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 7. Sitzung der Verfassungskommission vom Donnerstag, 24. Oktober 2019, 16:00 bis 19:15 Uhr, Aula der Kantonsschule, Trogen.

Anwesend:

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

Entschuldigt:

- Landammann Alfred Stricker
- Andreas Ennulat
- Silvan Graf
- Peter Eschler

Protokoll: Lloyd Seaders, Sekretär

1. Begrüssung

Paul Signer begrüsst alle Anwesenden zur 7. Sitzung. Mit Blick auf die geplante Sitzung vom 21. November 2019 macht Paul Signer darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit für Rückkommensanträge bestehen wird. Damit diese gehörig angekündigt werden können, bittet er die Mitglieder Verfassungskommission, allfällige Rückkommensanträge bis am 6. November 2019 einzureichen. Nach Verabschiedung aller Thesen am 21. November 2019 werden sich die Arbeitsgruppen auflösen.

2. Genehmigung Protokoll vom 19. September 2019

Das Protokoll wird genehmigt und verdankt.

Gemäss Hinweis von Lloyd Seaders fehlt im Protokoll zur 5. Sitzung der Verfassungskommission, dass der Antrag der Arbeitsgruppe 2 zu Art. 47 KV einstimmig angenommen wurde. Dies gilt es nachträglich zu berichtigen.

Als Stimmenzählerinnen eingesetzt werden Margrit Müller und Susanne Rohner.

3. Festlegung Sitzungstermine

Die Verfassungskommission vereinbart folgende Termine für das nächste Jahr:

- 23. April 2020, Nachmittag
- 14. Mai 2020, Vormittag
- 4. Juni 2020, Nachmittag
- 25. Juni 2020 (Reservetermin), Vormittag
- 27. August 2020, Vormittag
- 10. September 2020, Nachmittag
- 24. September 2020 (Reservetermin), Nachmittag

4. Beratung und Beschlussfassung über Verfassungsthemen

3212 Parteien und Fraktionen

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt, dass die Parteien und Fraktionen wie bis anhin nicht ausdrücklich in der Kantonsverfassung verankert werden. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist die Bedeutung der Parteien und Fraktionen nicht derart herausragend, dass sich eine Verankerung rechtfertigen würde. Neben den Parteien gebe es insbesondere auch andere politische Akteure, die ebenfalls nicht ausdrücklich erwähnt würden. Die Kommission folgt diesem Antrag mit grossem Mehr. Verzichtet wird insbesondere auf eine Erwähnung der Parteien (einstimmig), auf den Erlass von besonderen Transparenzvorschriften (21:3 bei 2 Enthaltungen), auf eine Grundlage für staatliche Parteienfinanzierung (einstimmig bei 1 Enthaltung) sowie auf eine Erwähnung der Fraktionen (einstimmig).

3241 Ombudsstelle

Die Arbeitsgruppe 3 schlägt vor, dass die Kantonsverfassung neu die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle vorsehe. Sie weist darauf hin, dass fünf Kantone und mehrere Städte eine Ombudsstelle kennen und positive Erfahrungen machen würden. Eine Ombudsstelle, die vermittelt und schlichtet, wäre von grossem Wert. Dabei sei die Unabhängigkeit der Ombudsstelle von grosser Bedeutung; diesbezüglich sei das Drehbuch unvollständig. Da sich auch der Kantons- und Regierungsrat für eine Ombudsstelle ausgesprochen hätten, empfehle auch die Arbeitsgruppe 3 die Einführung einer Ombudsstelle auf Verfassungsstufe.

Ein Kommissionsmitglied fragt mit Blick auf den tatsächlichen Bedarf nach einer Ombudsstelle, wie diese konkret ausgestaltet würde. Sinnvoll könnte eine Ombudsstelle sein, wenn sie Streitfälle reduzieren könne und

wenn es nicht zu einer Aufblähung der Verwaltungsstruktur führe. Gemäss Auskunft aus dem Plenum könne man sich am Beispiel der Stadt St. Gallen orientieren. Gemäss Auskunft der St. Galler würden sich dort ca. 4-5 Fälle im Jahr ergeben. Man könne demnach eine externe Person im Stundenhonorar beschäftigen – nach dem Vorbild des Datenschutzkontrollorgans. Eine Aufblähung der Verwaltung würde daraus nicht resultieren. Ausserdem müsste die Ombudsstelle ohnehin verwaltungsunabhängig sein. Das Plenum folgt dem Antrag der Arbeitsgruppe 3 einstimmig bei zwei Enthaltungen.

