



33 Revision der Verfassung

Version vom 24. Oktober 2019 (vom Plenum beraten)

1. Geltendes Recht

Die Art. 112 bis 114 KV regeln die Revision der Verfassung. In Art. 112 KV ist der Grundsatz enthalten, dass die Kantonsverfassung jederzeit ganz (*Totalrevision*) oder teilweise (*Teilrevision*) revidiert werden kann. Eine Teilrevision kennzeichnet sich dadurch, dass sie stets gegenständlich beschränkt ist. Sie kann zwar formal mehr als eine einzelne Verfassungsbestimmung umfassen, allerdings muss zwischen den zu ändernden Bestimmungen ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 113 KV). Eine Teilrevision ist mit anderen Worten nur soweit zulässig, als der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt wird. Im Unterschied dazu unterliegt eine Totalrevision keiner gegenständlichen Beschränkung. Im Rahmen einer Totalrevision stehen somit thematisch der gesamte Verfassungstoff und formal alle Bestimmungen der „alten“ Verfassung zur Disposition (BIAGGINI, Art. 192 N 5 f.).

Verfassungsrevisionen werden gemäss Art. 112 Abs. 2 KV auf dem Weg der Gesetzgebung vorgenommen. Der qualifizierten Bedeutung der Verfassungsrevision entsprechend, unterliegen aber sämtliche Verfassungsrevisionen – im Gegensatz zu Gesetzesvorlagen – dem obligatorischen Referendum (Art. 60 Abs. 1 lit. a KV). Während bei einer Teilrevision dem Stimmvolk unmittelbar die neue bzw. geänderte Verfassungsbestimmung zur Abstimmung unterbreitet wird, haben die Stimmberechtigten im Falle einer Totalrevision zuerst grundsätzlich darüber zu entscheiden, ob sie eine solche überhaupt wollen. Zusammen mit dieser Grundsatzfrage haben die Stimmberechtigten ausserdem zu entscheiden, welches Organ für die Totalrevision zuständig sein soll. Gemäss Art. 114 Abs. 2 KV haben sie dabei die Wahl zwischen dem Kantonsrat und einem eigens dafür gewählten Verfassungsrat. Die Möglichkeit, für die Totalrevision einen Verfassungsrat einzusetzen, stellt eine Abweichung von der gewöhnlichen verfassungsmässigen Kompetenzordnung dar, wonach der Kantonsrat über Vorlagen zur Revision der Kantonsverfassungen zuhanden der Stimmberechtigten beschliesst (Art. 74 Abs. 1 KV).

In Art. 114 Abs. 1 KV ist sodann eine sogenannte Evaluationsklausel (häufig auch Generationenklausel genannt) verankert. Gemäss dieser ist der Kantonsrat dazu angehalten, in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Bejaht der Kantonsrat das Bedürfnis nach einer Totalrevision, findet das ordentliche Verfahren Anwendung und der Entscheid ist den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen (vgl. Art. 114 Abs. 2 KV). Ein ablehnender Entscheid des Kantonsrates unterliegt gemäss SCHOCH (Leitfaden durch die Ausserrhodischen Kantonsverfassung, S. 168) nicht der obligatorischen Volksabstimmung. Die Stimmberechtigten können in diesem Fall „nur“ noch mit einer Volksinitiative eine Totalrevision der Verfassung verlangen (SCHOCH, S. 168). Allerdings

entspricht diese nicht näher begründete Auffassung im Leitfaden nicht dem Wortlaut von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 KV.

Ziel der in Art. 114 Abs. 1 KV verankerten Evaluationsklausel ist, dass die Verfassung nicht erst dann totalrevidiert wird, wenn sie bereits völlig überaltert ist und nicht mehr mit der Verfassungswirklichkeit übereinstimmt (SCHOCH, S. 168). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist heute der einzige Kanton mit einer solchen Evaluationsklausel. Der Kanton Genf hob eine entsprechende Klausel im Jahr 1993 mit der Begründung auf, die Norm habe mit der Einführung des Initiativrechts zur Totalrevision schon seit längerem ihren Zweck verloren (IMHOF, S. 55 f.). Die Evaluationsklausel kam bisher einmal zur Anwendung. In der Volksabstimmung vom 4. März 2018 sprachen sich die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden – gestützt auf Art. 114 Abs. 1 KV – dafür aus, die Kantonsverfassung total zu revidieren.

