



3212 Parteien und Fraktionen

Version vom 24. Oktober 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

1.1 Parteien

Politische Parteien sind privatrechtliche Vereinigungen, die sich am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess beteiligen. Sie bündeln die individuellen und gesellschaftlichen Interessen zu Programmen, beziehen Stellung zu Sachfragen, mobilisieren Bürgerinnen und Bürger und versuchen, durch die Gewinnung von Wählerinnen und Wählern Einfluss auf die Machtverteilung und die politischen Entscheidungen zu nehmen. Durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben fungieren sie als zentrales Bindeglied zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern (CARONI MARTINA, S. 63).

In der geltenden Kantonsverfassung gibt es keine Bestimmung zu den politischen Parteien. Ihre Funktion im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess bleibt somit in verfassungsrechtlicher Hinsicht ungewürdigt. Auch eine eigentliche Parteiengesetzgebung, welche insbesondere Regelungen betreffend die Parteienfinanzierung enthalten würde, ist nicht vorhanden. Eine direkte staatliche Finanzierung der politischen Parteien ist damit im Kanton Appenzell Ausserrhoden ebenso wenig bekannt wie Vorschriften, welche die private Finanzierung beschränken oder Transparenz bezüglich der finanziellen Mittel der politischen Parteien herstellen würden. In Bezug auf die private Parteienfinanzierung folgt der Kanton Appenzell Ausserrhoden damit dem sog. „Laissez-Faire-Modell“ (vgl. CARONI, Fn. 313).

Trotz fehlender staatlicher Parteienfinanzierung ist die öffentliche Hand zumindest indirekt an der Finanzierung der politischen Parteien mitbeteiligt. Dies geschieht beispielsweise durch die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an politische Parteien: Das Gemeinwesen schafft durch die Möglichkeit, Spenden an politische Akteure von dem für die Steuerbemessung massgebenden Einkommen abzuziehen, Anreize für solche Spenden und nimmt hierfür Steuerausfälle in Kauf (CARONI, S. 76). Seit dem 1. Januar 2011 bzw. dem 1. Januar 2013 sind Parteispenden natürlicher Personen bis zu einer Höhe von Fr. 10'000 sowohl von der direkten Bundessteuer als auch von der kantonalen Einkommenssteuer abziehbar (Art. 33 Abs. 1 lit. i DBG bzw. Art. 9 Abs. 2 lit. I StHG i.V.m. Art. 35 Abs. 1 lit. j StG). Im Jahr 2016 betrug der Umfang dieser Parteispendenabzüge im Kanton Appenzell Ausserrhoden insgesamt knapp Fr. 200'000.--.

1.2 Fraktionen

Im Unterschied zu den Parteien sind Fraktionen keine privatrechtlichen Vereinigungen, sondern gründen als Teil des parlamentarischen Betriebs im öffentlichen Recht. Das neue Kantonsratsgesetz (KRG; bGS 141.1), welches am 1. Juni 2019 in Kraft getreten ist, definiert die Fraktionen als freiwillige, politisch motivierte Verbindungen unter Ratsmitgliedern, die über besondere Befugnisse verfügen (vgl. insbesondere Art. 56 Abs. 1 und 2 KRG). Im Gegensatz zum Büro oder den Kommissionen haben sie keine Organstellung (Art. 4 KRG e contrario).