Zum Grundauftrag der Ombudsstelle stellt die Arbeitsgruppe 3 folgenden Antrag «*Die Kantonsverfassung soll für die kantonale Ombudsstelle folgenden Grundauftrag vorsehen: Vermittlung zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung, zwischen Privatpersonen und kantonalen Behörden sowie zwischen Privatpersonen und Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen*». Auf Frage hin wird klargestellt, dass Personalstreitigkeiten nicht in den Grundauftrag der Ombudsstelle fallen würden. Für solche Fälle sehe das Personalgesetz ein besonderes Streitschlichtungsverfahren vor. Angestellten des Kantons sei es jedoch nicht verwehrt, in anderen Angelegenheiten an die Ombudsstelle zu gelangen.

Peter Gut bemängelt, dass sich der Grundauftrag anders als die Motion «Ombudsstelle» vom 11. Juni 2018 nicht auf personalrechtliche Angelegenheiten erstreckt. Somit seien nicht alle Sachverhalte erfasst. Insbesondere das Whistleblowing werde ausgeschlossen. Es sei derzeit auch unklar, was aus den Beschlüssen der Verfassungskommission zum Schutz von Whistleblowern geschehen werde. Man kaufe in dieser Angelegenheit die Katze im Sack. Peter Gut stellt sodann Antrag auf Verschiebung der Diskussion auf die nächste Sitzung. Entgegengehalten wird dem, dass der Grundauftrag nicht abschliessend formuliert sei. Der Antrag der Arbeitsgruppe 3 lasse dem Gesetzgeber Freiraum, um der Ombudsstelle weitere Aufgaben zu erteilen. Es sei nun Sache der Redaktion, eine konkrete Formulierung dafür auf Verfassungsstufe zu finden. Die Mehrheit stimmt gegen eine Vertagung der Diskussion (20:3 bei 3 Enthaltungen). Die Verfassungskommission unterstützt deutlich den Antrag der Arbeitsgruppe 3 (einstimmig bei 3 Enthaltungen).

Jacqueline Bruderer beantragt, dass die Ombudsstelle analog zu Art. 81 Abs. 4 KV-ZH auch für Gemeinden zugänglich sein sollte. Demnach würde die Ombudsstelle auch in Gemeinden tätig werden, sofern deren Gemeindeordnungen dies vorsehen. Zur Begründung wird auf Erfahrungen in der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell hingewiesen. Dort gebe es seit 20 Jahren eine Ombudsstelle, die von den Kirchgemeinden gerne genutzt werde. Als Gegenargumente vorgebracht werden die Tatsache, dass unentgeltliche Rechtsauskunft bereits angeboten würde, sowie die Missbrauchsgefahr. Das Plenum folgt dem Antrag mit grossem Mehr (24:1 bei 1 Enthaltung).

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt, dass der Kantonsrat als Wahlorgan für die kantonale Ombudsstelle vorzusehen sei. Aufgrund der geforderten Unabhängigkeit könne sie sich kein geeigneteres Wahlorgan vorstellen. Der Wahlvorschlag würde in diesem Fall in aller Wahrscheinlichkeit durch eine parlamentarische Kommission vorbereitet werden. Die Wahlvorbereitung müsse jedoch nicht auf Verfassungsstufe geregelt werden. Auf Anfrage wird klargestellt, dass die Ombudsperson aufgrund des vielseitigen Aufgabenfeldes nicht als Fachexpertin oder Fachexperte fungieren könnte. Sie müsste nach Bedarf Fachkenntnisse beiziehen. Die Verfassungskommission nimmt den Antrag der Arbeitsgruppe 3 einstimmig an (2 Enthaltungen).

325 Allgemeine Bestimmungen zu den Behörden

A. Gewaltenteilung

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt, dass an den Grundsätzen im Sinne von Art. 61 KV festgehalten werde. Die Verfassungskommission ist einstimmig dafür.