2. Übergeordnetes Recht

Die Bundesverfassung schreibt den Kantonen die Verfassungsinitiative als zwingenden Bestandteil ihrer Verfassungsordnung vor (vgl. Art. 51 Abs. 1 BV). Die Kantonsverfassungen müssen demnach in allen ihren Teilen jederzeit abänderbar sein. Folglich sind sowohl Ewigkeitsklauseln, welche bestimmte Teile der Verfassung für unabänderlich erklären (vgl. z.B. Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland), als auch Karenzfristen, welche die Verfassung als Ganzes während einer bestimmten Zeitdauer für unabänderlich erklären, nicht mit den Vorgaben von Art. 51 Abs. 1 BV vereinbar.

Als weiteren zwingenden Bestandteil der kantonalen Verfassungsordnung schreibt Art. 51 Abs. 1 BV das obligatorische Verfassungsreferendum vor. Den Stimmberechtigten müssen somit sämtliche Änderungen des Verfassungstextes – also sowohl Teil- als auch Totalrevisionen – zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Obwohl sich die Bundesverfassung zu diesem Punkt ausschweigt, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die „Zustimmung des Volkes“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 BV gegeben ist, wenn die Vorlage von einer Mehrheit der Stimmenden gutgeheissen wurde.

3. Verfassungsvergleich

In praktisch allen Kantonsverfassungen findet sich am Schluss des Verfassungsdokuments ein separates Kapitel, welches die Revision der Verfassung regelt. In diesem wird die jederzeitige Abänderbarkeit mittels Total- oder Teilrevision zumeist ausdrücklich festgehalten. Vereinzelt ergibt sich dieser Grundsatz aber auch lediglich implizit aus den Revisionsbestimmungen (vgl. FR, GE, NW, SG, VD).

Kantonale Unterschiede zeigen sich insbesondere im Verfahren der Totalrevision, welches in den meisten Kantonsverfassungen mehr oder weniger detailliert geregelt wird. In 20 Kantonen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TI, VD, ZH) wird dieses Verfahren durch das Volk in einer Grundsatzabstimmung aufgrund einer Initiative oder eines Parlamentsbeschlusses eingeleitet. In Uri kann der Landrat ohne ausdrückliche Zustimmung des Volkes eine Totalrevision der Verfassung beschliessen (vgl. Art. 121 KV/UR). Im Tessin erübrigt sich dagegen die Grundsatzabstimmung, wenn die Totalrevision vom Staatsrat vorgeschlagen wird (vgl. Art. 84 Abs. 1 KV/TI). Neben dem Grundsatzentscheid, ob eine Totalrevision durchgeführt werden soll, entscheidet das Volk in zwölf Kantonen (AR, BE, FR, NE, NW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZH) auch darüber, ob die Totalrevision durch das Parlament oder durch einen eigens dafür gewählten Verfassungsrat vorgenommen werden soll. Dagegen erklären die Verfassungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Obwalden und Uri dafür ausschliesslich einen Verfassungsrat für zuständig (vgl. § 123 Abs. 2 KV/AG, § 144 Abs. 2 KV/BL, Art. 112 Abs. 2 KV/OW, Art. 121 Abs. 2 KV/UR); die Verfassungen der Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus hingegen ausschliesslich das Parlament (vgl. Art. 48 Abs. 3 KV/AI, Art. 140 Abs. 2 KV/GL). Die übrigen Verfassungen äussern sich nicht explizit zu dieser

Frage, wodurch sich implizit die Zuständigkeit des Parlaments ergibt – vorbehältlich einer vorgängigen Verfassungsänderung (vgl. Beispiel des Kantons Zürichs, dessen Verfassung vom 18. April 1869 keine expliziten Bestimmungen darüber enthielt, wer für die Totalrevision zuständig ist, weshalb vor Einsetzung des Verfassungsrates ein entsprechender Verfassungszusatz erlassen werden musste). Schliesslich legen neun Kantonsverfassungen (BE, BS, FR, JU, OW, SH, SG, SO, VD) fest, dass das zuständige Gremium im Falle der Ablehnung der totalrevidierten Verfassung durch das Volk diesem in einer bestimmten Frist einen zweiten Entwurf vorlegen kann bzw. muss (vgl. zum Ganzen AUER, S. 248 ff.).