Zweck der Fraktionen ist es, die parlamentarische Arbeit nach parteipolitischen Gesichtspunkten vorzustrukturieren und dadurch den Meinungsbildungsprozess im Parlament zu beschleunigen bzw. die Kompromissfindung und Beschlussfassung zu erleichtern (vgl. Art. 39 Abs. 2 KRG). Indem sie den Parlamentarierinnen und Parlamentariern Gelegenheit zur Informationsbeschaffung, zum Gedankenaustausch und zur Diskussion bieten, kommt den Fraktionen im parlamentarischen Betrieb eine integrierende Funktion zu (VON WYSS, S. 62 f.). Letztlich sind die Fraktionen als zentrale Bestandteile moderner Parlamente wichtige Faktoren eines funktionierenden Ratsbetriebs und zugleich Bindeglieder zu den politischen Parteien (BIAGGINI, Art. 154 N 2). Den Fraktionen kommt ausserdem eine zentrale Bedeutung bei der Besetzung der parlamentarischen Organe zu. So hat jede Fraktion das Recht auf eine Vertretung im Büro (Art. 6 Abs. 1 lit. d KRG), wobei den Fraktionen diesbezüglich ein Vorschlagsrecht zukommt (Art. 7 Abs. 2 KRG). Auch bei der Wahl der Kommissionen ist die Stärke der Fraktionen angemessen zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 2 KRG). Damit bilden die Fraktionen die Voraussetzung dafür, dass die Kommissionen ihre Funktion als repräsentative Abordnungen des Parlaments überhaupt erfüllen können.

Die Bildung einer Fraktion setzt gemäss Art. 32 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) den Zusammenschluss von mindestens fünf Ratsmitgliedern voraus. Das Erreichen der Mindestgrösse stellt zugleich die einzige Voraussetzung zur Bildung einer Fraktion dar. Insbesondere wird im Kanton Appenzell Ausserrhoden – anders als beispielsweise auf Bundesebene (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 des Parlamentsgesetzes [ParlG; SR 171.10]) – nicht vorausgesetzt, dass die Fraktionsmitglieder derselben Partei angehören oder zumindest eine ähnliche politische Ausrichtung aufweisen. Dadurch wird die Fraktionsbildung unter Parteilosen oder Angehörigen unterschiedlicher Parteien ermöglicht. Prominentes Beispiel hierfür stellt die Gruppierung der Parteiunabhängigen dar, welche mit 16 Mitgliedern aktuell sogar die zweitstärkste Fraktion im Kantonsrat bildet. Daneben gibt es diverse parteilose Parlamentsmitglieder, die in anderen Fraktionen untergekommen sind.

Hat sich die verlangte Mindestanzahl an Ratsmitgliedern zu einer Fraktion zusammengeschlossen, konstituiert sich diese selber (Art. 32 Abs. 2 GO KR). Ihr kommt dabei eine praktisch uneingeschränkte Organisationsautonomie zu, welche ihre Grenzen eigentlich nur im Instruktionsverbot (Art. 81 Abs. 2 KV) findet.

Für ihre Tätigkeit erhalten die Fraktionen eine Entschädigung (Art. 39 Abs. 4 KRG). Damit soll zum einen die unbestreitbar wichtige Funktion der Fraktionen unterstützt werden und zum anderen die Fraktionen gegenüber den Kommissionen und dem Büro aufwerten. Die Entschädigung besteht gemäss Art. 33 GO KR aus einem jährlichen Pauschalbeitrag in der Höhe von Fr. 5'000.--. Dieser soll zu Erfüllung der Fraktionsaufgaben eingesetzt werden, etwa für den Betrieb eines Fraktionssekretariats oder für die Entschädigung besonderer Aufwendungen zugunsten der Fraktion (Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 6. Februar 2018, Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates, 1. Lesung, S. 27).

2. Übergeordnetes Recht

2.1 Parteien

Als private Vereinigungen stehen die politischen Parteien unter dem Schutz der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) sowie der Kommunikationsgrundrechte (insbesondere der Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 16 BV). Als Akteure im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess können sie sich überdies auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) berufen (Tschannen, Art. 137 N 8).

Die Kantone werden von Bundesrechts wegen weder dazu verpflichtet noch ist es ihnen untersagt, Bestimmungen über die politischen Parteien zu erlassen. Beim Erlass von Bestimmungen betreffend die Parteienfinanzierung sind allerdings die grundrechtlichen Rahmenbedingungen besonders zu beachten. Dies gilt sowohl in Bezug auf staatliche Finanzierungsansätze als auch hinsichtlich des Erlasses allfälliger Transparenzvorschriften (vgl. dazu Caroni, S. 60 ff.).