B. Rechtsstaatliche Grundsätze

Gemäss einem weiteren Antrag der Arbeitsgruppe 3 sollen die zentralen Grundsätze für rechtsstaatliches Handeln im Sinne von Art. 61bis KV weiterhin in der Kantonsverfassung verankert werden. Auf Frage hin bestätigt die Arbeitsgruppe, dass Art. 61bis Abs. 2 KV in der Tat notwendig sei. Die Bestimmung stelle klar, dass es nicht Aufgabe der Verwaltung, sondern des Regierungsrates und der Gerichte sei, kantonales Recht auf Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu überprüfen. Gemäss einer Anregung aus dem Plenum sei durch das Sekretariat zu prüfen, ob man die Bekämpfung der Korruption explizit nennen könnte (z.B.: «ohne Korruption»). Entgegengehalten wird dem, dass Korruptionsfälle eine Verletzung der bereits verankerten Grundsätze darstellen würden. Das Handeln im öffentlichen Interesse und nach Treu und Glauben bringe genau dieses Anliegen zum Ausdruck. Das Plenum stimmt einstimmig für den Antrag der Arbeitsgruppe 3.

C. Wählbarkeit

Zur Wählbarkeit stellt die Arbeitsgruppe 3 folgenden Antrag: *«In der Verfassung soll die Wählbarkeit der Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, des Obergerichts, des Kantonsgerichts und der Schlichtungsbehörden sowie des Ständerates geregelt werden.»* Dieser Antrag wird einstimmig angenommen.

Gemäss einem weiteren Antrag derselben Arbeitsgruppe soll der Gesetzgeber die Möglichkeit erhalten, beim passiven Wahlrecht (Wählbarkeit) für sämtliche Behörden vom kantonalen Stimmrecht als Wählbarkeitsvoraussetzung abzusehen. Dabei gehe es um Ausnahmen von den Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht jedoch um Ausnahmen von den Voraussetzungen für den Amtsantritt. Entgegnet wird diesem Antrag, dass er zu weit gehe. Die Ausnahme könne unterstützt werden für Behörden, bei denen es ein besonderes Fachwissen brauche – also für die Gerichte. Nicht sinnvoll sei der Vorschlag jedoch für die politischen Behörden, bei denen der Wohnsitz im Wesentlichen die einzige Wählbarkeitsvoraussetzung darstelle. Der Vorschlag würde es dem Gesetzgeber möglich machen, einen radikalen Systembruch einzuführen. Die Verfassungskommission spricht sich im Ergebnis dafür aus, dass der Gesetzgeber nur für die Gerichte vom kantonalen Stimmrecht als Wählbarkeitsvoraussetzung absehen können soll (16:7 bei 3 Enthaltungen).

Deutlich genehmigt wird der Antrag der Arbeitsgruppe 3, wonach bei kantonalen Behörden beim passiven Wahlrecht weiterhin eine Grenze von 18 Jahren gelten solle (25:1).

Klar angenommen wird auch folgender Antrag der Arbeitsgruppe 3: „*Bei kantonalen Behörden soll das passive Wahlrecht weiterhin ausschliesslich für Schweizerinnen und Schweizer gelten.*“(17:6 bei 3 Enthaltungen).

E. Ausstand

Die Arbeitsgruppe erkennt in Bezug auf Art. 64 KV keinen Änderungsbedarf. Sie beantragt die Beibehaltung des Inhalts von Art. 64 KV. Ein Mitglied verweist auf Diskussionen im Kantonsrat über die Bedeutung der Ausstandsregeln und bittet um eine juristisch eindeutigere Formulierung. Darauf geantwortet wird, dass der Ausstand nicht allgemeingültig definiert werden könne. Unter welchen Voraussetzungen man in den Ausstand treten müsse, hänge von der Funktionsweise der Behörde und der Rolle des Organs ab. Deshalb gebe es auf

Gesetzesstufe zu allen obersten kantonalen Behörden besondere Ausstandsvorschriften. Dies sei auch richtig so. Dementsprechend lege nun auch das Kantonsratsgesetz die Regeln zum Ausstand für Kantonsratsmitglieder genauer fest. Der Antrag der Arbeitsgruppe 3 findet einstimmige Unterstützung.

