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 6. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 19. September 2019, 8:00 bis 11:55 Uhr, Kirchgemeindesaal, Kirchplatz 3, Heiden

Anwesend:

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

Entschuldigt:

- Claudia Frischknecht
- Linda Sutter
- Zulema Rickenbacher

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst alle Anwesenden. Die Verfassungskommission setzt Peter Gut und David Ott als Stimmenzähler ein.

2. Genehmigung Protokoll vom 29. August 2019

Das Protokoll wird genehmigt und verdankt.

3. Beratung und Beschlussfassung über Verfassungsthemen

Thema 3213 Verordnungen des Kantonsrates

Die Arbeitsgruppe 3 stellt folgende Anträge zum Thema „*Verordnungen des Kantonsrates*“:

- *„Neu soll dem Kantonsrat keine allgemeine Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen zugewiesen werden; primäre Erlassform des Kantonsrates soll das Gesetz sein.“*
- *„Die kantonsrätliche Verordnung soll gezielter zum Einsatz kommen. Diese Erlassform soll nur angewandt werden, wenn die Verfassung einen Regelungsbereich explizit dem Kantonsrat zuweist oder das kantonale Gesetz ausdrücklich eine bestimmte Materie an den Kantonsrat delegiert.“*

Aus Sicht der Arbeitsgruppe 3 führt die gegenwärtige Regelung zu Unklarheiten. Es sei nicht klar, wann der Regierungsrat und wann der Kantonsrat eine Vollzugsverordnung zu erlassen habe. Ferner gehe es darum, folgenden Grundsatz der Gewaltenteilung klarer einzuhalten: *„Gesetzgebung ist Sache des Parlaments. Vollzug ist Sache der Regierung*.“. In ausgewählten Bereichen mache es dennoch Sinn, wenn der Kantonsrat eine Verordnung erlasse. Dies sei zum Beispiel der Fall bei bedeutenden Regelungen, die schnell angepasst werden müssen, oder wenn der Kantonsrat seine eigene Organisation festlegen sollte. Die Verfassungskommission stimmt beiden Anträgen einstimmig zu.

Thema 3214 Diverses Kantonsrat

A. Wahlen durch den Kantonsrat (Art. 73 KV)

Nach kurzen Erläuterungen zum Themenblatt der Arbeitsgruppe 3 stimmt die Versammlung einem Antrag zur Anpassung von Art. 73 Abs. 1 lit. a KV zu. Demnach soll die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros aus Art. 73 Abs. 1 lit. a KV gestrichen und auf Gesetzesstufe geregelt werden. Die Wahl des Kantonsratspräsidiums soll jedoch weiterhin auf Verfassungsstufe geregelt werden.

Die Verfassungskommission unterstützt auch einstimmig eine Präzisierung von Art. 73 Abs. 1 lit. e KV. Demnach sollte der Kantonsrat nur die Leitung der Finanzkontrolle wählen. Dies entspricht bereits dem bisherigen Verständnis von Art. 73 Abs. 1 lit. e KV.

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt weiter, die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans aus Art. 73 KV zu streichen. Zum Ausgleich sei das Datenschutz-Kontrollorgan als unabhängige Behörde in der Kantonsverfassung zu erwähnen und dessen Auftrag knapp zu umschreiben. Dadurch könnte der Kanton seine Regelungen flexibler anpassen, falls eine interkantonale Zusammenarbeit bei der Datenschutz-Kontrolle zustande käme. Ein Mitglied weist darauf hin, dass damit auch keine Gesetzeslücke entstehen würde, denn das Datenschutzgesetz enthalte bereits eine Regelung zur Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans. Die Verfassungskommission genehmigt den Antrag ohne Gegenstimme.

B. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen der Zuständigkeiten des Kantonsrates (Art. 77 Abs. 1 lit. b KV)

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass die Bedeutung der Grundsatzbeschlüsse nach Art. 77 Abs.1 lit. b KV im Vergleich zu den Grundsatzbeschlüssen nach Art. 60 Abs. 1 lit. d KV unklar sei. Sie bittet das Verfassungssekretariat, diese Unsicherheit im Rahmen der Entwurfsredaktion zu klären.

C. Entscheidung von Zuständigkeitskonflikten zwischen den obersten kantonalen Behörden (Art. 77 Abs. 1 lit. d KV)

Die Verfassungskommission beschliesst einstimmig, dass die Kantonsverfassung weiterhin eine Regelung für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Obergericht vorsehen sollte.

D. Genehmigung der Staatsrechnung (Art 77 Abs. 1 lit. e KV)

Unbestritten ist auch, dass die Staatsrechnung weiterhin durch den Kantonsrat genehmigt werden sollte.