2.2 Fraktionen

Aus der Organisationsautonomie (Art. 47 BV) ergibt sich, dass die Kantone grundsätzlich frei sind, ihre internen Belange entsprechend ihren Bedürfnissen auszugestalten. Das Bundesrecht macht bezüglich der Organisation des kantonalen Parlaments keine Vorgaben. Grenzen können sich aber durch das Instruktionsverbot und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder ergeben.

3. Verfassungsvergleich

3.1 Parteien

Sowohl die Bundesverfassung als auch diverse Kantonsverfassungen (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, SH, SG, SO, SZ, TI, VD, ZH) enthalten eine oder mehrere Bestimmungen über die politischen Parteien und ihre Funktion im Meinungs- und Willensbildungsprozess. Mehrere Kantonsverfassungen (AG, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, SG, SO, SZ, TI, ZH) sehen überdies die – zumeist als Kann-Vorschrift ausgestaltete – Unterstützung bzw. Förderung der politischen Parteien vor. Die darauf abgestützten Unterstützungsmassnahmen können dabei ganz unterschiedlicher Natur sein. Nur in den wenigstens Fällen handelt es sich bei diesen Bestimmungen um eine Grundlage für eine direkte staatliche Parteienfinanzierung. Ein Beispiel hierfür stellt etwa der Kanton Freiburg dar, welcher gestützt auf Art. 139 KV/FR das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG; SGF 115.6) erlassen hat. Viel häufiger hingegen bieten die Verfassungsbestimmungen, welche die Unterstützung der politischen Parteien vorsehen, lediglich eine Grundlage für punktuelle finanzielle Unterstützungen (z.B. unentgeltliches Zurverfügungstellen von öffentlichen Räumen) oder Unterstützungsmassnahmen subsidiärer Natur (z.B. administrative Hilfestellungen). Als schweizerisches Unikum verknüpft die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die staatliche Förderung politischer Parteien mit der Offenlegung von Herkunft und Verwendung ihrer Gelder (vgl. § 35 Abs. 2 KV/BL). Die Umsetzung dieser Bestimmung ist nach einem gescheiterten Versuch im Jahr 2001 bisher aber ausgeblieben (Caroni, S. 73).

Bestimmungen, welche die politischen Parteien (sowie gegebenenfalls noch weitere politische Akteure) zur mehr oder weniger weitgehenden Offenlegung ihrer finanziellen Verhältnisse verpflichten, sind in drei Kantonsverfassungen (FR, GE, SZ) – sowie in zwei weiteren Kantonen (NE, TI) auf Gesetzesstufe – vorhanden. Während die Genfer Verfassung lediglich den Gesetzgeber verpflichtet, die für die politischen Parteien geltenden Transparenzvorschriften zu erlassen (Art. 51 Abs. 2 KV/GE), regeln die Freiburger und die Schwyzer Kantonsverfassung die diesbezüglichen Pflichten bereits relativ detailliert (Art. 139a KV/FR, Art. 45a KV/SZ). Beide Regelungen wurden im März 2018 durch die Annahme einer entsprechenden Volksinitiative in die Verfassungen aufgenommen. Zuvor gab es bereits in anderen Kantonen gleichgerichtete

Volksinitiativen, welche bis dahin aber durchgehend abgelehnt wurden (insbesondere im Kanton Aargau im Jahr 2014 und im Kanton Basel-Landschaft im Jahr 2013). Die Annahme der beiden Volksinitiativen in Freiburg und Schwyz verlieh dem Transparenzanliegen aber erneut Aufwind und führte zu diversen parlamentarischen Vorstössen und Initiativen in anderen Kantonen (Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Für Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung [Transparenz-Initiative] vom 29. August 2018, BBI 2018 5623, 5638).