F. Amtsdauer
Die Arbeitsgruppe 3 prüfte eine Verlängerung der Amtsdauer auf fünf Jahre, bevorzugt im Ergebnis jedoch die Beibehaltung der vierjährigen Amtsdauer für Kantons- und Regierungsrat. Das Plenum schliesst sich dem einstimmig an. Auch an der vierjährigen Amtsdauer des Ständerates wird einstimmig festgehalten. Gemäss einstimmigem Beschluss der Verfassungskommission soll ferner die Amtsdauer für andere Behörden (d.h. alle Behörden ausser dem Regierungsrat, dem Kantonsrat, den Gerichten, den Schlichtungsbehörden und dem Ständeratsmitglied) nicht in der Verfassung geregelt werden.

I. Verantwortlichkeit
Die Arbeitsgruppe 3 hält dafür, dass an den Grundsätzen nach Art. 70 KV festgehalten werde. Es solle jedoch bei der Redaktion geprüft werden, ob eine Bestimmung im Sinne von Art. 70 Abs. 3 KV notwendig sei. Das Plenum unterstützt diesen Antrag einstimmig.

3251 Unvereinbarkeiten
Aus Sicht der Arbeitsgruppe 3 seien Unvereinbarkeiten zurückhaltend einzuführen, weil diese das passive und aktive Wahlrecht einschränken würden und weil das Milizsystem auf eine möglichst grosse Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten angewiesen sei.

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt im Einzelnen, dass neu eine Unvereinbarkeit bestehen solle zwischen der Mitgliedschaft in einer Schlichtungsbehörde und einem Kantonsratsmandat. Zur Begründung verweist sie insbesondere auf zwei Gründe: Die Tatsache, dass Schlichtungsbehörden durch den Kantonsrat gewählt werden, und der Umstand, dass Schlichtungsbehörden eingeschränkte richterliche Funktionen ausüben. Die Verfassungskommission gibt dem Antrag ohne Gegenstimme statt (bei 1 Enthaltung).

Die gleiche Arbeitsgruppe beantragt, dass eine Unvereinbarkeit bestehen solle zwischen einer Tätigkeit als Staatsanwalt oder Staatsanwältin und einem Kantonsratsmandat. Für diese Unvereinbarkeit ins Feld geführt wird die Tatsache, dass faktisch viele Straffälle mit Strafbefehl enden. Der Staatsanwaltschaft käme dadurch eine bedeutende Justizfunktion zu, sodass sie aus Gründen der Gewaltenteilung vom Kantonsrat auszuschliessen sei. Unterstützt wird der Antrag auch durch den Vergleich mit den Schlichtungsbehörden, die bis zu einem Streitwert von Fr. 2000.- gerichtliche Urteile fällen. Aus der Sicht des Laien sei ein Strafbefehl kaum von einem Urteil zu Unterscheiden. Im Ergebnis schaue für die Leute das gleiche raus: Sie würden verurteilt und es folge unter Umständen ein Eintrag ins Strafregister. Deshalb würden Strafbefehle als Urteile verstanden und die Staatsanwaltschaft als und Teil der Judikative wahrgenommen. Zu bedenken gegeben wird ausserdem, dass die Staatsanwaltschaft auch über die Anhandnahme oder Nichtanhandnahme von Straffällen entscheide. Auch jene Entscheide seien im Hinblick auf die Justizfunktion bedeutsam, allerdings unterstünden diese der Genehmigung durch den leitenden Staatsanwalt. Dieser sei aufgrund von Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} KV ohnehin von einem Kantonsratsmandat ausgeschlossen.