Thema 314 Mitwirkungsrechte

3141 Volksdiskussion

Die Mitglieder der Verfassungskommission sind sich einig, dass das Instrument der Volksdiskussion beibehalten werden soll. Die Verfassungskommission unterstützt auch ohne Gegenrede den Antrag der Arbeitsgruppe 3, wonach die Volksdiskussion nicht nur natürlichen Personen, sondern auch juristischen Personen und Organisationen offenstehen sollte.

Uneinig sind sich dagegen die Anwesenden, ob die Teilnahme an der Volksdiskussion einen Wohnsitz bzw. Sitz im Kantonsgebiet voraussetzen sollte. Die Arbeitsgruppe 3 beantragt eine Beschränkung auf das Kantonsgebiet. Peter Gut beantragt, dass auch Ausserkantonale zugelassen werden.

Befürworterinnen und Befürworter des Antrags der Arbeitsgruppe 3 weisen darauf hin, dass das Instrument der Volksdiskussion ein gewisses Missbrauchspotential berge. Zudem hätten Ausserkantonale bereits im Vernehmlassungsverfahren die Möglichkeit, ihre Ansicht kundzutun. Ferner seien die meisten wichtigen Organisationen auch im Kanton vertreten. Auch der Mehraufwand, der mit einer Öffnung des Instruments für Ausserkantonale verbunden wäre, spreche dagegen. Schliesslich bestünden auch jenseits der Volksdiskussion Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen (z.B. Leserbriefe). Ausserkantonale könnten insbesondere Verbündete im Kanton suchen, die ihre Ansicht in der Volksdiskussion vertreten würden.

Votantinnen und Votanten, die eine geographische Öffnung der Volksdiskussion vorziehen, wollen vermeiden, dass Ausserkantonale im Kanton nach Verbündeten suchen müssen, damit diese für sie an der Volksdiskussion teilnehmen. Solche Tricks wären zwar möglich, führten jedoch zu Intransparenz. Sie weisen auch darauf hin, dass die Vernehmlassung auch für Personen ausserhalb des Kantons offenstehe. Weil die Volksdiskussion als zweite Vernehmlassungsrunde fungiere, hätten diese ein berechtigtes Interesse daran, sich nach der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals zu wesentlichen Änderungen zu äussern. Man könnte so die gleiche Gruppe abholen, die sich bereits in der Vernehmlassung zur Vorlage geäussert habe. Das Missbrauchspotential sei zudem gering, da die Volksdiskussion kein Antragsrecht, sondern nur ein Recht zur Stellungnahme gewähre. Letztlich sei es besser, am Interesse der Person anzuknüpfen und nicht am Wohnort. Der Befürchtung, dass bei der Ausdehnung der Volksdiskussion etwas verloren gehen würde, wird entgegengehalten, dass der Kanton damit nichts aufgeben würde. Stattdessen würde die Volksdiskussion dadurch weiterentwickelt. In der Abstimmung obsiegt der Antrag zur Öffnung der Volksdiskussion für Ausserkantonale (15:12).

3142 Vernehmlassung

Die Verfassungskommission ist sich einig, dass die Durchführung der Vernehmlassung bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie anderen wichtigen Geschäften weiterhin obligatorisch sein sollte. Es wird darauf hingewiesen, dass die Formulierung „*wichtige Geschäfte*“ unpräzis sei. Es habe zwei bis drei Fälle gegeben, wo der Kantonsrat den Verzicht auf eine Vernehmlassung durch den Regierungsrat bemängelt habe. Dem wird entgegnet, dass alle generell-abstrakten Bestimmungen, die dem Kantonsrat unterbreitet würden, automatisch der Vernehmlassung unterstehen würden. Bei den „*wichtigen Geschäften*“ gehe es in der Regel um Verordnungsbestimmungen des Regierungsrates. Kontrovers gewesen sei der Verzicht auf eine Vernehmlassung beim Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Kantonsverfassung. Dies sei jedoch ein besonderer Fall gewesen, da es nur um eine Ja oder Nein Frage gegangen sei. Der Kantonsrat habe ausserdem die Möglichkeit, eine Vorlage zurückzuweisen, falls er eine Vernehmlassung nachgeholt haben möchte.

Die Verfassungskommission unterstützt einstimmig den Antrag zur Beibehaltung der allgemeinen Generalklausel „*interessierte Kreise*“ in Art. 57 KV.