Auch auf Bundesebene wurden bereits zahlreiche parlamentarische Vorstösse zur Offenlegung der Finanzierung der politischen Parteien und der Politik eingereicht. Allerdings hat sich bisher im Parlament nie eine Mehrheit ergeben, welche die Gesetzgebungsarbeiten auf diesem Gebiet hätte vorantreiben können. Im Oktober 2017 wurde schliesslich die eidgenössische Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)“ eingereicht. Mit der Transparenz-Initiative soll der Bund verpflichtet werden, Vorschriften zur Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien sowie von Wahl- und Abstimmungskampagnen auf Bundesebene zu erlassen (BBI 2018 5623, 5654). Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, weil die Schaffung entsprechender nationaler Regelungen zum einen mit den Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems kaum vereinbar sei und zum anderen eine wirksame Umsetzung einen grossen administrativen Aufwand nach sich ziehen würde, mit hohen Kosten verbunden wäre und einen Eingriff in die Kompetenzen der Kantone zur Folge hätte. Ausserdem bezweifelt er ganz grundsätzlich einen überwiegenden Einfluss von finanziellen Mitteln auf den politischen Erfolg (BBI 2018 5623, 5624). Die Behandlung der Transparenz-Initiative im Parlament ist derzeit noch ausstehend. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat inzwischen aber bereits als indirekten Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche den Erlass gesetzlicher Regelungen zur Offenlegung der Finanzierung politischer Akteure zum Ziel hat. Damit bejaht die Kommission im Gegensatz zum Bundesrat den grundsätzlichen Handlungsbedarf im Bereich der Politikfinanzierung (vgl. Parlamentarische Initiative, Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. April 2019).

3.2 Fraktionen

Das Recht der Parlamentsmitglieder zur Bildung von Fraktionen ist in der Bundesverfassung (Art. 154 BV) sowie in den Verfassungen der Kantone Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Glarus, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt verankert. Die Verfassungen der Kantone Basel-Landschaft, Schaffhausen und Aargau erwähnen in ihren Verfassungen ausserdem die Gewährung von Beiträgen an die Fraktionen. Während in Basel-Landschaft und Schaffhausen die Beitragsgewährung als Kann-Bestimmung ausgestaltet ist (§ 69 Abs. 3 KV/BL, Art. 59 Abs. 5 KV/SH), statuiert die Aargauer Verfassung eine Pflicht zur Ausrichtung von Beiträgen an die Fraktionen (§ 84 Abs. 3 KV/AG). Zu erwähnen ist schliesslich die Luzerner Verfassung, welche die Mindestgrösse einer Fraktion verfassungsrechtlich festschreibt (§ 42 Abs. 2 KV/LU).

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Parteien

4.1.1 Parteien und ihre Funktion im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess

Sollen die politischen Parteien und ihre Funktion im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess in der Verfassung verankert werden (analog Art. 137 BV)?

Argumente pro:

- Die Nennung der politischen Parteien in der Kantonsverfassung ist aufgrund deren Bedeutung für die demokratische Staatsgestaltung, insbesondere für die praktische Verwirklichung der politischen Rechte des Volkes, gerechtfertigt.
- Die Parteien sind zwar nicht die einzigen politischen Akteure, im Unterschied zu anderen politischen Akteuren (z.B. Interessensverbände, Unternehmen, religiöse Gruppierungen etc.) sind sie aber die einzigen Organisationen, deren Hauptzweck darin besteht, kontinuierlich und bezüglich jedes Gegenstandes die Meinungs- und Willensbildung „von innen“ (über gewählte Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter) und „von aussen“ (z.B. durch das Lancieren von Initiativen oder durch Abstimmungsparolen) zu beeinflussen. Dementsprechend rechtfertigt sich eine verfassungsrechtliche Hervorhebung der Parteien.
- Es ist davon auszugehen, dass im Falle der Einführung des Proporzwahlrechts für den Kantonsrat (vgl. Themenblatt 3211, Wahlverfahren für den Kantonsrat) – und somit dem Wechsel von Personen- zu Listenwahlen – die Bedeutung der Parteien zunehmen wird.
- Die Krise der Parteiendemokratie könnte als Anlass genutzt werden, die wichtige Rolle der Parteien in der Verfassung zu betonen.