Andere sind der Meinung, dass ein Ausschluss von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten vom Kantonsrat zu weit ginge. Sie erinnern daran, dass die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft an ein Gericht weitergezogen

werden könnten. Dadurch bleibe es in der Hand der Betroffenen, ob sie den Strafbefehl akzeptieren wollen oder nicht. Zu bedenken sei ferner, dass die vorgeschlagene Unvereinbarkeit nur eine sehr kleine Gruppe betreffe: Es wäre eine Ausnahmeregelung mit geringer praktischer Relevanz. Ausserdem bestünden keine Interessenkonflikte zwischen dem Kantonsratsmandat und einer Tätigkeit in der Staatsanwaltschaft. Geltend gemacht wird ferner, dass die Staatsanwaltschaft staatsrechtlich zur Exekutive gehöre und deshalb nicht zur Judikative zu zählen sei. Letztlich sei die Unvereinbarkeit der schärfste Eingriff in die politischen Rechte, der vor allem für die höchsten Behörden angewandt werden sollte. Für andere Fälle bleibe die Möglichkeit des Ausstands. Die letzte Erweiterung der Unvereinbarkeiten habe Leute aus der Verwaltung betroffen, die unmittelbar dem Regierungsrat zudienten. Dieser Entscheid sei vertretbar gewesen. Diese Rechtfertigung treffe jedoch nicht auf die Staatsanwaltschaft zu. In der Abstimmung obsiegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 deutlich (18:5 bei 3 Enthaltungen).

Die Arbeitsgruppe 3 beantragt auch eine Unvereinbarkeit zwischen einer Tätigkeit als Gerichtsschreiber oder Gerichtsschreiberin und einem Kantonsratsmandat. Sie begründet dies damit, dass Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber einen grossen faktischen Einfluss auf Gerichtsurteile ausüben würden. Es gehe um eine konsequente Gewaltenteilung. „*Organe der Justiz sollten nicht im Parlament sitzen*“, lautet das Argument. Das Plenum folgt dem Antrag der Arbeitsgruppe (20:4 bei 2 Enthaltungen).

Gemäss einem weiteren Antrag der Arbeitsgruppe 3 sollen das Personal des Kantons und Mitglieder des Gemeinderats künftig eine richterliche Tätigkeit im Kantonsgericht ausüben dürfen. Weil das Kantonsgericht Zivil- und Strafrecht anwende und keine verwaltungsrechtlichen Entscheide überprüfe, gebe es kaum Berührungspunkte zwischen Mitgliedern des Kantonsgerichts und der kantonalen Verwaltung oder dem Gemeinderat. Eine Unvereinbarkeit sei aus diesem Grund nicht gerechtfertigt. Gegen Bedenken zur Gewaltenteilung wird geltend gemacht, dass sich der Gemeinderat und das Kantonsgericht auf unterschiedlichen Staatsebenen bewegen würden. Ausserdem seien die klassischen Gewaltenzweige nicht schematisch auseinanderzuhalten. Entscheidend sei, ob es konkrete Probleme bzw. Interessenkonflikte gebe. Die Verfassungskommission unterstützt den Antrag der Arbeitsgruppe mit grossem Mehr (22:1 bei 3 Enthaltungen).

Die Arbeitsgruppe 3 hält dafür, dass die Regelung zum Verwandtenausschluss nicht erweitert werden sollte. Bei der letzten Totalrevision habe sich der Verfassungsgeber bewusst zurückgehalten und die Arbeitsgruppe schliesse sich dem an. Insbesondere die kleinräumigen Verhältnisse im Kanton und die inzwischen abgeschwächte Bedeutung der familiären Bande würden gegen eine Erweiterung sprechen.

Kritisiert wird an der bestehenden Regelung, dass der Verwandtenausschluss in Art. 63 Abs. 2 KV zwar Eltern und Kinder erfasse, nicht jedoch die Kinder des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin. Verschiedene Kommissionsmitglieder bekunden Mühe damit, wenn Kinder aus faktischen Lebensgemeinschaften nicht gleich wie leibliche Kinder behandelt würden. Mittlerweile würde rund die Hälfte der Kinder nicht mit den leiblichen Eltern aufwachsen. Eine Regelung, die dem nicht Rechnung trage, sei nicht zeitgemäss. Es wird deshalb diskutiert, beide Beziehungsformen unter den Verwandtenausschluss zu stellen oder rauszunehmen. Simon Schoch beantragt in diesem Zusammenhang, dass Nachkommen von Partnerinnen und Partnern ebenfalls unter den Verwandtenausschluss fallen sollten.