Auch die Bundesverfassung enthält ein Kapitel zu ihrer Revision. Der Inhalt der darin enthaltenen Bestimmungen unterscheidet sich nur geringfügig von den kantonalen Revisionsbestimmungen. Der Vorschlag für eine Totalrevision der BV kann entweder vom Volk (Volksinitiative) oder von einem der beiden Räte kommen (Art. 193 Abs. 1 BV). Sofern der Vorschlag von einem der beiden Räte kommt und sich die Räte einig sind, kann die Totalrevision – anders als in den meisten Kantonen – ohne Zustimmung des Volkes von der Bundesversammlung beschlossen werden (Art. 193 Abs. 1 BV). Wird die Totalrevision hingegen mittels Volksinitiative vorgeschlagen oder sind sich die beiden Räte uneinig, so entscheidet das Volk über die Durchführung der Totalrevision (Art. 193 Abs. 2 BV). Stimmt das Volk dieser zu, erfolgt eine ausserordentliche Neuwahl der beiden Räte (Art. 193 Abs. 3 BV). Dadurch soll das Volk die Möglichkeit erhalten, ein revisionsfreundliches Parlament zu wählen (HANGARTNER/EHRENZELLER, Art. 193 N 16). Unabhängig davon, ob der Anstoss zur Totalrevision der Verfassung vom Volk oder von einem der beiden Räte kommt, ist die Bundesversammlung für diese zuständig. Anders als in den meisten Kantonen sieht der Bund keine Möglichkeit vor, die Totalrevision durch einen Verfassungsrat vornehmen zu lassen – die oben angesprochene Neuwahl der Bundesversammlung dient aber gewissermassen als „Ersatz“ für einen Verfassungsrat.

4. Vorschläge und Argumentarium

Hinsichtlich Art. 112 KV (Grundsatz) und Art. 113 KV (Teilrevision) ist kein Diskussions- bzw. Handlungsbedarf ersichtlich. Die nachfolgenden Vorschläge und Argumentarien beziehen sich deshalb ausschliesslich auf das Verfahren der Totalrevision (Art. 114 KV). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch im Rahmen von Art. 114 KV nur ausgewählte Fragen behandelt werden.

4.1 Grundsatzabstimmung

Soll die Frage, ob eine Totalrevision der Kantonsverfassung durchzuführen ist, weiterhin den Stimmberechtigten vorgelegt werden?

Die Einleitung eines Verfahrens zur Totalrevision der Kantonsverfassung erfordert nach geltendem Recht die Zustimmung des Volkes. Dies gilt nicht nur dann, wenn der Anstoss für die Totalrevision in Form einer Volksinitiative gegeben wird, sondern auch dann, wenn der Kantonsrat bzw. der Regierungsrat die Totalrevision anregt.

Folgende Gründe sprechen dafür, den Entscheid über die Einleitung eines Verfahrens zur Totalrevision der Verfassung weiterhin in jedem Fall den Stimmberechtigten zu überlassen:

Die Ausarbeitung einer neuen Verfassung zieht sich über mehrere Jahre hin und erfordert den Einsatz von nicht unbeträchtlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Es erscheint deshalb sachgerecht, wenn der Start eines solchen „Mammutprojekts“ direktdemokratisch abgesegnet wird. Dies entspricht im Übrigen auch der Ausserrhoder Verfassungstradition. Das Erfordernis der Zustimmung des Volkes für die Einleitung eines Verfahrens zur Totalrevision der Kantonsverfassung war bereits in der Verfassung von 1908 vorgesehen. Insbesondere vor dem Hintergrund der ehemaligen Landsgemeindedemokratie und dem traditionell starken Volk – was sich noch heute in den niederschwellig zugänglichen Volksrechten widerspiegelt – wür-

de es sozusagen einem „Traditionsbruch“ gleichkommen, wenn ein so wichtiger Entscheid nun in die alleinige Zuständigkeit des Kantonsrates übertragen würde.

Als Gegenargument für einen zwingenden Grundsatzbeschluss durch das Volk kann hingegen angeführt werden, dass sich die Rolle und Funktion des Ausserrhoder Kantonsrates seit der Abschaffung der Landsgemeinde jener in anderen Kantonen angeglichen hat. Insofern könnte wie beispielsweise im Kanton Uri in den Fällen, in denen das Totalrevisionsverfahren vom Kantonsrat eingeleitet wird, auf eine Volksabstimmung verzichtet werden.

Die Arbeitsgruppe 3 stimmt nicht ausdrücklich über einen Antrag zu Ziff. 4.1 ab. Aus der Diskussion und dem nachfolgenden Antrag unter Ziff. 4.2.3 (Obligatorische Abstimmung über den Prüfungsbeschluss des Kantonsrates) ergibt sich jedoch, dass sie bei dieser Frage am Status quo festhält.

4.2 Evaluationsklausel

4.2.1 Grundsätzliches

Soll dem Kantonsrat weiterhin die Pflicht auferlegt werden, eine Totalrevision der Verfassung in regelmässigen Zeitabständen zu prüfen?