Ebenfalls einstimmig unterstützt wird folgender Antrag der Arbeitsgruppe 3: „*Das Mitspracherecht für alle sowie die Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens soll entsprechend der heutigen Praxis in die Verfassung aufgenommen werden.“*

Thema 322 Regierungsrat

3221 Landammann

Wahlorgan

Die Arbeitsgruppe 3 stellt den Antrag, dass der Landammann künftig nicht mehr vom Volk, sondern durch den Kantonsrat gewählt werde. Zur Begründung wird vorgebracht, dass das Interesse an diesen Wahlen gesunken sei. Viele wüssten nicht einmal, wer aktuell als Landammann amtiere. Auch käme es selten zu Kampfwahlen. Es handle sich somit nicht um eine echte Wahl. Die Wahl durch den Kantonsrat wäre dagegen viel weniger aufwendig und würde dennoch ein gewisses Mass an Legitimation verleihen. Es sei auch nicht mit einem Missbrauch der Wahlkompetenz durch den Kantonsrat zu rechnen.

Viele Gegenstimmen erheben sich gegen diesen Antrag. Die Wahl des Landammanns durch das Volk habe weiterhin eine wichtige Bedeutung. Der Regierungsrat bestehe nur aus fünf Mitgliedern und diese seien den Leuten weiterhin sehr präsent. Das Amt des Landammanns habe beispielsweise eine grössere Bedeutung als in Kantonen wie Aargau oder St. Gallen. Viele Leute sähen den Landammann als höchsten Appenzeller, der den Kanton repräsentiere. Die Volkswahl verleihe dem Amt die nötige Legitimation und trage dazu bei, dass die amtierende Person bekannt bleibe. „*Wenn wir nicht mehr abstimmen, verschwindet er gänzlich aus den Köpfen.“* – so eine Äusserung aus dem Plenum. Gegnerinnen und Gegner des Änderungsantrags weisen auch darauf hin, dass es in jüngster Vergangenheit eine Kampfwahl zwischen Paul Signer und Köbi Frei gegeben habe. Ausserdem sei die Stimmabgabe im Sinne einer Rückmeldung der Stimmberechtigten auch dann von Bedeutung, wenn keine Kampfwahl stattfinde. Gemäss weiteren Diskussionsbeiträgen nehme man dem Stimmvolk mit einem Wechsel zur Wahl durch den Kantonsrat etwas weg. Dies wiege umso schwerer, wenn – wie aus den Themenblättern zum Gericht ersichtlich – künftig auch die Mitglieder des Obergerichts durch den Kantonsrat gewählt werden sollten. Zu bedenken gegeben wird ausserdem, dass das Amt des Landammanns eine der letzten Erinnerungen an die Landsgemeinde darstelle. Auch aus Gründen der Gewaltenteilung beste-

hen Vorbehalte gegenüber einer Wahl durch den Kantonsrat: Dass das Parlament das Oberhaupt der Regierung wähle, sei seltsam. Das Problem der mangelnden Auswahl werde im Übrigen auch durch eine Wahl durch den Kantonsrat nicht beseitigt. Gegen eine Abkehr von der Volkswahl vorgebracht wird ferner das Beispiel der Ausserrhodern Gemeinden: Auch dort werde das Präsidium durch die Stimmberechtigten gewählt. Ausserdem habe man auch auf Bundesebene über eine Volkswahl des Bundesrates diskutiert.

Peter Gut beantragt eine Alternative zur Wahl des Landammanns durch den Kantonsrat. Demnach sollte der Regierungsrat den eigenen Vorsitz bestimmen könnten. Dies sei ihm durchaus zuzutrauen – nicht zuletzt, weil sich der Regierungsrat de facto meistens in dieser Frage einige. Unterstützt wird dieser Antrag etwa mit dem Hinweis, dass nicht nur der Kantonsrat mehr Kompetenzen zur Selbstorganisation erhalten sollte. Konsequenterweise wäre auch dem Regierungsrat in diesem Bereich mehr Spielraum einzuräumen. Ferner sollte man dem Parlament nur echte Kompetenzen zuweisen. Wenn die Wahl des Landammanns nur noch eine rituelle Übung sei, sollte dies nicht der Kantonsrat, sondern eher der Regierungsrat tun.

Befürworterinnen und Befürworter des Antrags der Arbeitsgruppe 3 entgegnen hierzu, dass das psychologische Element bei dieser Variante verloren ginge. Wenn man am Begriff des Landammanns festhalte, müsse diese Funktion von einem gewichtigen Wahlorgan getragen werden. Der Landammann sollte zumindest die Unterstützung des Kantonsrates hinter sich haben. Gegen eine Volkswahl spreche ausserdem, dass die Vorstellung des Landammanns als höchster Ausserrhoder aus staatstheoretischer Sicht nicht zutreffe. Daher sei eine Wahl durch den Kantonsrat ein sinnvoller Mittelweg.

In der ersten Abstimmungsrunde scheidet der Antrag von Peter Gut aus (Antrag Peter Gut: 6; Antrag AG3: 12; Status Quo – Volkswahl: 8; 1 Enthaltung). In der zweiten Abstimmungsrunde obsiegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 mit knappem Mehr (14:12 bei 1 Enthaltung). Demnach soll der Landammann künftig durch den Kantonsrat gewählt werden.