Dem entgegengehalten wird, dass die Handhabung sehr schwierig wäre. Es gebe insbesondere viele Gerichtsprozesse, bei denen die Konkubinatsfrage nicht klar beantwortet werden könne. Demgegenüber sei die eingetragene Beziehung zwischen Eltern und Kind eindeutig feststellbar. Zurückhaltung sei angebracht, weil

Leute aufgrund von emotionalen Bindungen von der Amtsausübung ausgeschlossen würden, ohne dass man diese formell festmachen könnte. Besser als ein ausgeweiteter Verwandtenausschluss seien deshalb Transparenz und die Berücksichtigung der Ausstandsregeln. Wichtig sei vor allem, dass das Wahlorgan die Näheverhältnisse kenne.

Angeregt wird ausserdem, dass die Kantonsverfassung die Grundidee festhalten und die Konkretisierung der im Einzelnen auszuschliessenden Verwandtschaftsgrade und sonstigen Näheverhältnisse dem Gesetzgeber überlassen könnte. Das Grundanliegen bestehe dabei darin, dass keine Behörde wegen starken Loyalitäten durch eine Familie dominiert werde. Verschiedene Mitglieder wenden sich gegen diesen Vorschlag mit der Begründung, dass die Regelung der Unvereinbarkeiten zu fundamental sei, um sie an den Gesetzgeber zu delegieren. Es seien deshalb klare Richtlinien auf Verfassungsstufe festzulegen. In der Abstimmung obsiegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 gegenüber dem Antrag von Simon Schoch (17:8 bei 1 Enthaltung).

Zuletzt stellt die Arbeitsgruppe 3 folgenden Antrag: „*Es soll in der Kantonsverfassung zum Ausdruck kommen, dass der Gesetzgeber weitere Unvereinbarkeiten vorsehen darf*.“ Damit würde die Flexibilität der Gesetzgebung erhöht. Man könnte weniger bedeutsame Unvereinbarkeiten rascher einführen. Zudem bestünden bereits heute Unvereinbarkeitsregelungen auf Gesetzesstufe. Entgegnet wird dem, dass die geltende Verfassung dem Gesetzgeber nur begrenzt und nur mit klaren Vorgaben eine Kompetenz zur Konkretisierung der Unvereinbarkeiten erteile. Das sei auch richtig so. Dagegen würde der Antrag der Arbeitsgruppe 3 dem Gesetzgeber eine Blankoermächtigung erteilen: Er könnte irgendwelche zusätzlichen Unvereinbarkeiten einführen. Bei den Unvereinbarkeiten, wäre dies problematisch, weil es dort um einen zentralen Aspekt der politischen Rechte gehe. Die Verfassungskommission lehnt den Antrag der Arbeitsgruppe ab (12:9 bei 5 Enthaltungen).

3252 Öffentlichkeitsprinzip

Das Plenum unterstützt den Antrag Arbeitsgruppe 3, wonach Art. 67 KV in inhaltlicher Hinsicht beibehalten werden solle (25:1). Die Arbeitsgruppe 3 bittet die Redaktion zu prüfen, ob die Formulierung in Art. 67 Abs. 2 KV mit der neuen Rechtsprechung Schritt hält.

3253 Delegationen und Gesetzesvorbehalt

Die Arbeitsgruppe 3 hat Art. 68 KV überprüft und keinen grundsätzlichen inhaltlichen Änderungsbedarf erkannt. Daher beantragt sie im Wesentlichen die Weiterführung des geltenden Rechts. Neu sollte jedoch der Gesetzgeber und nicht der Kantonsrat dafür zuständig sein, die Ermächtigung für Rechtsetzungsdelegationen durch den Regierungsrat zu erteilen. Das Plenum folgt den Überlegungen der Arbeitsgruppe und genehmigt einstimmig folgende Anträge:

- Die Möglichkeit für Rechtsetzungsdelegationen durch den Gesetzgeber soll im Sinne des geltenden Rechts fortgeführt werden (Keine Änderung gegenüber dem Status quo).
- Wie bisher soll der Gesetzgeber den Regierungsrat bei der Gesetzesdelegation nicht überspringen. Der Regierungsrat soll den Erlass von Verordnungsbestimmungen an eine ihm unterstellte Verwaltungseinheit übertragen können, sofern der Gesetzgeber eine explizite Ermächtigung erteilt hat.
- Wie bisher sollte die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Organe ausserhalb der Zentralverwaltung (z.B.: Öffentlich-rechtliche Anstalten, verwaltungsunabhängige Behörden) durch den Gesetzgeber erfolgen.
- Art. 69 Abs. 1 KV ist im Wesentlichen beizubehalten.

