



314 Mitwirkungsrechte

Version vom 19. September 2019 (vom Plenum beraten)

3141 Volksdiskussion

Das Instrument der Volksdiskussion ist eine Besonderheit von Appenzell Ausserrhoden. Es gewährt allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons die Möglichkeit, zu referendumspflichtigen Vorlagen schriftlich Anregungen einzureichen und diese persönlich vor dem Kantonsrat zu begründen.

Die Volksdiskussion stellt eigentlich eine zweite Vernehmlassungsrunde dar. Die erste Vernehmlassung (mehr dazu unten) findet statt, noch bevor eine Vorlage im Kantonsrat traktandiert wurde. Sie wird in der Regel durch den Regierungsrat durchgeführt. Die zweite Vernehmlassungsrunde – die Volksdiskussion – findet jeweils nach der 1. Lesung des Kantonsrates statt. Die Volksdiskussionsbeiträge richten sich immer an den Kantonsrat.

1. Geltendes Recht

Art. 56 der geltenden Kantonsverfassung regelt das Instrument der Volksdiskussion mit folgendem Wortlaut:

Art. 56 a) Volksdiskussion

¹ Wer im Kanton wohnt, kann zu Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen und diese nach Massgabe der Geschäftsordnung vor dem Rat persönlich begründen.

Das Institut der Volksdiskussion bestand lange vor 1995 und geht zurück auf die Ausarbeitung der Ausserrhoder Kantonsverfassung von 1834 (SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 56 Ziff. 1).

WALTER SCHLÄPFER schreibt folgendes zum historischen Ursprung der Volksdiskussion: *Lesegesellschaften und Landleute wurden aufgefordert, ihre Eingaben (zum Verfassungsentwurf) einzureichen. Die Aufforderung richtete sich also nicht wie 1797 nur an die Gemeindevorsteher, sondern an alle Stimmbürger; damit wurde eine allgemeine Volksdiskussion eröffnet. Fortan wurden alle Verfassungs- und Gesetzesentwürfe nach der ersten Beratung dem Volk nicht nur zur Kenntnis gebracht, sondern zur Diskussion gestellt; die Eingaben mussten vor der endgültigen Redaktion durch die Revisionsbehörden gelesen und besprochen werden. Die heute noch bestehende Volksdiskussion, welche die Mitarbeit des Volkes an der Gesetzgebung sehr gefördert hat, verdankt ihre Entstehung demnach der Regenerationszeit. Die typisch ausserrhodische Einrichtung, die zwar in keiner Verfassung verankert ist, wurde im 19. Jahrhundert äusserst konsequent durchgeführt, ihre Missachtung hätte jedes Gesetz an der Landsgemeinde schwer gefährdet* (WALTER SCHLÄPFER, Appenzeller Geschichte Band II, Appenzell Ausserrhoden (von 1597 bis zur Gegenwart), 2. Auflage, 1972, S. 371).

Vor Aufnahme in die Kantonsverfassung vom 30. April 1995 war die Volksdiskussion in der Geschäftsordnung des Kantonsrates geregelt (Vgl. § 32 GO des KR vom 14. März 1977). Damals stand sie „Jedermann“ offen und zwar unabhängig von Alter, Wohnsitz oder Stimmberechtigung (SCHOCH, a.a.O., Art. 56 Ziff. 2). Art. 56 Abs. 1 KV schränkt dieses Recht nun auf Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ein. Weiterhin nicht vorausgesetzt ist die Stimmberechtigung oder ein Mindestalter.

Das Instrument der Volksdiskussion gewährt kein formelles Antragsrecht gegenüber dem Kantonsrat, sondern ein Äusserungsrecht. Schon vor 1995 war die Volksdiskussion als Recht auf Einreichung von Anregungen an den Kantonsrat konzipiert. Art. 56 der Kantonsverfassung von 1995 übernahm diese Handhabung der Volksdiskussion und nahm als Neuerung das Recht auf persönliche Begründung vor dem Kantonsrat hinzu (Vgl. HANS-JÜRGEN SCHÄR, Die neue Ausserthoder Kantonsverfassung, ZBI 8/1996, S. 351.).