Amtsbezeichnung

Kontrovers diskutiert wird auch der Antrag der Arbeitsgruppe 3, an der Bezeichnung „*Landammann*“ festzuhalten. Die Arbeitsgruppe stützt sich auf die traditionelle Verankerung des Begriffs im Kanton – er sei eine der letzten Erinnerungen an die Landsgemeinde. Auch andere ländliche Kantone würden an dieser Bezeichnung festhalten und gemäss bisheriger Erfahrung habe die Genderfrage keine Probleme hervorgebracht. Mehrere Frauen hätten das Amt als Frau Landammann ausgeübt.

Jacqueline Bruderer stellt einen Gegenantrag. Demnach solle die Bezeichnung „*Landammann*“ durch die Bezeichnung „*Regierungspräsidentin oder Regierungspräsiden*t“ ersetzt werden. Der Begriff „*Landammann*“ stehe in Verbindung mit Tradition und Heimat, er hebe hervor und sei etwas Besonderes. Dafür habe sie grosses Verständnis, doch stehe für sie der Aspekt der geschlechtergerechten Bezeichnung im Vordergrund.

Verschiedene Voten aus dem Plenum unterstützen diesen Gegenantrag. Der Begriff „*Landammann*“ sei eine unglaublich männliche Bezeichnung, die daran erinnere, dass Frauen jahrhundertelang von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen waren. Die Gleichstellung von Mann und Frau sei höher zu gewichten als Tradition. Zudem habe man bereits viele andere veraltete Amtsbezeichnungen aufgegeben – so spreche etwa niemand mehr vom „*Landschreiber*“, „*Säckelmeister*“ oder „*Siechenpfleger*“. Eine Anknüpfung an die Landsgemeinde sei auch nicht mehr notwendig – denn diese habe das Volk abgeschafft. Geltend gemacht wird ferner, dass ein Festhalten an der traditionellen Amtsbezeichnung eine emotionale Angelegenheit darstelle, die nichts

mit einer fortschrittlichen Verfassung zu tun habe. Kritisiert wird auch die Bezeichnung „*Frau Landammann*“; dies sei etwa so sinnvoll wie die Bezeichnung „*Herr Krankenschwester*“. Dagegen sei es an vielen Orten üblich, vom Regierungspräsidium zu sprechen.

Andere bestreiten, dass die Bezeichnung des Landammanns an die Ausgrenzung von Frauen vom politischen Prozess erinnere. Eine direkte Verbindung zwischen dem Frauenstimmrecht und dem Begriff sei weit hergeholt. Die Bezeichnung des Landammanns sei traditionell stark verankert, dagegen passe der Begriff „*Regierungspräsident*“ nicht zum Kanton. In der Abstimmung obsiegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 (Beibehaltung Begriff „*Landammann*“) knapp (13:9 bei 5 Enthaltungen).

Amtsdauer

Gemäss Auskunft des amtierenden und ehemaligen Landammanns sei eine Amtsdauer von zwei Jahren sinnvoll. Die Verfassungskommission sieht keinen Änderungsbedarf (einstimmig).

3222 Weiteres Regierungsrat

A. Kollegial- und Departementalprinzip

Die Arbeitsgruppe 3 stellt zwei Anträge zu diesem Thema:

- *„Das Departementalprinzip soll in die Verfassung aufgenommen werden.“*
- *„Der Vorrang des Kollegialprinzips soll verfassungsrechtlich verankert werden.“*

Einige Mitglieder legen besonderen Wert darauf, dass die Regierung ihre Beschlüsse als Gesamtbehörde fasst und vertritt; sie stellen sich mit diesem Grund gegen eine Erwähnung des Departementalprinzips. Mitglieder der Arbeitsgruppe räumen ein, dass es Spannungsfelder zwischen dem Kollegialprinzip und dem Departementalprinzip geben könne. Deshalb sei auch ein Vorrang des Kollegialprinzips zu verankern. Dass jedes Regierungsmitglied ein Departement leite, sei jedoch seit langem Realität. Die Kantonsverfassung sollte dies abbilden. Im Rahmen der Diskussion wird der Wunsch geäussert, dass neu nicht nur die Beschlussfassung im Kollegium, sondern auch die gemeinsame Vertretung der Beschlüsse nach aussen explizit verankert werde (im Sinne von: „*Der Regierungsrat fasst und vertritt …*“). Das Plenum nimmt die Anträge der Arbeitsgruppe 3 an (23:2 bei 2 Enthaltungen).