Argumente contra:

- Die klassischen politischen Parteien verfügen im Kanton Appenzell Ausserrhoden seit jeher nicht über die gleiche Bedeutung wie in anderen Kantonen. Beispielsweise sind Parlamentarier und Parlamentarierinnen ohne Parteizugehörigkeit in Appenzell Ausserrhoden keine Seltenheit, sondern sie besetzen knapp einen Drittel aller Kantonsratssitze. Insofern ist die Notwendigkeit einer Verfassungsbestimmung aufgrund der heutigen Situation weniger ersichtlich. Allerdings ist anzumerken, dass ein Grossteil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ohne Parteizugehörigkeit den „Parteiunabhängigen Appenzell Ausserrhoden (PU)“ angehören. Selbst wenn bei den Parteiunabhängigen ein einheitliches politisches Programm fehlt, nähern sie sich durch ihre vereinsrechtliche Organisation, ihre Stellungnahmen zu politischen Vorlagen sowie durch die Erstellung von Wahllisten (vgl. Wahlliste für Gesamterneuerungswahlen 2019 in Herisau) in ihrem Wesen immer mehr einer politischen Partei an.
- Es fragt sich, was die Erwähnung der Parteien im Sinne von Art. 137 BV bringt, wenn keine weiteren Vorgaben zu den Parteien gemacht werden. Auch in der Literatur zu Art. 137 BV wird erwähnt, dass die Zielsetzung der Bestimmung unklar sei und es schwer falle, ihr eine Funktion zuzuordnen (SCHIESS RÜTIMANN, Art. 137 N 14).
- Die Verankerung der Parteien in der Verfassung müsste auf einem Bedürfnis beruhen. Ein solches Bedürfnis ist jedoch nicht ersichtlich. Auch ohne Verfassungsbestimmung können sich die Parteien entwickeln und ihre Funktionen ausüben.
- Falls (entgegen dem Vorschlag der Verfassungskommission vom 29. August 2019) am Majorz bzw. am gemischten Wahlsystem festgehalten würde, wäre die Hervorhebung der Parteien aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts heikel (siehe TB 3211_Wahlverfahren für den Kantonsrat).

Antrag der AG 3:

Die Parteien sollen in der Verfassung nicht verankert werden (8 gegen Verankerung, 1 Enthaltung)

4.1.2 Transparenz

Soll in der Verfassung eine Grundlage für den Erlass von Transparenzvorschriften geschaffen werden?

Argumente pro:

- Es ist davon auszugehen, dass die finanziellen Aufwendungen der Parteien (sowie der weiteren politischen Akteure) für die Wahl- und Abstimmungskampagnen in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen haben. Insoweit mag ein verstärktes Bedürfnis nach Transparenz auszumachen sein.
- Die Schaffung von Transparenz ist insbesondere im Interesse einer unverfälschten und chancengleichen Meinungsbildung geboten. Nur wenn die Stimm- und Wahlberechtigten neben den sachlichen Argumenten auch die personellen Verflechtungen, finanziellen Verbindungen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse kennen, können sie als „umfassend informiert“ gelten und sich gestützt darauf ihr eigenes Urteil bilden.
- Durch die Offenlegung der Politikfinanzierung wird der Entscheid über die Frage der Angemessenheit oder Unangemessenheit eines Geldeinsatzes den Stimm- und Wahlberechtigten überlassen. Ausserdem würde durch eine Offenlegungspflicht auch die Gefahr von Korruption verhindert und ein mögliches Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den politischen Parteien (oder anderen politischen Akteuren) frühzeitig beseitigt.
- Die Schweiz wurde von internationaler Seite bereits mehrmals aufgrund der fehlenden Transparenz in Bezug auf die Parteienfinanzierung gerügt. Trotzdem verneint der Bundesrat weiterhin einen Handlungsbedarf (vgl. Ziff. 3.1). Der Erlass von Transparenzvorschriften auf kantonaler Ebene könnte diesbezüglich ein Signal senden und allenfalls auch auf Bundesebene ein Umdenken anregen. Die Kantone würden dadurch ihrem Ruf als „staatsrechtliche Innovationslabore“ einmal mehr gerecht werden.
- Obwohl es heute keine direkte staatliche Parteienfinanzierung gibt, ist diese nicht ganz Privatsache. Die öffentliche Hand leistet zumindest eine indirekte finanzielle Unterstützung an die Parteien, insbesondere durch die Möglichkeit, Parteispenden von den Steuern abzuziehen (vgl. Ziff. 1.1). Entsprechend ist es auch legitim, im Gegenzug Transparenz zu schaffen.