Die nähere Ausgestaltung der Volksdiskussion und insb. deren Verfahren ist in der kürzlich beschlossenen Totalrevision des Parlamentsrechts geregelt.

Kantonsratsgesetz:

Art. 48 Sachvorlagen

a) Allgemeines

- 1 Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegen, unterstehen der Volksdiskussion.
- 2 Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Geschäftsordnung des Kantonsrates:

Art. 69 Volksdiskussion

a) Verfahren

- 1 Die Volksdiskussion findet nach der ersten Lesung statt.
- 2 Innert vier Wochen nach Veröffentlichung im Amtsblatt kann jede Person, die im Kanton wohnt, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen. Die Eingaben werden den Ratsmitgliedern vor der zweiten Lesung, in der Regel im Wortlaut, bekanntgegeben und veröffentlicht.
- 3 Die Unterlagen des betreffenden Beratungsgegenstandes werden den an der Volksdiskussion Teilnehmenden zugestellt. Vorbehalten bleiben Einschränkungen zum Schutze der Persönlichkeit Dritter.

Art. 70 b) Vertretung vor dem Rat

- 1 Wer seine Anträge aus der Volksdiskussion vor dem Rat persönlich begründen will, meldet sich bis spätestens 10 Tage vor der betreffenden Sitzung bei der Ratspräsidentin oder beim Ratspräsidenten.
- 2 Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident regelt das Verfahren im Einzelfall. Sie oder er kann insbesondere die Redezeit beschränken und entscheidet über die Abgabe von Unterlagen an die Ratsmitglieder.
- 3 In der Regel wird der gleichen Person das Wort nur einmal erteilt.

Die Tabelle „Volksdiskussionen ab 2013–2014“ (vgl. Anhang S. 9 f.) zeigt auf, wie viele Volksdiskussionsbeiträge seit dem Juni 2013 eingegangen sind. Zu 18 von insgesamt 32 Gesetzgebungsvorlagen wurden jeweils

Volksdiskussionsbeiträge eingereicht. Die Anzahl Beiträge schwankt zwischen 1 und 10. Einen Sonderfall mit aussergewöhnlich vielen, jedoch grösstenteils gleichlautenden Eingaben bildet die Totalrevision des Hundegesetzes. Die Zusammenstellung lässt erkennen, dass das Instrument der Volksdiskussion immer noch rege genutzt wird.

Die Erfahrung zeigt, dass die Volksdiskussionsbeiträge durch die Behörden ernst genommen werden. Die vorberatenden parlamentarischen Kommissionen und der Regierungsrat setzten sich inhaltlich mit den Beiträgen aus der Volksdiskussion auseinander und gehen jeweils im Bericht und Antrag der 2. Lesung darauf ein. Auch in den Debatten des Kantonsrates wird immer wieder auf die Volksdiskussionsbeiträge Bezug genommen.

Ganz selten kommt es vor, dass ein Volksdiskussionsbeitrag persönlich vor dem Kantonsrat vertreten wird. Bekannt sind dem Verfassungssekretariat das Votum von Herrn Roger Sträuli zum Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung, sowie ein Votum zum Thema „Abschaffung der Landsgemeinde“.

2. Übergeordnetes Recht

Es sind keine bundes- oder völkerrechtlichen Bestimmungen ersichtlich, welche die Volksdiskussion betreffen würden.

3. Verfassungsvergleich

Die Volksdiskussion ist eine Eigenheit von Appenzell Ausserrhoden. Zwar besteht auch in anderen Kantonen für bedeutsame Vorlagen die Möglichkeit, sich zu äussern und Vorschläge anzubringen (mehr dazu unten zum Thema „Vernehmlassungen“). Speziell sind jedoch der Zeitpunkt zwischen der 1. und 2. Lesung und vor allem die Möglichkeit der persönlichen Begründung im Kantonsrat.