B. Weitere Befugnisse des Regierungsrates

Die Verfassungskommission folgt einstimmig zwei Anträgen der Arbeitsgruppe 3, wonach die Kompetenz zur Erteilung des Landrechts und zur Wahl der Angehörigen der kantonalen Verwaltung aus Art. 89 Abs. 2 KV gestrichen werden sollen.

C. Kommissionen

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 3 sollten die regierungsrätlichen Kommissionen in der Verfassung keine Erwähnung mehr finden. Grund dafür sei deren stark reduzierte Bedeutung. Eine Regelung im Organisationsgesetz würde ausreichen. Die Verfassungskommission stimmt dem einstimmig zu.

D. Wahl Regierungsrat

Unbestritten ist auch, dass die Kantonsverfassung die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates (Majorzwahlverfahren und Kanton als Wahlkreis) regeln sollte.

Thema 3223 Kantonale Verwaltung
Die Arbeitsgruppe 3 beantragt, dass die Grundsätze in Art. 93 Abs. 1 KV beibehalten werden. Auf eine Ergänzung mit zusätzlichen Begriffen sei zu verzichten. Gemäss einem Diskussionsbeitrag seien diese Grundsätze mit dem neuen Kantonsratsgesetz und den praktizierten Aufsichtskriterien im Einklang. Die Verfassungskommission schliesst sich dem Antrag der Arbeitsgruppe 3 einstimmig an.

Einstimmig beschlossen wird ferner eine Ergänzung von Art. 93 KV, wonach die kantonale Verwaltung in Departemente und in die Kantonskanzlei gegliedert sei.

Paul König bricht auf.

Thema 15 Religionsgemeinschaften
Die Arbeitsgruppe 1 beantragt für Art. 109 Abs. 2 KV, dass die Wendung „*innere Angelegenheiten*“ durch „*ihre Angelegenheiten*“ ersetzt werde. Das Plenum unterstützt diesen Antrag ohne Gegenstimme.

Gemäss einem zweiten Antrag der Arbeitsgruppe 1 soll Art. 109 Abs. 3 KV gestrichen werden. Stattdessen soll eine Regelung aufgenommen werden, wonach die anerkannten Kirchen für einen genügenden Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchgemeinden sorgen und dass Entscheide der obersten kirchlichen Rechtsschutzinstanzen beim Obergericht angefochten werden können. Dass ein genügender Rechtsschutz gewährleistet werden müsse, sei bereits eine Vorgabe des übergeordneten Rechts und keine Neuerung. Der Wortlaut der Verfassung widerspreche in diesem Punkt dem geltenden Recht.

Roger Nobs unterstützt die Vorgabe, wonach die anerkannten Kirchen für einen genügenden Rechtsschutz zu sorgen haben. Eine Zwischenschaltung des Obergerichts auf Verfassungsstufe hält er jedoch nicht für notwendig. Die kirchlichen Instanzen könnten auch selbständig den erforderlichen Rechtsschutz gewährleisten und ihre Entscheide könnten direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Er stellt einen entsprechenden Gegenantrag (Die Religionsgemeinschaften müssen einen genügenden Rechtsschutz gewährleisten, doch das Obergericht soll nicht erwähnt werden).

Gemäss Auskunft der Arbeitsgruppe 1 habe Prof. Felix Hafner auch diese Variante als einen prinzipiell gangbaren Weg geschildert. Für diese Variante vorgebracht wird im Plenum die besondere Natur von kirchenrechtlichen Entscheiden. Wegen der Autonomie der kirchlichen Körperschaften und wegen der Seltenheit und Spezialität solcher Rechtsfälle wäre ein direkter Weiterzug an das Bundesgericht vertretbar. Die Verfassungskommission unterstützt mit grossem Mehr den Antrag von Roger Nobs (23:1 bei 2 Enthaltungen).

Der Antrag der Arbeitsgruppe 1 zur Beibehaltung der übrigen Regelungen in Art. 109-111 KV wird einstimmig angenommen. Ein Mitglied regt eine Änderung bei der Überschrift von Art. 109-11 KV an: Besser sei „*Religionsgemeinschaften*“ anstelle von „*Staat und Kirche*“.

Thema 213 Aufgabenartikel in der KV: Art. 28 ff. KV

Art. 48 KV

Die Verfassungskommission unterstützt einstimmig den Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach der Passus „*Voraussetzungen schaffen*“ in Art. 48 Abs. 1 KV mit „*sicherstellen*“ ersetzt werden soll. Sie unterstützt auch einstimmig die unveränderte Beibehaltung von Art. 48 Abs. 2 KV.