Argumente pro:

- Die Evaluationsklausel bezweckt die zeitlich wiederkehrende Überprüfung des Normtexts auf seine materielle und formelle Richtigkeit. Sie ist in der Lage, dort die nötigen Impulse zu schaffen, wo zwar revisionsbedürftige Bestimmungen vorliegen, diese aber Themenbereiche betreffen, die vom Initiativrecht mangels gesellschaftlichem oder parteipolitischem Interesse nicht bedient werden. Dadurch kann ein Auseinanderdriften des Verfassungstextes und der gelebten Verfassungswirklichkeit verhindert werden (IMHOF, S. 56 f.).
- Die Notwendigkeit für Verfassungsänderungen ergibt sich möglicherweise erst durch eine vertiefte Prüfung der Kantonsverfassung.
- Die Verfassung verbietet die Rahmenbedingungen für das Zusammenleben zwischen den Menschen sowie für die Beziehung des Individuums zum Staat. Sie spiegelt den Grundkonsens über die gesellschaftstragenden Basiswerte wider. Eine regelmässige Überprüfung rechtfertigt sich daher selbst dann, wenn der Entscheid, auf eine Totalrevision zu verzichten, absehbar ist (IMHOF, S. 57).
- Die Evaluationsklausel wurde erst anlässlich der letzten Totalrevision in die Verfassung aufgenommen und konnte bereits bei ihrer ersten Anwendung den Impuls für eine Totalrevision geben. Ihre Wirksamkeit steht daher ausser Frage.
- Die Evaluationsklausel auferlegt dem Kantonsrat lediglich eine Prüfungspflicht. Der Kantonsrat bzw. die Stimmberechtigten können im Rahmen dieser Prüfung auch zum Schluss kommen, dass keine sachliche Notwendigkeit für die Durchführung einer Totalrevision besteht. Die Evaluationsklausel führt somit nicht zwingend dazu, dass die Verfassung alle 20 Jahre totalrevidiert wird. So enthielt beispielsweise auch die Verfassung des Kantons Genf vom 24. Mai 1874 eine Evaluationsklausel, welche 1993 ersatzlos aufgehoben wurde, ohne dass sie je eine Totalrevision auszulösen vermochte (IMHOF, S. 51).
- Durch die Evaluationsklausel kann unter Umständen auch eine gewisse Konstanz in der Verfassungsgebung erreicht werden: Man verzichtet möglicherweise darauf, eine Totalrevision zwischen den Evaluationen anzuregen, da man darauf vertraut, dass die Frage ohnehin in absehbarer Zeit wieder geprüft wird.
- Wenn es keine Evaluationsklausel gibt, fragt sich, wer überhaupt eine Totalrevision einleiten würde, wenn kein offensichtlicher Handlungsbedarf gegeben ist. Ein Handlungsbedarf kann sich aber nicht nur bei fundamentalen Veränderungen ergeben (wie z.B. die Abschaffung der Landsgemeinde), sondern auch, wenn es hierfür viele „kleinere“ Gründe gibt.

Argumente contra:

- Der Kantonsrat hat auch ohne Evaluationsklausel die Möglichkeit zu prüfen, ob eine Totalrevision durchzuführen ist. Die Frage der Totalrevision ist nicht in erster Linie aus Gründen des Zeitablaufs, sondern vielmehr wegen sachlicher Notwendigkeit zu prüfen (so auch die Auffassung des Regierungsrates gemäss Mitbericht des Regierungsrates vom 11. Juni 1994 zum Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Mai 1993, Art. 116).

Antrag der AG 3:

Der Kantonsrat soll weiterhin verpflichtet werden, eine Totalrevision der Verfassung in regelmässigen Zeitabständen zu prüfen. (7 dafür, 1 dagegen, 1 Enthaltung)

4.2.2 Zeitspanne zwischen den Evaluationen

Soll die Zeitspanne zwischen den Evaluationen (20 Jahre) unverändert beibehalten werden?

Argumente pro:

- Hinter der Evaluationsklausel steht der Gedanke der Verfassung als Generationenwerk. Im Hinblick darauf, erscheint eine Zeitspanne von 20 Jahren als gerechtfertigt. Eine (wesentliche) Verlängerung dieser Zeitspanne würde nicht mehr mit dieser Grundidee korrespondieren. Dasselbe gilt für eine (wesentliche) Verkürzung.
- Gegen eine Verkürzung spricht ebenso, dass die Verfassungsurkunde als Ausgangspunkt der Rechtsordnung eine gewisse Stabilität und Kontinuität aufweisen sollte. Würde die Verfassung in Zeitabständen von weniger als 20 Jahren jeweils gesamthaft auf den Prüfstand gestellt, könnte dadurch sogar ihre Legitimität in Frage gestellt werden.