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 3

4.1. Soll die Volksdiskussion beibehalten werden?

Pro:

- Die Volksdiskussion wird immer noch recht rege genutzt. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass die Eingaben im Rahmen der Volksdiskussion ihre Wirkung nicht verfehlen. Sie erreichen immer wieder, dass
 - o die Behörden (insb. die Parlamentarische Kommission und der Regierungsrat) sich inhaltlich mit den Eingaben aus der Volksdiskussion auseinandersetzen, selber Position beziehen und ihre Position begründen,
 - o die Behörden unmittelbar und für alle erkennbar mit Meinungen aus dem Bevölkerung konfrontiert werden,
 - o dass das politische Tauziehen im Kantonsrat zu Gunsten des geltend gemachten Anliegens beeinflusst wird und gar
 - o dass Anpassungen an Vorlagen direkt gestützt auf Eingaben aus der Volksdiskussion vorgenommen werden (letztmals bei der totalrevidierten Geschäftsordnung die Einführung einer Betreuungsentschädigung für Mitglieder des Kantonsrates).

- Das Instrument der Volksdiskussion ist auch im Zusammenhang mit den Vernehmlassungen zu sehen, die bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften vorgängig durchzuführen sind (vgl. Art 57 Abs. 1 KV). Wenn eine Einwohnerin oder ein Einwohner in der Vernehmlassung ein Anliegen zur Sprache brachte, das nach der Auswertung der Vernehmlassungsantworten nicht berücksichtigt wurde, kann die betroffene Person ihr politisches Anliegen in einer zweiten Runde und mit mehr Nachdruck erneut vorbringen, indem sie an der Volksdiskussion teilnimmt. Sie kann so direkt ans Parlament gelangen, was einzigartig ist.
- Vermutlich wirkt die Volksdiskussion auch positiv auf das Vernehmlassungsverfahren zurück. Es setzt einen Anreiz für die antragstellende Behörde, die Eingaben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gründlich zu prüfen und ihren Standpunkt zu begründen. Wird dies nämlich unterlassen, so besteht das Risiko, dass dieser Mangel im Rahmen der Volksdiskussion offenbart wird. Insgesamt stärkt die Volksdiskussion also den demokratischen Prozess der Gesetzgebung.
- Das Instrument der Volksdiskussion ist letztlich eine historisch verwurzelte Eigenheit des ausserrhodischen Verfassungsrechts. Sie stand von Anfang an in engem Zusammenhang mit den Lesegesellschaften, welche immer noch einen Teil unserer politischen Kultur ausmachen. Mit der Weiterführung dieses Instruments würde die neue Kantonsverfassung eine wertvolle Anknüpfung an die Geschichte von Ausserrhoden vornehmen und zugleich auch ein Mitwirkungselement weiterführen, das ihr einen eigenständigen und spezifisch ausserrhodischen Charakter verleiht.
- Das Instrument wurde nicht missbraucht. Nur im Zusammenhang mit dem Hundegesetz gab es einmal ausserordentlich viele gleichlautende Eingaben. Auch diese ist jedoch nicht als Missbrauch zu sehen. Die Hundebesitzer wollten nur ihre Meinung deutlich zum Ausdruck bringen.

Contra:

- Gegen die Volksdiskussion kann geltend gemacht werden, dass ihr gegenüber dem Äusserungsrecht im Rahmen des vorgängig bereits durchlaufenen Vernehmlassungsverfahrens eine verminderte selbständige Bedeutung zukommt.
- Die Auseinandersetzung mit Volksdiskussionsbeiträgen kann aufwändig sein. Dabei können Anliegen, die bereits in der Vernehmlassung geltend gemacht wurden, in der Volksdiskussion erneut vorgebracht werden; und dies selbst wenn sie aussichtslos sind oder bereits begründet verworfen wurden.

Antrag Arbeitsgruppe:

Das Instrument der Volksdiskussion soll beibehalten werden.

(Einstimmig)

4.2 Soll die Einschränkung, wonach nur Einwohnerinnen und Einwohner die Volksdiskussion ergreifen können, beibehalten werden?