Umstritten ist dagegen der Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach die Förderung der Selbstverantwortung aus Art. 48 Abs. 3 KV gestrichen werden solle. Es sei zwar unbestritten, dass alle für ihre Gesundheit Selbstverantwortung übernehmen müssten, doch sei unklar wie Kanton und Gemeinden dies fördern oder kontrollieren sollten. Auch werde die Bedeutung von „*Selbstverantwortung*“ sehr unterschiedlich verstanden – dies könnte im politischen Diskurs missbraucht werden. Ausserdem gehe die Notwendigkeit für Selbstverantwortung weit über den Gesundheitsbereich hinaus. Deshalb reiche es aus, wenn die Selbstverantwortung in Art. 26 KV erwähnt werde. Andere finden es wichtig, dass die Selbstverantwortung weiterhin genannt werde. Im Gesundheitsbereich habe man viel selbst in der Hand, lautet ein Einwand. Die Streichung bringe keinen Mehrwert. Deshalb sei die Selbstverantwortung im Sinne eines moralischen Appells weiterhin zu erwähnen. Der Streichungsantrag setzt sich mit knapper Mehrheit durch (14:11 bei 1 Enthaltung).

In Art. 48 Abs. 3 KV seien die bisherigen Begriffe im zweiten Teil des Absatzes mit den zeitgemässeren Begriffen „*Gesundheitsförderung und Prävention*“ zu ersetzen – so der Antrag der Arbeitsgruppe 2. Das Plenum folgt diesem einstimmig.

Die Arbeitsgruppe 2 möchte, dass in Art. 48 Abs. 4 KV der Akzent auf die Förderung der Kranken- und Gesundheitspflege nach dem Prinzip der integrierten Versorgung gelegt werde und nicht nur auf die Spitex-Förderung. Ausserdem sollen die pflegenden Angehörigen Erwähnung finden. Die Arbeitsgruppe 2 beantragt auch, dass das Tiergesundheitswesen in Art. 48 KV angesprochen werde. Alle drei Anträge werden einstimmig angenommen.

Art. 49 KV

Das Plenum folgt mit grossem Mehr dem Antrag der Arbeitsgruppe 2: *„Art. 49 Abs. 1 KV soll in einen eigenständigen Kulturartikel ausgegliedert werden. Dieser soll sich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen.“.*

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 2 soll in Art. 49 Abs. 2 KV neben der wissenschaftlichen Tätigkeit auch die Innovation verankert werden. Matthias Tischhauser stellt hierzu einen Ergänzungsantrag: auch die Forschung sei zu erwähnen. Das Plenum beschliesst, sowohl Innovation als auch Forschung aufzunehmen (25:1).

Die Arbeitsgruppe 2 stellt den Antrag, dass in Art. 49 Abs. 3 KV nicht mehr die sinnvolle „*Freizeitgestaltung*“, sondern sinnvolle „*Freizeitangebote*“ gefördert werden sollen. Die Freizeitgestaltung falle in die Verantwortung der Privaten. Der Antrag der Arbeitsgruppe 2 wird knapp angenommen (11:9 bei 6 Enthaltungen).

Matthias Tischhauser bestreitet, dass sich der Staat wirklich um eine sinnvolle Freizeitgestaltung kümmern müsse. Wenn er dies den Privaten überliesse, müsste er sich auch nicht in schwierige Begrifflichkeiten verstricken. Er stellt den Antrag, Art. 49 Abs. 3 KV ersatzlos zu streichen. Dieser Antrag unterliegt knapp (11:13 bei 2 Enthaltungen).

Gemäss Erläuterungen der Arbeitsgruppe 2 sei es nicht notwendig, den Sport besonders zu erwähnen. Die Sportförderung sei implizit in der Förderung von Freizeitangeboten inbegriffen. Ausserdem beinhalte auch der schulische Bildungsauftrag einen Auftrag zur sportlichen Förderung der Lernenden. Gegen eine explizite Erwähnung des Sportes spreche ferner, dass andere Bereiche wie Musik ansonsten ebenfalls erwähnt werden müssten. Besser sei es, dem Staat in dieser Frage ein Ermessen zu belassen. Wichtig sei auch die Vielfalt der Freizeitangebote. Andere Kommissionsmitglieder sind der Meinung, dass die Sportförderung erwähnt werden sollte. Die Formulierung „*sinnvolle Freizeitangebote*“ sei zu unbestimmt. Die Kulturförderung umfasse ausserdem zahlreiche Bereiche wie Musik, bildnerische Gestaltung, Vereinswesen oder Sprachenvielfalt. Die Sportförderung gehöre jedoch nicht dazu und sollte deshalb explizit erwähnt werden. Walter Raschle stellt den Antrag, dass ein eigenständiger Artikel zur Sportförderung geschaffen werde – in Anlehnung an den Sportartikel in der BV. Der Antrag finden breite Unterstützung (17:6 bei 3 Enthaltungen).