Argumente contra:

- Sofern es auf Kantonsebene keine grösseren Veränderungen gibt, welche sich auf verschiedene Bereiche der Verfassung auswirken (wie z.B. die Abschaffung der Landsgemeinde bei der aktuellen Revision), erscheint die Zeitspanne von 20 Jahren als eher kurz. In anderen Kantonen wird oft erst nach viel längerer Zeit eine Totalrevision der Verfassung geprüft bzw. in Angriff genommen.
- Eine Verlängerung der Zeitspanne (z.B. auf 25 Jahre) wäre insbesondere zu diskutieren, wenn der Beschluss des Kantonsrates unabhängig vom Prüfungsergebnis dem obligatorischen Referendum unterliegen würde (vgl. nachfolgend Ziff. 4.1.3).

Antrag der AG 3:

Die Zeitspanne zwischen den Evaluationen soll weiterhin 20 Jahre betragen. (8 dafür, 1 für 25 Jahre)

4.2.3 Obligatorische Abstimmung über den Prüfungsbeschluss des Kantonsrates

Soll die Frage, ob eine Totalrevision der Kantonsverfassung durchzuführen sei, unabhängig vom Prüfungsergebnis des Kantonsrates – also nicht nur wenn er die Totalrevision befürwortet, sondern auch wenn er diese ablehnt – den Stimmberechtigten vorgelegt werden („obligatorisches Referendum“)?

In rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob ein Referendum gegen einen negativen Kantonsratsbeschluss, wie die Ablehnung einer Totalrevision, überhaupt möglich ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt das Referendum – ob obligatorisch oder fakultativ – in erster Linie ein Vetorecht dar. Das Referendum hat nach dem allgemeinen Schweizerischen Rechtsverständnis keinen negativen Charakter und kann grundsätzlich nur gegen positive Parlamentsakte ergriffen werden. Wenn sich jedoch aus dem kantonalen Recht klarerweise ergibt, dass der Begriff des Referendums in einem weiteren Sinne verstanden wird

als gemeinhin in der Schweiz, kann auch ein Referendum gegen ablehnende Beschlüsse zulässig sein. Sieht das kantonale Recht es ausdrücklich vor, erweist sich ein Referendum gegen ablehnende Parlamentsbeschlüsse jedenfalls in denjenigen Konstellationen als zulässig, in denen klar definiert ist, worüber die Bürgerinnen und Bürger abstimmen (BGE 131 I 126 E. 6; 99 Ia 524 E. 4 und 5a; Urteil 1C_26/2017 vom 19. Oktober 2017 E. 2.2).

Daraus ergibt sich, dass eine Abstimmung gegen einen ablehnenden Beschluss des Kantonsrates zwar nicht dem allgemeinen Verständnis eines Referendums entspricht. Dennoch wäre es zulässig, eine Volksabstimmung auch dann durchzuführen, wenn der Kantonsrat eine Totalrevision ablehnt, wenn in der Verfassung eine entsprechend klare Bestimmung aufgenommen wird.

Argumente pro:

- Zwar ist mit der Prüfung der Frage, ob eine Totalrevision der Verfassung durchzuführen ist, der Kantonsrat beauftragt. Das letzte Wort soll dabei aber immer noch das Stimmvolk haben. Die Bedeutung der Sache rechtfertigt ein obligatorisches Referendum selbst dann, wenn der Kantonsrat der Ansicht ist, es bedürfe keiner Totalrevision.
- Die Prüfung der Frage, ob eine Totalrevision notwendig ist, soll sorgfältig und vertieft durchgeführt werden. Wenn auch ein ablehnender Beschluss des Kantonsrates dem „Referendum“ untersteht, wird eine solche Prüfung besser gewährleistet.

Argumente contra:

- Wenn der Kantonsrat keine sachliche Notwendigkeit für die Durchführung einer Totalrevision der Verfassung sieht, ist es eher unwahrscheinlich, dass das Stimmvolk diesbezüglich anderer Meinung ist – insbesondere wenn das Abstimmungsergebnis im Kantonsrat eindeutig war. Ansonsten wäre es dem Stimmvolk immer noch möglich, die Totalrevision mittels Volksinitiative einzuleiten. Ein „Referendum“ gegen einen negativen Kantonsratsbeschluss ist daher nicht notwendig.
- Das obligatorische Referendum über den Prüfungsbeschluss des Kantonsrates führt lediglich zu unnötigen Volksabstimmungen und ist somit insbesondere im Hinblick auf den sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel als kritisch zu betrachten. Die gilt insbesondere dann, wenn kein Grund ersichtlich ist, eine Totalrevision durchzuführen.
- Wenn es dennoch dazu kommen sollte, dass die Stimmberechtigten entgegen der Empfehlung des Kantonsrates eine Totalrevision möchten, wäre der Kantonsrat in einer unangenehmen Situation. Er müsste eine neue Verfassung ausarbeiten, die er gar nicht möchte. Zwar könnten die Stimmberechtigten auch einen Verfassungsrat einsetzen. Damit würde aber der Kantonsrat ausgeschaltet. Diese Überlegung könnte den Kantonsrat möglicherweise dazu verleiten, einer Totalrevision zuzustimmen, selbst wenn sie nicht unbedingt notwendig wäre.