Die Einschränkung auf „Einwohnerinnen und Einwohner“ suggeriert, dass nur natürliche Personen zur Volksdiskussion zugelassen sind. So eng wurde die Volksdiskussion in der Praxis jedoch nicht verstanden bzw. angewandt. Gemäss aktueller Praxis werden auch Organisationen im Kanton zur Volksdiskussion zugelassen. Diese Praxis liegt insb. deshalb nahe, weil die Mitsprache von Organisationen und Vereinen auch im Vernehmlassungsverfahren etabliert ist. Als Beispiele für politisch engagierte Interessengruppen kann auf die IG-

Starkes Ausserhoden und die Frauenzentrale AR hingewiesen werden. Die neue Kantonsverfassung könnte der liberalen Handhabung der Volksdiskussion (insb. die Teilnahmemöglichkeit für Organisationen mit Sitz im Kanton) besser Rechnung tragen.

In den Beratungen des Kantonsrates zu Art. 56 der geltenden Kantonsverfassung befürwortete der Regierungsrat eine Lösung, welche die Volksdiskussion weiterhin für „jedermann“ offen gelassen hätte. Er hätte begrüsst, dass auch ausserkantonale Personen, die eine innere Verbundenheit mit dem Kanton empfinden, weiterhin zugelassen worden wären. Auch Appenzeller Vereine oder das Jugendparlament nannte er als wünschenswerte Teilnehmer für die Volksdiskussion (Verhandlungen des KR vom 5. Juli 1994, Art. 56, S. 1429).

Für Öffnung der Volksdiskussion (auf Organisationen und Auswärtige) spricht:

- Auch Organisationen (z.B. Vereine) können zur Meinungsbildung wichtige Beiträge leisten und sollen daher auch zugelassen werden. Die bisherige Praxis soll auch im Verfassungstext zum Ausdruck kommen.
- Von der kantonalen Politik sind nicht nur jene betroffen, die im Kanton wohnen. Wer zum Beispiel im Kanton Ausserhoden arbeitet oder Grundeigentum hat (z.B. Ferienhausbesitzer oder Wochenendaufenthalter), kann ebenso ein legitimes Interesse auf Anhörung aufweisen.
- Wenn jemand keinen Bezug zum Kanton hat, wird er sich auch nicht äussern. Er wird auch kaum erfahren, dass es eine Volksdiskussion gibt. Ausserdem geht es nur um ein Äusserungsrecht, nicht um ein Mitbestimmungsrecht. Die Missbrauchsgefahr ist daher gering.
- Die Öffnung der Volksdiskussion für jedermann würde Offenheit und Bereitschaft zum Diskurs signalisieren.
- Die Vernehmlassung steht dem Wortlaut von Art. 57 KV auch jenen „Kreisen“ offen, die ihren Sitz ausserhalb von Ausserhoden haben. Die Regelung der Mitwirkungsrechte wäre verständlicher und einfacher zu handhaben, wenn für beide Mitwirkungsformen (Vernehmlassung und Volksdiskussion) die gleichen Zulassungsvoraussetzungen gelten würden. Dies spricht für eine Angleichung an die offene Zulassungsregelung bei der Vernehmlassung.

Für Beibehaltung des Status quo:

- Die leichte Einschränkung der Volksdiskussion auf Einwohnerinnen und Einwohner wirkt sich nicht sehr schwerwiegend aus, weil ausserkantonale Personen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens angehört werden können.
- Die Volksdiskussion und vor allem die Möglichkeit der persönlichen Begründung im Kantonsrat sollte für jene vorbehalten bleiben, die in besonderem Masse betroffen sind. Dies trifft in aller Regel nicht für Personen mit externem Wohnsitz zu.
- Ehemalige Einwohnerinnen und Einwohner, die immer noch einen starken Bezug zu AR haben, können sich auch auf andere Weise äussern, z.B. mit Leserbriefen.
- Auch andere Kantone gewähren der Bevölkerung von AR keine Möglichkeit, sich in einer Volksdiskussion zu äussern. Es gibt somit keine Gegenrecht.
- Gegen eine Öffnung der Volksdiskussion für jedermann spricht auch die mit diesem Recht einhergehende Missbrauchsgefahr. Die Einschränkung auf den Wohnsitz beugt einer leichtfertigen oder abwertenden Benützung des persönlichen Begründungsrechtes ein Stück weit vor.
- Interessengruppen sind heute gesamtschweizerisch sehr gut organisiert. Dies könnte dazu führen, dass nationale Themen, die sich auf die kantonale Politik auswirken, durch diese Interessengruppen

aufgegriffen werden – im Rahmen von nationalen Kampagnen (Bsp. Abschaffung der Pauschalbesteuerung).