Aufnahme fehlender Aufgaben (Abschnitt L. im Themenblatt)

Die Arbeitsgruppe 2 hat geprüft, ob die Medienpolitik die Statistik oder die öffentlichen Sachen im Aufgabenteil der Verfassung erwähnt werden sollten. Sie kommt zum Ergebnis, dass dies nicht notwendig sei. Jacqueline Bruderer stellt dagegen folgenden Antrag zur Aufnahme einer neuen Aufgabe zur Medienpolitik: „*Es soll eine neue Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, nach der der Kanton die Unabhängigkeit und Vielfalt der Information unterstützt.“*. Für den Antrag spreche, dass heute viele Fehlinformationen an die Menschen herangetragen würden, die nichts kosten. Das breite Gratisangebot schmälere die Bereitschaft, für gut recherchierte Daten zu bezahlen. Es kämen auch immer mehr Informationen aus den sozialen Medien, bei denen schwer abzuschätzen sei, ob es sich um Fake News handle oder nicht. Zahlreiche Voten unterstützen dieses Anliegen. Sie weisen darauf hin, dass das Zeitungsangebot stark geschrumpft sei, und betonen, wie wichtig es für eine Demokratie sei, dass die Informationsverarbeitung funktioniere. Es gelte daher Rahmenbedingungen für eine seriöse Medienpolitik zu gestalten; einfach auf den freien Markt zu setzen, wäre naiv. Denkbar wäre die Förderung einer informationstechnischen Basisinfrastruktur – zum Beispiel einer regionalen Nachrichtenagentur. Dabei ginge es nicht darum, dass der Kanton die Information übernehme. Er hätte einen Förderungsauftrag. Weil dieses Thema ein heisses Eisen darstelle, sollte ein solcher Auftrag in der Verfassung Niederschlag finden.

Andere Kommissionsmitglieder warnen vor einem solchen Förderungsauftrag. Eine Aufgabe in der Medienförderung stelle aus grundrechtlicher Sicht eine Gratwanderung dar. Problematisch sei vor allem die Frage, welche Kanäle in den Genuss staatlicher Förderung kommen sollten und welche nicht. Darauf gebe es keine Antworten, denn bei der Frage, welches die richtigen Informationen seien, gebe es kaum Schwarz und Weiss. Aus diesem Grund müsse man sich über möglichst viele unterschiedliche Kanäle informieren können. Die Förderung ausgewählter Outlets sei in diesem Licht sehr heikel. Verwiesen wird auch auf das Subsidiaritätsprinzip; der Staat solle nur Aufgaben übernehmen, die nicht ebenso gut durch Gemeinden und Private erfüllt werden können. Entgegnet wird dem Antrag von Jacqueline Bruderer auch, dass die Medienlandschaft und Berichterstattung ausreichend vielseitig sei. Es seien daher die Information durch den Kanton und die Information durch Medien strickt auseinanderzuhalten. In der Abstimmung unterliegt der Antrag von Jacqueline Bruderer knapp (14:11 bei 1 Enthaltung).

Ebenfalls nicht im Aufgabenteil aufgenommen werden die Statistik (23:2 bei 1 Enthaltung) und die öffentlichen Sachen (24 bei 2 Enthaltungen).

Thema 3231 Wahl der Gerichte

Die Arbeitsgruppe 3 stellt den Antrag, dass künftig die Mitglieder des Obergerichts durch den Kantonsrat gewählt werden sollen. Nach kurzen Erläuterungen zu den Beweggründen aus dem Themenblatt nimmt das Plenum den Antrag einstimmig an.

Für die Wahlvorbereitung schlägt die Arbeitsgruppe 3 vor, dass die Wahl von Mitgliedern der Gerichte und der Schlichtungsbehörden von einem Fachgremium vorbereitet werden sollten. Dieses sollte durch den Kantonsrat gewählt werden und keine Ratsmitglieder sollten darin vertreten sein. Die im Themenblatt offengelegten Beweggründe werden kurz geschildert. Problematisch sei vor allem, dass das Verfahren zur Vorbereitung von Richterwahlen bisher nicht geregelt und intransparent sei. Diese Situation gelte es zu ändern. Auf Anfrage wird erläutert, welche Personen in einem solchen Fachgremium Einsitz nehmen könnten. Erforderlich sei dafür kein Abschluss einer juristischen Ausbildung. Jedoch sollten Leute darin gewählt werden, welche die fachlichen Anforderungen an die zu wählenden Personen differenziert beurteilen können. Der Ausschluss von Ratsmitgliedern wird teilweise in Frage gestellt. Die Arbeitsgruppe verteidigt diesen Vorschlag damit, dass das Fachgremium entpolitisiert werden sollte. Es wäre ausserdem problematisch, wenn gewisse Fraktionen im Fachgremium vertreten wären und andere nicht. Die Arbeitsgruppe bestätigt auf Anfrage, dass auch die Wahl von Mitgliedern der Schlichtungsbehörden durch das Fachgremium vorbereitet werden sollte. Es gehe im Kern um die gleiche Angelegenheit: Seriöse Auswahl von fachlich geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten. Das Plenum folgt den Anträgen der Arbeitsgruppe ohne Gegenstimme.