Argumente contra:

- Es ist nicht ersichtlich, dass die fehlende Transparenz in Bezug auf die Parteienfinanzierung in Appenzell Ausserrhoden ein Problem darstellt. Im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen gab es in Appenzell Ausserrhoden beispielsweise auch nie einen politischen Vorstoss, der ein entsprechendes Anliegen zum Ausdruck gebracht hätte.
- Der Einsatz finanzieller Mittel ist eine legitime Ausdruckform von politischem Interesse und Engagement. Offenlegungsvorschriften können zu einer Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit führen
- Die mit einer Spende verbundene Publizität könnte eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Geldgeber haben (sog. chilling effect).
- Die Offenlegung tangiert bei Privatpersonen ausserdem den Schutz der Privatsphäre, falls diese namentlich angegeben werden müssten. Es soll ein persönlicher Entscheid jedes einzelnen bleiben, ob er sein finanzielles Engagement offen legt.
- Transparenzvorschriften entfalten nur dann die gewünschte Wirkung, wenn sie auch konsequent umgesetzt und deren Einhaltung überwacht wird sowie bei Nichteinhaltung entsprechende Sanktionen verhängt werden können. Da Transparenzvorschriften anfällig für Schlupflöcher und Umgehungen sind, ist dies mit einem nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand verbunden.

Antrag der AG 3:

In der Verfassung soll keine Grundlagen für den Erlass von Transparenzvorschriften erlassen werden. (Einstimmig)

4.1.3 Parteienfinanzierung

Soll in der Verfassung eine Grundlage für eine direkte staatliche Parteienfinanzierung geschaffen werden?

Argumente pro:

- Direkte Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand an die politischen Parteien können dazu beitragen, deren allgemeine Finanzschwäche zu lindern, Ungleichheiten im Ressourcenpotenzial von Partei zu Partei auszugleichen und den Rückstand auf die oft viel potenteren Interessenverbände zu verkürzen. Die staatliche Unterstützung liesse sich insbesondere wegen der besonderen Gemeinwohlorientierung der Parteien rechtfertigen.
- Die Frage der staatlichen Parteienfinanzierung ist eng verbunden mit jener der Transparenz. Die Verknüpfung dieser beiden Themen erfolgt häufig deshalb, weil befürchtet wird, dass mit dem Erlass von Transparenzvorschriften ein Rückgang der privaten Finanzierungsbeiträge einhergehen würde, was wiederum eine staatliche Parteienfinanzierung notwendig machen würde.

Argumente contra:

- Eine staatliche Parteienfinanzierung würde eine besondere Privilegierung der politischen Parteien gegenüber anderen politischen Akteuren bedeuten.
- Ausserdem wäre – je nach Ausgestaltung – ein mehr oder weniger grosser finanzieller und bürokratischer Aufwand damit verbunden.
- Aus einer staatlichen Parteienfinanzierung würde ein indirekter Zwang resultieren, sich als Partei zu organisieren, um überhaupt von den Beiträgen profitieren zu können. Dies widerspricht der Tradition in Appenzell Ausserrhoden mit vielen parteiungebundenen Akteuren (Lesegesellschaften etc.).

Antrag der AG 3:

Auf eine verfassungsmässige Grundlage für eine direkte staatliche Parteifinanzierung soll verzichtet werden. (Einstimmig)

4.2 Fraktionen

Sollen die Fraktionen in der Verfassung verankert werden?