- Es bestünde die Möglichkeit, ausserkantonale Interessengruppen heranzuziehen, um eine unbeliebte Vorlage einzugreifen. Dadurch könnten Partikularinteressen an Überhand gewinnen und die Sicht für das wahre Meinungsbild im Kanton verwischt werden.

Anträge der Arbeitsgruppe:

Die Volksdiskussion soll natürlichen und juristischen Personen sowie Organisationen offenstehen.

(einstimmig).

Die natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen müssen jedoch ihren Wohnsitz bzw. Sitz im Kanton AR haben.

(6 dafür, 1 für Ausweitung auf ausserkantonale Personen und Organisationen, 1 Enthaltung).

5. Literaturhinweise

JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Auserkantonale Kantonsverfassung, Art. 56.

3142 Vernehmlassung

Beim Vernehmlassungsverfahren erhält die Öffentlichkeit die Möglichkeit, zu geplanten Vorlagen Stellung zu nehmen. Das Vernehmlassungsverfahren ist sowohl im Bund wie auch in den Kantonen seit langem fest etabliert – allerdings gibt es erhebliche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung.

1. Geltendes Recht

Art. 57 der geltenden Kantonsverfassung regelt die Vernehmlassungen folgendermassen:

Art. 57 b) Vernehmlassungen

¹ *Bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie bei anderen wichtigen Geschäften sind die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einzuladen.*

² *Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind zu veröffentlichen.*

Näher geregelt ist das Vernehmlassungsverfahren in Art. 33–40 der Organisationsverordnung (bGS 142.121; OrV).

Gegenstand: Art. 57 Abs. 1 KV nennt die Beratungsgegenstände, zu denen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Es sind dies die Verfassungs- und Gesetzesentwürfe sowie weitere wichtige Geschäfte. Darunter fallen auch die interkantonalen und internationalen Verträge mit gesetzgebendem Charakter. In der bisherigen Praxis wurden diese Vorlagen allerdings nicht konsequent der Vernehmlassung unterstellt.

Adressaten: Als Adressaten vorgesehen sind die „*interessierten Kreise*“. Mit dieser unbestimmten Formulierung belässt die Verfassung einen grossen Ermessensspielraum für die konkrete Zusammenstellung der Adressatenliste. Der Kreis der Einzuladenden wird im Einzelfall durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 35 Abs. 2 lit. a OrV).

Art. 57 Abs. 1 KV schliesst nicht aus, dass auch weitere Personen zur Vernehmlassungsvorlage Stellung nehmen (noch anderer Ansicht: SCHOCH, a.a.O., Art. 57 Ziff. 2). Personen oder Organisationen, die nicht zum Kreis der Eingeladenen gehören, werden auf Verlangen im Einzelfall mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient oder können diese im Internet beziehen (Art. 38 Abs. 2 OrV). Die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens wird sowohl im Amtsblatt wie auch im Internet publiziert (Art. 37 Abs. 2 OrV).

Eröffnung und Durchführung: Die Verfassung lässt offen, wer über die Eröffnung einer Vernehmlassung entscheidet oder welche Stelle mit der Durchführung betraut wird. Gemäss Art. 35 Abs. 1 OrV beschliesst der Regierungsrat über die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Neben dem Kreis der Einzuladenden bestimmt er auch:

- Die Frist, die zwei Monate nur in Ausnahmefällen unterschreiten soll; sowie
- Die abzugebenden Unterlagen.

Formen und Fristen: In der Regel erfolgt die Vernehmlassung schriftlich (sowohl in Papierform wie auch elektronisch möglich). Anstelle eines schriftlichen Verfahrens kann der Regierungsrat auch zu einer konferenziellen Anhörung einladen, welche zu protokollieren ist (Art. 37 OrV). Gemäss Art. 35 Abs. 2 lit. b OrV soll die Frist nur ausnahmsweise weniger lang als zwei Monate dauern.