Antrag der AG 3:

Die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, soll den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Dies soll auch dann gelten, wenn der Kantonsrat eine Totalrevision ablehnt. (5 dafür, 4 dagegen)

4.3 Verfassungsrat

4.3.1 Auswahlmöglichkeit zwischen Kantonsrat und Verfassungsrat

Soll das Recht der Stimmberechtigten, für die Vorbereitung der Totalrevision der Verfassung zwischen dem Kantonsrat und einem Verfassungsrat zu wählen, weiterhin in der Verfassung verankert werden?

Mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung kann das Volk nach der geltenden Verfassung entweder den Kantonsrat oder einen besonderen Verfassungsrat beauftragen. Obwohl sich das Volk sowohl bei der vorliegenden als auch bei der letzten Totalrevision gegen den Einsatz eines Verfassungsrates entschieden hat (ein besonderer Revisionsrat wurde letztmals anlässlich der Totalrevision von 1908 eingesetzt), wäre es etwas voreilig, die Institution des Verfassungsrates nun mit dieser Begründung aus der neuen Verfassung zu streichen. Unter gewissen Umständen kann es nämlich durchaus Sinn machen, für die Totalrevisionsarbeiten einen Verfassungsrat einzusetzen. So kann der Einsatz eines Verfassungsrates beispielsweise in Fällen, in denen die Auffassungen von Volk und Parlament bezüglich der Notwendigkeit einer Verfassungsrevision nicht übereinstimmen – z.B. wenn die Totalrevision durch eine Volksinitiative in Gang gesetzt, vom Parlament jedoch abgelehnt wird – einem allfälligen Misstrauen der Stimmbürger entgegenwirken (RÜEGG, S. 131).

Die Streichung des Verfassungsrates aus den Revisionsbestimmungen würde zwar nicht bedeuten, dass die künftige Generation bei der nächsten Totalrevision keinen Verfassungsrat einsetzen könnte, allerdings bedürfte es dann zuerst einer Teilrevision der Verfassung, welche die gewöhnliche verfassungsmässige Kompetenzordnung aushebeln und die Möglichkeit, einen Verfassungsrat einzusetzen, verfassungsrechtlich verankern würde (so z.B. im Kanton Zürich anlässlich der letzten Totalrevision geschehen, vgl. den Zürcher Verfassungszusatz vom 13. Juni 1999). Die entsprechende Teilrevision würde dem obligatorischen Referendum unterliegen und müsste im Anschluss durch die Bundesversammlung gewährleistet werden. Dadurch würde das Totalrevisionsverfahren unnötig verzögert. Die Verankerung der Auswahlmöglichkeit zwischen Kantonsrat und Verfassungsrat erspart der künftigen Generation somit das mühsame und zeitenintensive Prozedere einer vorgängigen Teilrevision und bewahrt ihr gleichzeitig die grösstmögliche Wahlfreiheit.

Antrag der AG3:

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. (Einstimmig)

4.3.2 Wahl und Zusammensetzung des Verfassungsrates

Sollen in Bezug auf den Verfassungsrat weitere Modalitäten – insbesondere das Wahlorgan, das Wahlverfahren und die Zusammensetzung – in der Verfassung geregelt werden?

In den meisten Kantonsverfassungen, welche den Einsatz eines Verfassungsrates vorsehen, sind bezüglich diesem noch weitere Bestimmungen enthalten – insbesondere was dessen Zusammensetzung und Wahl betrifft. Häufig wird dazu auf die entsprechenden Bestimmungen zum Parlament verwiesen, wobei teilweise die Bestimmungen über die Amtsdauer und die Unvereinbarkeiten explizit für nicht anwendbar erklärt werden (vgl. z.B. Art. 129 Abs. 2 KV/BE, Art. 115 Abs. 3 KV/SG, Art. 116 Abs. 2 KV/SH, Art. 173 Abs. 3 KV/VD).

Im Unterschied dazu sind in der geltenden Ausserrhoder Verfassung keine weiterführenden Bestimmungen zum Verfassungsrat enthalten. Hätten sich also die Stimmberechtigten bei der vorliegenden Totalrevision für den Einsatz eines Verfassungsrates entschieden, hätte zuerst ein Gesetz erlassen werden müssen, welches insbesondere dessen Zusammensetzung und Wahl geregelt hätte. Zwar ist fraglich, ob in ein bis zwei Revisionsartikeln überhaupt alle wichtigen, den Verfassungsrat betreffenden Fragen im Voraus geklärt werden könnten und damit der Erlass eines Gesetzes vermieden werden könnte. Dies spricht aber nicht dagegen, die grundsätzlichen Fragen, insbesondere das Wahlorgan, das Wahlverfahren und die Zusammensetzung, bereits auf Verfassungsstufe zu klären (beispielsweise durch einen Verweis auf die kantonsrätlichen Bestimmungen).