Thema 3232 Amtsdauer der Gerichte

Die Arbeitsgruppe 3 stellt folgende Anträge zur Amtsdauer der Gerichte:

- *„Die Amtsdauer für das Obergericht, das Kantonsgericht und die Schlichtungsbehörden soll von 4 auf 8 Jahre verlängert werden.“*
- *„Wenn die Amtsdauer verlängert wird, soll für die Richter und die Schlichtungsbehörden die Möglichkeit der Amtsenthebung vorgesehen werden.“*

Gemäss Auskunft der Arbeitsgruppe 3 würde diese Regelung sowohl für vollamtliche als auch für nebenamtliche Richterinnen und Richter gelten. Erfahrungsgemäss seien acht Jahre im Amt üblich. Für die Kandidatensuche sollte die Verlängerung der Amtsdauer keine Probleme hervorrufem, weil es jederzeit möglich bleibe, das Amt niederzulegen. Für die Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden sei dieser Vorschlag eine starke Verbesserung. Eine Wahl auf unbestimmte Zeit ginge der Arbeitsgruppe jedoch zu weit. Dies würde noch höhere Anforderungen an den Rekrutierungsprozess stellen. Es ginge beispielsweise zu weit für den Kanton, wenn er nach dem Beispiel des Kantons Freiburg einen breit zusammengesetzten Justizrat einführen müsste. Die Anträge werden ohne Gegenstimme angenommen.

Thema 3233 Gerichte: Grundsätze

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt, dass die Regelung der Begründungspflicht im Sinne von Art. 95 KV aufgehoben werde. Ferner sei der Grundsatz der Selbstverwaltung der Gerichte in die Kantonsverfassung aufzunehmen, verbunden mit dem Vorbehalt der Befugnisse des Kantonsrates. Nach kurzen Erläuterungen aus dem Themenblatt stimmt das Plenum diesen Anträgen zu.

Der letzte Antrag der Arbeitsgruppe 3 ist wiederum umstritten. Sie schlägt vor, dass in der Verfassung vorgesehen werde, dass der Gesetzgeber bei Urteilen des Obergerichts abweichende Meinungen zulassen könne. Der Nationalrat habe einen entsprechenden Vorschlag kürzlich abgelehnt. Von Vorteil sei die Transparenz, die damit einhergehe. Die Rechtssuchenden würden insbesondere erkennen, dass die Entscheidung nicht einstimmig gefallen sei. Nachteilig wäre insbesondere der Mehraufwand. Gegenstimmen kritisieren an diesem Vorschlag, dass er nicht zum Rechtssystem des Kantons passe – erst recht nicht, wenn der Bund dies ablehne. Eine Regelung in der Verfassung sei auch nicht notwendig; ein Gesetz würde ausreichen. Andere begrüssen eine Regelung in der Verfassung mit der Begründung, dass diese Frage umstritten sei. Für die Möglichkeit, abweichende Meinungen zu publizieren, spricht aus Sicht der Befürworterinnen und Befürwortern ausserdem, dass das Kantons- und Obergericht bereits jetzt öffentlich verhandeln würden. Entgegnet wird dem, dass nur das Plädoyer der Parteien öffentlich sei. Die Beratungen des Obergerichts fänden dagegen im Geheimen statt. Der Antrag wird mit Stichentscheid des Vorsitzenden abgelehnt (12:12 bei 2 Enthaltungen).

Rückkommen

Ein Mitglied fragt, ob die Arbeitsgruppe 3 auch darüber diskutiert habe, Personen ausserhalb des Kantons zur Wahl ins Obergericht zuzulassen. Gemäss Auskunft aus der Arbeitsgruppe 3 habe sie dies nicht diskutiert.

4. Varia/Umfrage

Der Vorsitzende erklärt in knappen Worten das weitere Vorgehen: Gemäss aktuellem Zeitplan finde im Oktober und im November je eine Sitzung statt. Nach Verabschiedung aller Themenblätter seien die Arbeitsgruppen aufgehoben und es beginne die Redaktionsarbeit im Verfassungssekretariat.

Der Vorsitzende dankt den Mitgliedern der Verfassungskommission für die gute Diskussion und wünscht allen schöne Herbsttage. Er schliesst die Sitzung um 11:55 Uhr.

Herisau, 30. September 2019

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär

Bereinigt gemäss Beschluss der Verfassungskommission vom 21. November 2019.