Öffentlichkeit: Art. 57 Abs. 2 KV schreibt vor, dass die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zu veröffentlichen sind.

Die Unterlagen zu laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen sind auf der Homepage des Kantons abrufbar (Verwaltung -> Kantonskanzlei -> Rechtsdienst -> Politische Rechte -> Vernehmlassungen).

Beispiel aus dem Jahr 2017;

Gesetz über eGovernment und Informatik; Teilrevision 2019 (eGovG Rev 19):

- Begleitschreiben
- Synopse
- Erläuternder Bericht
- Zeitplan
- Vernehmlassungsadressaten
- Stellungnahmen Vernehmlassung

Oft sind die Stellungnahmen aus der Vernehmlassung nicht an dieser Stelle zu finden – vgl. z.B. bei der Vernehmlassung zum EG ZGB oder dem Gesundheitsgesetz im Jahr 2017. In diesen Fällen sollten die Eingaben aus der Vernehmlassung jedoch in den ebenfalls online publizierten Unterlagen des Kantonsrats auffindbar sein.

2. Übergeordnetes Recht

Das Bundesrecht schränkt die Gestaltungsfreiheit der Kantone bei der Regelung des Vernehmlassungsverfahrens grundsätzlich nicht ein.

3. Verfassungsvergleich

Die Hälfte der Kantonsverfassungen enthält eine Bestimmung zum kantonalen Vernehmlassungsverfahren. Die Regelungen auf Verfassungsstufe befassen sich vor allem mit folgenden Fragen:

- Gegenstände: Vorlagen, zu denen eine Vernehmlassung notwendig oder möglich ist;
- Kreis der Adressaten;
- Öffentlichkeit (insb. der Eröffnung oder der Vernehmlassungsantworten);
- Das allgemeine Recht auf Mitwirkung in Rahmen der Vernehmlassung.

Die Regelungen sind knapp gehalten und nehmen sich jeweils nur ausgewählte Fragen zur Vernehmlassung vor. Zum Teil wird die Vernehmlassung nur erwähnt oder zur näheren Regelung an den Gesetzgeber delegiert (vgl. Art. 30 Abs. 2 KV-VS).

Beispiel KV-AG:

§ 66 Anhörungen

¹ Bei der Vorbereitung von Vorlagen können der Grosse Rat oder der Regierungsrat die politischen Kantonalparteien und interessierte Organisationen anhören.

² Unterliegen Vorlagen der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung, darf auf eine Anhörung nicht verzichtet werden. Jedermann kann Vorschläge unterbreiten.

Beispiel KV-BE:

Art. 64

¹ Das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen, steht allen offen.

² Die Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich.

Beispiel KV-SZ:

§ 40

¹ Jede Person hat das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen.

² Die Bezirke, die Gemeinden, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden zur Stellungnahme eingeladen.

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 3

4.1 Gegenstand: *Soll die Durchführung der Vernehmlassung bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie anderen wichtigen Geschäften weiterhin obligatorisch sein oder soll es dem Ermessen der antragstellenden Behörde – in aller Regel der Regierungsrat – überlassen werden?*

Für Status quo:

- Das Vernehmlassungsverfahren sorgt für breite Mitsprache und steigert die Akzeptanz des Rechtsetzungsverfahrens. Es ermöglicht auch die Abschätzung der politischen Machbarkeit und Vollzugstauglichkeit eines Vorhabens für die Behörden (insb. Testen des Referendumsrisikos). Es ist ein wichtiger Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens und kann grundsätzlich bei jeder Verfassungs- oder Gesetzesvorlage einen Nutzen bringen.
- Das Vernehmlassungsverfahren gewährt den Betroffenen ein wichtiges Mitspracherecht. Ob bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen eine Vernehmlassung durchgeführt wird, sollte daher nicht dem Ermessen der Behörden überlassen werden.