Argumente pro:

- Die grundsätzlichen Modalitäten der wichtigsten kantonalen Behörden werden auf Verfassungsstufe geregelt. So bestimmt die Verfassung die Wahlorgane für den Kantonsrat, den Regierungsrat und die Gerichte. Sie regelt ausserdem die Zusammensetzung des Kantons- und Regierungsrates und legt das Wahlverfahren für den Kantonsrat fest. Für das Wahlverfahren des Regierungsrates beantragt die Arbeitsgruppe 3 die Aufnahme einer analogen Bestimmung (vgl. Themenblatt 3222, Abschnitt D, Ziff. 4). Beim Verfassungsrat besteht in dieser Hinsicht somit eine Lücke.
- Werden die grundlegenden Modalitäten im Zusammenhang mit dem Verfassungsrat in einem Gesetz geregelt, bestimmt grundsätzlich das Parlament, nicht das Stimmvolk darüber. Dies kann vor allem dann problematisch sein, wenn das Parlament die Totalrevision der Verfassung insgesamt ablehnt.

Argumente contra:

- Im Unterschied zu den übrigen kantonalen Behörden kommt der Verfassungsrat nicht „sofort“ zum Einsatz, sondern – wenn überhaupt – erst bei der nächsten Totalrevision. Aufgrund dieses Umstandes sind unmittelbar anwendbare Organisations- und Wahlbestimmungen auch nicht notwendig, sondern können dann festgelegt werden, wenn sie gebraucht werden.
- Der Entscheid, wie der Verfassungsrat zusammengesetzt und gewählt werden soll, soll der künftigen Generation überlassen werden. Diese hat zu gegebenem Zeitpunkt festzulegen, welchen Bedürfnissen der Verfassungsrat genügen muss. Die Festlegung in der Verfassung, wie der Verfassungsrat zusammengesetzt und zu wählen ist, würde die künftige Generation dabei nur unnötig einschränken.

Beschluss der AG 3:

Beim Verfassungsrat sollen in der Verfassung keine Modalitäten wie das Wahlorgan, das Wahlverfahren und die Zusammensetzung geregelt werden. (Einstimmig)

4.4 Weiteres

4.4.1 Weiteres Vorgehen im Falle der Ablehnung des Verfassungsentwurfs

Soll in der Verfassung geregelt werden, wie weiter zu verfahren ist, wenn die totalrevidierte Verfassung in der Volksabstimmung abgelehnt wird, insbesondere ob bei einem ablehnenden Volksentscheid ein zweiter Verfassungsentwurf ausgearbeitet werden soll?

Das geltende Verfassungsrecht äussert sich nicht dazu, was mit dem vom Volk getroffenen Grundsatzbeschluss zur Totalrevision der Verfassung geschieht, wenn die ausgearbeitete Vorlage abgelehnt wird. Es ist unklar, ob die Behörden weiterhin an diesen gebunden bleiben und die Verfassungsvorlage anzupassen haben bis das Volk dieser zustimmt, oder ob der Revisionsbeschluss mit dem ersten Volks-Nein automatisch dahinfällt. Eine Bestimmung, welche diesen Fall regelt, ist beispielsweise in der Schaffhauser Verfassung enthalten. Diese hält fest, dass wenn der ausgearbeitete Verfassungsentwurf vom Volk abgelehnt wird, der mit der Revision beauftragte Rat verpflichtet ist, einen zweiten Entwurf auszuarbeiten. Erst wenn auch dieser von den Stimmberechtigten verworfen wird, fällt der Grundsatzbeschluss auf Totalrevision der Verfassung dahin (Art. 116 Abs. 3 KV/SH).

Argumente pro:

- Für die Aufnahme einer solchen Bestimmung spricht, dass die Totalrevision der Kantonsverfassung ein aufwändiges Verfahren ist und einen hohen Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln erfordert. Aus diesem Grund soll das Verfahren nach einem ersten ablehnenden Entscheid der Stimmberechtigten nicht sofort abgebrochen werden. Es macht daher Sinn, die Revisionsbehörde in der Verfassung im Fal-

le einer Ablehnung dazu zu verpflichten, den ersten negativen Volksentscheid zu analysieren und den Stimmberechtigten einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen. Der Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Verfassung soll demnach erst dahinfallen, wenn auch der zweite Entwurf verworfen wird.

