproporz in grösseren Gemeinden) wird insbesondere vorgebracht, dass dieses System den Gemeinden mit wenig Sitzen die Beibehaltung der Persönlichkeitswahl im Majorzverfahren erlauben würde. Es wird darauf hingewiesen, dass im Vorderland, das gesamthaft eher konservativ eingestellt sei, dennoch vergleichbar viele links eingestellte Kantonsrätinnen und Kantonsräte gewählt würden. Dies sein ein grossen Gut. Für den Minderheitsantrag spreche auch, dass die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten werden könnten. Es sei die Diskussion zum Bestand der Gemeinden in Erinnerung zu behalten. Dort sei den Gemeinden und ihrer Autonomie grosses Gewicht beigemessen worden. Es sei daher nicht an der Zeit, die Gemeinden als Wahlkreise aufzugeben. Gemäss einem weiteren Argument

wäre es vermutlich besser für die Kandidatensuche, wenn die Gemeinden als Wahlkreise beibehalten würden. Dieser Gesichtspunkt wird allerdings mit Hinweis auf einige Gemeinden relativiert, die im gegenwärtigen System Schwierigkeiten bei der Kandidatensuche haben. Die Gemeinden scheinen in dieser Hinsicht unterschiedliche Erfahrungen zu machen.

Ein Nachteil des Minderheitsantrags besteht darin, dass es beim doppelten Proporz zu gegenläufigen Sitzverteilungen kommen könnte. So könnte es sein, dass in einzelnen Wahlkreisen eine Partei ein Mandat zugeteilt bekommt, das nicht recht in die dortige politische Landschaft passt. Dieses Risiko wird jedoch in der Verfassungskommission als recht gering eingeschätzt. Kritisiert wird am Minderheitsantrag, dass insgesamt 14 Gemeinden weiterhin im Majorzverfahren wählen würden. Damit wäre die Erfolgswertgleichheit für viele Wählende nicht verwirklicht: Es nütze den unterlegenen Wählerinnen und Wählern nichts, dass sie ihre Vertreterinnen und Vertreter kennen, wenn diese eine für sie unerwünschte Politik verfolgen würden. Es wird ausserdem daran erinnert, dass die Verfassungskommission die freiwillige Fusion von Gemeinden fördern wollte. Die Verfassungskommission sollte daher auch beim Thema Wahlverfahren nicht zu sehr an den Gemeindegrenzen haften. Dies spreche für die Einführung grösserer Wahlkreise. Der Hauptantrag sei auch deshalb dem Minderheitsantrag vorzuziehen, weil dieser einfacher zu verstehen sei. Erwidert wird allerdings, dass auch der „einfache“ Proporz sehr komplizierte mathematische Berechnungen erfordere. Bemängelt wird schliesslich, dass insgesamt 14 Gemeinden beim alten System der Majorzwahl bleiben dürften, während die grösseren Gemeinden das ihnen bekannte Wahlverfahren aufgeben müssten – diese müssten also den „*Fisch*“ schlucken. Dem entgegengehalten wird jedoch, dass dies eine Folge der Rechtsprechung des Bundesgerichts sei. Die mittelgrossen Gemeinden würden im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein Problem darstellen. Es sei ungewiss, wie lange das gegenwärtige Wahlsystem noch akzeptiert würde. Auch dazu gibt es Gegenmeinungen: Demnach sollte man nicht vorauseilend um jeden Preis das rechtsprechungskonforme System suchen. Das gegenwärtige Ausserrhoder Mischsystem habe bei der letzten Überprüfung durch das Bundesgericht standgehalten.

In der Abstimmung erhält der Hauptantrag 14 Stimmen und der Minderheitsantrag 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Der Hauptantrag ist damit angenommen.

Sitzgarantie für die Gemeinden
Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 3 sollte die Sitzgarantie für Gemeinden aufgehoben werden, wenn das Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen (Variante 4) eingeführt werde. Die Verfassungskommission folgt diesem Antrag mit 19 Stimmen bei 8 Enthaltungen.

Grundlage der Sitzverteilung
Die Verfassungskommission beschliesst einstimmig, die Wohnbevölkerung (Einwohnerzahl) als Grundlage für die Sitzverteilung zu behalten.

Mitgliederzahl im Kantonsrat
Auf Anfrage erklärt die Arbeitsgruppe 3, dass eine flexible Anpassung der Anzahl Ratsmitglieder gestützt auf die Bevölkerungsgrösse bewusst verworfen wurde. Eine solche Regelung gäbe keine Kontinuität. Die Verfassungskommission folgt dem Antrag der Arbeitsgruppe. Demnach bleibt die Mitgliederzahl im Kantonsrat bei 65.

Rückkommen
Es wird kein Rückkommen beantragt.

4. Varia/Umfrage

Niemand äussert sich. Der Vorsitzende dankt allen Anwesenden für die gute Diskussion. Er schliesst die Sitzung um 17:50 Uhr.

Herisau, 6. September 2019

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär

Bereinigt gemäss Beschluss der Verfassungskommission vom 24. Oktober 2019.