Argumente pro:

- Mit der Verankerung der Fraktionen in der Verfassung würde dem individuellen Recht der Mitglieder des Kantonsrates zur Fraktionsbildung eine tieferliegende Legitimation verlieht.
- Die Nennung der Fraktionen in der Verfassung kann deutlich machen, dass ihre Existenz eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren des Kantonsrates ist, insbesondere für die Strukturierung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses, für die repräsentative Besetzung der parlamentarischen Kommissionen und für die Organisation des Ratsbetriebs. Mit der Verankerung wird somit Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit miteinander in Einklang gebracht.
- Die Nennung der Fraktionen in der Verfassung würde auch ihre Stellung gegenüber den Kommissionen, welche ebenfalls über eine verfassungsrechtliche Grundlage verfügen (vgl. Art. 79 KV), aufwerten. Zwar haben die Fraktionen anders als die Kommissionen keine Organstellung (vgl. oben Ziff. 1.2), die Verankerung in der Verfassung könnte aber den Weg frei machen, die Fraktionen künftig in der Gesetzgebung als Organe des Kantonsrates zu etablieren.

Argumente contra:

- Im Rahmen der Staatsleitungsreform wurde auf eine Verankerung der Fraktionen in der Verfassung ausdrücklich verzichtet. Der Regierungsrat vertrat in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Bildung von Fraktionen als Zusammenschlüsse der Ratsmitglieder eine Selbstverständlichkeit darstel-

le und deshalb keiner verfassungsrechtlichen Abstützung bedürfe (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2013, Staatsleitungsreform, Teilrevision der Kantonsverfassung, 1. Lesung, S. 9).

- Die Fraktionen haben in den letzten Jahren deutlich an Gewicht innerhalb des Kantonsrates gewonnen – auch ohne verfassungsrechtliche Verankerung.

Anmerkung: Sofern eine Verfassungsbestimmung zu den Fraktionen geschaffen würde, sollte sie sich auf das Notwendigste – also auf das Recht zur Bildung von Fraktionen – beschränken. Auf die Aufnahme von weitergehenden Regelungen (z.B. Ausrichtung von Fraktionsbeiträgen oder Mindestgrösse einer Fraktion) sollte hingegen im Sinne der Stufengerechtigkeit verzichtet werden. Diese Fragen sind der Gesetzgebung zu überlassen. Zudem ist auf die Organisationsautonomie des Kantonsrates Rücksicht zu nehmen (Art. 78 Abs. 1 KV; das Gesetz regelt lediglich die Grundzüge der Organisation).

Weil nach Auffassung der Arbeitsgruppe 3 keine Verfassungsbestimmung für die Parteien geschaffen werden soll, spricht sie sich auch gegen die Verankerung der Fraktionen aus. Würde jedoch – entgegen dem Antrag der Arbeitsgruppe 3 – die Parteien in der Verfassung verankert, müssten auch die Fraktionen in der Verfassung erwähnt werden.

Antrag der AG 3:

Die Fraktionen sollen nicht in der Verfassung verankert werden. (Einstimmig)

4.3 Zusammenfassung der Anträge

Die Anträge der Arbeitsgruppe 3 zum Themenblatt 3212 können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Parteien und Fraktionen sollen wie bisher nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.

5. Literaturhinweise

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017

CARONI MARTINA, Herausforderung Demokratie, in: ZSR 132/2013 II, S. 5–93

SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M., in: Ehrenzeller Bernhard, Schindler Benjamin, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 137

TSCHANNEN PIERRE, in: Waldmann Bernhard, Belser Eva Maria, Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 137

VON WYSS MORITZ, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2001

6. Beschlüsse

29.08.2019	Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst folgenden Anträge zuhanden des Plenums: – Die Parteien und Fraktionen sollen wie bisher nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert werden.
17.09.2019	Die Arbeitsgruppe genehmigt das Themenblatt 3212 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
24.10.2019	Das Plenum folgt dem Antrag der Arbeitsgruppe 3, wonach die Parteien und Fraktionen wie bisher nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert werden sollen. (Protokoll der VK-Sitzung vom 24.10.2019, S. 2)