Für Ermessen des Regierung- und Kantonsrates:

- Insbesondere im Bereich der Nachführung von Bundesrecht kann es immer wieder vorkommen, dass Gesetze der Vernehmlassung unterbreitet werden müssen, für die nur ein geringes Interesse besteht. Stünde es im Ermessen der Behörden, auf eine Vernehmlassung zu verzichten, könnte das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt und unnötigen Aufwand verhindert werden.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Die Durchführung der Vernehmlassung bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie anderen wichtigen Geschäften soll weiterhin obligatorisch sein. (Art. 57 Abs. 1 KV)
(*einstimmig*)

4.2 Adressaten: Reicht die allgemeine Generalklausel: „interessierter Kreise“?

Eine allgemeine Generalklausel für den Kreis der offiziellen Vernehmlassungsadressaten scheint sinnvoll. Welche Organisationen offiziell zur Vernehmlassung einzuladen sind, darf als politische Frage dem Regierungsrat überlassen werden. Da die Teilnahme an der Vernehmlassung ohnehin allen offensteht, braucht der Kreis der offiziellen Adressaten nicht verfassungsrechtlich geregelt zu werden. Abschliessend könnte eine Auflistung konkreter Organisationen ohnehin nicht sein, denn je nach Vorlage müssen weitere Organisationen zugelassen werden können. Entscheidend ist hierbei, dass die Eröffnung einer Vernehmlassung öffentlich gemacht wird. So haben alle Interessierten die Möglichkeit, am Verfahren teilzunehmen.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Bei der Einladung zur Vernehmlassung soll die allgemeine Generalklausel „interessierte Kreise“ beibehalten werden. (Art. 57 Abs. 1 KV)

(einstimmig)

Öffentlichkeit und allgemeines Recht auf Teilnahme/Äusserung:

Die geltende Kantonsverfassung schreibt explizit nur vor, dass die *Ergebnisse* des Vernehmlassungsverfahrens zu veröffentlichen sind. Nicht ausdrücklich festgehalten ist, dass die Vernehmlassung grundsätzlich allen offensteht oder dass das Vernehmlassungsverfahren insgesamt öffentlich ist. In der Praxis wird jedoch beides – die Mitwirkungsmöglichkeit für alle sowie die Öffentlichkeit des Verfahrens (Ankündigung im Netz und Zugang zu den Unterlagen) gewährleistet. Der Kanton hat ein erhebliches Interesse an der Weiterführung dieser Praxis. Wertvoll sind insbesondere die breite Anhörung aller interessierten Kreise – wertvolle Standpunkte können in diesem Rahmen auch überkantonale Organisationen einbringen (zudenken wäre etwa an nationale oder interkantonale Interessengruppen; z.B.: Naturschutz, Behindertengerechtigkeit; Arbeitnehmerschutz; Wirtschaftsförderung). Wichtig ist vor allem auch, dass die breiteste Mitsprachemöglichkeit möglichst früh gewährleistet wird. Es wäre dem Gesetzgebungsprozess abträglich, wenn erst spät im Prozess die relevanten Interessen und Argumente festgestellt würden.

Antrag der Arbeitsgruppe:

Das Mitspracherecht für alle sowie die Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens soll entsprechend der heutigen Praxis in die Verfassung aufgenommen werden. (Art. 57 Abs. 1 KV)

(einstimmig)

5. Literaturhinweis

KURT NUSPLIGER/STEPHAN BRUNNER, Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen, Le-GEs 2011/2, S. 239 ff. (Sharebox -> Literatur -> Mitwirkungsrechte (Volksdiskussion; Vernehmlassung))

Anträge zum Thema Mitwirkungsrechte (314)

17.01.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Das Instrument der Volksdiskussion soll beibehalten werden. (Unterthemenblatt 3141 Ziff. 4.1)- Die Volksdiskussion soll natürlichen und juristischen Personen sowie Organisationen ermöglicht werden. Die natürlichen oder juristischen Personen oder Organisationen müssen jedoch ihren Wohnsitz bzw. Sitz im Kanton AR haben. (Unterthemenblatt 3141 Ziff. 4.2).- Die Durchführung der Vernehmlassung bei Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie anderen wichtigen Geschäften soll weiterhin obligatorisch sein. (Unterthemenblatt 3142 Ziff. 4.1).- Bei der Einladung zur Vernehmlassung soll die allgemeine Generalklausel „interessierte Kreise“ beibehalten werden. (Unterthemenblatt 3143 Ziff. 4.2).- Das Mitspracherecht für alle sowie die Öffentlichkeit des Vernehmlassungsverfahrens soll entsprechend der heutigen Praxis in die Verfassung aufgenommen werden. (Unterthemenblatt 3143 Ziff. 4.3).
14.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 genehmigt das Themenblatt Nr. 314 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
19.09.2019	<p>Das Plenum nimmt alle Anträge der Arbeitsgruppe 3 an (Protokoll der VK-Sitzung vom 19. September 2019, S. 3 f.).</p>