Die Formulierung im letzten Antrag „Im Wesentlichen“ sei dabei so zu verstehen, dass die Redaktion Spielraum für zeitgemässe Anpassungen gegeben werde. Ziel sei jedoch nicht, dass noch mehr Regelungen dazu kämen.

3254 Amtsenthebung und Abberufung von Behördenmitgliedern

Die Arbeitsgruppe 3 stellt den Antrag, dass keine Möglichkeit zur Amtsenthebung einzelner vom Volk gewählter Behördenmitglieder eingeführt werde. Sie anerkenne mit Blick auf den Fall Maudet, dass es als stossend empfunden werde, wenn eine strafrechtlich verurteilte Person im Amt bleibe. Die Möglichkeit der Amtsenthebung berge jedoch auch Missbrauchsgefahren. Wegen der vierjährigen Amtsdauer und der langen Dauer des Strafverfahrens sei es aus praktischen Gründen sehr unwahrscheinlich, dass ein Strafverfahren und ein daran anschliessendes Amtsenthebungsverfahren überhaupt vor Ablauf der Amtsdauer ablaufen könnten. Da sei es besser, die Wählerinnen und Wähler neu bestimmen zu lassen. Ausserdem würden fehlbare Politikerinnen und Politiker in aller Regel aus eigenem Antrieb zurücktreten. Anders als in Genf, gebe es in Ausserrhoden auch keine Aussicht auf eine Rente, die zum Ausharren im Amt motivieren würde. Das Plenum stimmt mit grossem Mehr für den Antrag der Arbeitsgruppe (22:4).

Eindeutig abgelehnt wird auch die Einführung eines Rechts zur Abberufung einer Behörde als Ganzes (25:1).

33 Revision der Verfassung

Die Arbeitsgruppe 3 stellt zunächst folgenden Antrag: „*Der Kantonsrat soll weiterhin verpflichtet werden, eine Totalrevision der Verfassung in regelmässigen Abständen zu prüfen*.“ Aus Sicht der Arbeitsgruppe sei die bestehende Prüfungspflicht sehr sinnvoll. Sie sei in der schweizerischen Verfassungslandschaft etwas Besonderes und helfe zu verhindern, dass Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit auseinanderdriften. Ein Mitglied verweist auf das Risiko, dass aktuell drängende Themen mit Hinweis auf eine anstehende Totalrevision auf die lange Bank geschoben werden könnten. Es würde eine Regelung im folgenden Sinne begrüssen: „*Es ist dem Regierungsrat nicht gestattet, unangenehme Geschäfte auf die Totalrevision zu verschieben“*. Dieses Risiko wird in der Diskussion zwar eingeräumt, doch wird auch entgegengehalten, dass sich dies nicht verhindern lasse. Die Verfassungskommission stimmt dem Antrag der Arbeitsgruppe 3 ohne Gegenstimme zu (1 Enthaltung).

Die Verfassungskommission beschliesst auf Antrag der Arbeitsgruppe 3, dass die Zeitspanne zwischen den Evaluationen weiterhin 20 Jahre betragen soll (einstimmig).

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 3 soll die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Dies soll neu auch dann gelten, wenn der Kantonsrat eine Totalrevision ablehne. Gemäss geltendem Recht und Praxis findet nur dann eine Volksabstimmung statt, wenn der Kantonsrat einer Totalrevision zustimmt. Dass solche Fälle weiterhin zur Volksabstimmung führen, ist unbestritten. Kontrovers diskutiert wird jedoch, ob auch dann eine Volksabstimmung stattfinden solle, wenn der Kantonsrat keine Totalrevision möchte. Befürworterinnen und Befürworter einer Volksabstimmung finden, dass das Volk bei einem derart wichtigen Thema immer befragt werden müsse. Es gehe darum, dass jede Generation das Recht erhalte, darüber abzustimmen, ob eine neue Verfassung ausgearbeitet werden soll. Die zwingende Volksbefragung erinnere das Stimmvolk an die Verfassung und verhindere, dass die Evaluationsklausel ausgehebelt werde. Zu bedenken seien auch die Beschlüsse der Verfassungskommission zum Finanzreferendum. Dort sei