Anhang: Volksdiskussionen ab Juni 2013

Geschäft	2. Lesung am	Beiträge eingegangen? (Ja/Nein)	Anzahl Beiträge
Gesetz über die Pensionskasse AR (PKG, neu); 2. Lesung	10.06.2013	Nein	--
Gesetz über die Mittel- und Hochschulen (MHG); 2. Lesung	24.03.2014 (Volksdiskussion nach 2. Lesung)	Ja	1
Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung	24.02.2014	Ja	4
Kantonale Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“; 2. Lesung	24.03.2014	Nein	--
Entlastungsprogramm 2015; 2. Lesung	16.06.2014	Ja	10
Gesetz über den Justizvollzug; 2. Lesung	22.09.2014	Nein	--
Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision (Art. 42bis Abs. 2 und Art. 46); 2. Lesung	22.09.2014	Ja	2
Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), Genehmigung; 2. Lesung	23.02.2015	Nein	--
Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), Genehmigung; 2. Lesung	23.02.2015	Nein	--
Gesetz über das Halten von Hunden (Hundegesetz), Totalrevision; 2. Lesung	23.03.2015	Ja	282 (davon 262 mit gleichem Wortlaut)
Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, Revision, Genehmigung; 2. Lesung	23.03.2015	Nein	--
Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 2. Lesung	11.05.2015	Nein	--
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) und über die Invalidenversicherung (IVG); 2. Lesung	21.09.2015	Nein	--
Tourismusgesetz, Totalrevision; 2. Lesung	13.06.2016	Ja	1
Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, Teilrevision; 2. Lesung	13.06.2016	Ja	10
Gesetz über die Pflegefinanzierung; 2. Lesung	13.06.2016	Ja	1

Geschäft	2. Lesung am	Beiträge eingegangen? (Ja/Nein)	Anzahl Beiträge
Gesundheitsgesetz, Teilrevision (Vereinbarung über die Einsetzung der Ethikkommission Ostschweiz); 2. Lesung	13.06.2016	Nein	--
Personalgesetz, Teilrevision; 2. Lesung	26.09.2016	Ja	6
Baugesetz, Teilrevision (Arealentwicklung, Haus-Analyse); 2. Lesung	31.10.2016	Ja	1
EG zum ZGB, Teilrevision (Immobiliarsachenrecht); 2. Lesung	20.03.2017	Nein	--
Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendengesetz), Totalrevision; 2. Lesung	20.03.2017	Nein	--
Kantonsverfassung, Totalrevision; Grundsatzbeschluss; 2. Lesung	25.09.2017	Ja	2
Gemeindegesezt, Teilrevision (Wählbarkeit); 2. Lesung	04.12.2017	Nein	--
Gesetz über die Pensionskasse, Teilrevision; 2. Lesung	19.02.2018	Nein	--
Gesundheitsgesetz, Teilrevision (ambulante Notfallversorgung); 2. Lesung	19.02.2018	Ja	1
Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 2. Lesung	19.03.2018	Ja	2
Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit; 2. Lesung	07.05.2018	Ja	1
Baugesetz, Teilrevision (RPG-Revision 2012); 2. Lesung	11.06.2018	Ja	8
EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); 2. Lesung	24.09.2018	Nein	--
Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates; 2. Lesung	24.09.2018	Ja	1
Registergesetz; 2. Lesung	29.10.2018	Ja	1
Steuergesetz, Teilrevision 2019 (StG Rev 19); 2. Lesung	03.12.2018	Ja	2

04.01.2019 / mma