berücksichtigt worden, dass die Einführung des Finanzreferendums zu weniger Abstimmungen und reduzierten Kosten führen werde. Dafür sei nun im Gegenzug hinzunehmen, dass eine kostspielige Abstimmung zur Kantonsverfassung durchgeführt werde.

Kritische Stimmen halten entgegen, dass eine Volksabstimmung im Falle eines ablehnenden Entscheids des Kantonsrates keinen Sinn mache. Falls das Volk – entgegen der Empfehlung des Kantonsrates – für eine Totalrevision stimmen würde, wäre gar nicht klar, welche Themen aufgegriffen und was für eine inhaltliche Stossrichtung angeschlagen werden sollte. Dem Prozess würden die Grundlage und die Orientierung für das weitere Vorgehen fehlen. Für den Status quo wird auch vorgebracht, dass unnötige Volksabstimmungen zu vermeiden seien. Ferner bestehe jederzeit die Möglichkeit, mit 300 Unterschriften eine Abstimmung über die Totalrevision der Kantonsverfassung zu verlangen. Dagegen wenden andere ein, dass dies dennoch eine Hürde darstelle. Ferner hätten Volksinitiativen eher selten Erfolg. In der Abstimmung unterliegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 knapp zugunsten des Status quo (12:10 bei 4 Enthaltungen).

Unbestritten ist wiederum folgender Antrag der Arbeitsgruppe 3: *„Das Recht der Stimmberechtigten, für die Vorbereitung der Totalrevision der Verfassung zwischen dem Kantonsrat und einem Verfassungsrat zu wählen, soll weiterhin in der Verfassung verankert werden.*“ Er wird einstimmig angenommen.

Gemäss Antrag der Arbeitsgruppe 3 sollen beim Verfassungsrat in der Verfassung keine Modalitäten wie das Wahlorgan, das Wahlverfahren und die Zusammensetzung geregelt werden. Aus Sicht der Arbeitsgruppe 3 sollte eine Generation, die einen Verfassungsrat einsetzt, auch über die Modalitäten entscheiden können. Das Plenum stimmt dem Antrag der Arbeitsgruppe zu (einstimmig). Walter Raschle bricht auf.

Ein weiterer Antrag der Arbeitsgruppe 3 lautet: „*Wenn ein im Rahmen einer Totalrevision ausgearbeiteter Verfassungsentwurf in einer Volksabstimmung abgelehnt wird, soll der mit der Revision beauftragte Rat einen zweiten Entwurf ausarbeiten.“* Volksentscheide – so die Arbeitsgruppe – seien zwar zu akzeptieren, doch scheine es aufgrund der eingesetzten Ressourcen sinnvoll, eine erstmals abgelehnte Vorlage zu überarbeiten und erneut zur Abstimmung zu bringen. Der Antrag wird einstimmig angenommen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe 3 sollte die Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs nicht an eine Frist gebunden werden. Begründet wird dies damit, dass der Zeitbedarf, je nach Situation, sehr unterschiedlich ausfalle. Andere bevorzugen eine klare Frist. Zulema Rickenbacher stellt hierzu Antrag auf eine Regelung im folgenden Sinn: „*Die Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs wird zügig an die Hand genommen*“. In der Abstimmung obsiegt der Antrag der Arbeitsgruppe 3 (14:10 bei 1 Enthaltung).

Rückkommen
Niemand meldet sich.

5. Varia/Umfrage

Paul Signer erinnert daran, dass allfällige Rückkommensanträge bis am 6. November 2019 einzureichen sind. Er dankt allen für das aktive Mittun und schliesst die Sitzung um 19:15 Uhr.

Herisau, 8. November 2019

Für das Protokoll:

Lloyd Seaders, Sekretär

Bereinigt gemäss Beschluss der Verfassungskommission vom 21. November 2019.