- Darüber hinaus kann die frühzeitige Festlegung, dass nach einem allfälligen ersten Volks-Nein zur Verfassung ein zweiter Entwurf auszuarbeiten ist, dem Einleitungsbeschluss zur Totalrevision mehr Gewicht verleihen, was wiederum die Vorlage im ersten Urnengang stützen kann.

Argumente contra:

- Gegen die Aufnahme einer solchen Bestimmung könnte demgegenüber argumentiert werden, dass es sich dabei um eine blosse Verfahrensbestimmung handelt, welche nicht zwingend in die Verfassung gehört.
- Ausserdem gilt es, die Ablehnung einer totalrevidierten Verfassung als letzten Volksentscheid grundsätzlich zu respektieren. Es sollte nicht im Vorhinein festgelegt werden, dass in jedem Fall eine zweite Abstimmung über einen angepassten Entwurf stattfinden soll. Bleibt das weitere Vorgehen offen, und gibt es gute Gründe für einen erneuten Anlauf, so ist eine zweite Abstimmung nicht ausgeschlossen. Es kann im konkreten Fall entschieden werden, wie vorzugehen ist.

Antrag der AG 3:

Wenn ein im Rahmen einer Totalrevision ausgearbeitete Verfassungsentwurf in einer Volksabstimmung abgelehnt wird, soll der mit der Revision beauftragte Rat einen zweiten Entwurf ausarbeiten. (Einstimmig)

4.4.2 Frist zur Ausarbeitung eines weiteren Entwurfs

Soll die Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs an eine Frist gebunden werden?

Argumente pro:

- Mit der Ausarbeitung eines neuen Entwurfs sollte nicht zu lange zugewartet werden. Das Momentum sollte genutzt werden.

Argumente contra:

- Die sorgfältige Analyse der Gründe, die für das Scheitern des Verfassungsentwurfs verantwortlich sind, sowie das Ausarbeiten eines neuen Entwurfs brauchen Zeit. Es wäre problematisch, hier mit einer Frist Druck aufzusetzen und damit womöglich sogar ein erneutes Scheitern zu provozieren.

Beschluss der AG 3:

Die Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs soll nicht an eine Frist gebunden werden. (8 für Weglassen der Frist, 1 für Einführung einer Frist)

5. Literaturhinweise

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

HANGARTNER YVO/EHRENZELLER BERNHARD, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf/St. Gallen 2014

IMHOF JAN, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand, in: LeGes 2016/1, S. 51–59

RÜEGG PETER, Über den Verfassungsrat in der heutigen Schweiz, Eine Untersuchung anhand der Verfassungsgerichte der Kantone Aargau, Solothurn, Basel-Landschaft und Uri, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1989

SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung vom 30. April 1995, S. 167–168

6. Beschlüsse

29.08.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 3 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <p>Zur Evaluationsklausel:</p> <ul style="list-style-type: none">– Der Kantonsrat soll weiterhin verpflichtet werden, eine Totalrevision der Verfassung in regelmässigen Zeitabständen zu prüfen. (Ziff. 4.2.1)– Die Zeitspanne zwischen den Evaluationen soll weiterhin 20 Jahre betragen. (Ziff. 4.2.2)– Die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, soll den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Dies soll auch dann gelten, wenn der Kantonsrat eine Totalrevision ablehnt. (Ziff. 4.2.3) <p>Zum Verfassungsrat:</p> <ul style="list-style-type: none">– 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. (Ziff. 4.3.1)– Beim Verfassungsrat sollen in der Verfassung keine Modalitäten wie das Wahlorgan, das Wahlverfahren und die Zusammensetzung geregelt werden. (Ziff. 4.3.2) <p>Weiteres:</p> <ul style="list-style-type: none">– Wenn ein im Rahmen einer Totalrevision ausgearbeiteter Verfassungsentwurf in einer Volksabstimmung abgelehnt wird, soll der mit der Revision beauftragte Rat einen zweiten Entwurf ausarbeiten. (Ziff. 4.4.1)– Die Ausarbeitung eines zweiten Entwurfs soll nicht an eine Frist gebunden werden. (Ziff. 4.4.2)
17.09.2019	<p>Die Arbeitsgruppe genehmigt das Themenblatt 33 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
24.10.2019	<p>Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 3 zu, wonach der Kantonsrat weiterhin verpflichtet werden soll, eine Totalrevision der Verfassung alle 20 Jahre zu prüfen. (Protokoll der VK-Sitzung vom 24.10.2019, S. 8)</p> <p>Hingegen ist das Plenum der Ansicht, dass die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, nur dann den Stimmberechtigten vorgelegt werden soll, wenn der Kantonsrat eine solche befürworte. (Protokoll der VK-Sitzung vom 24.10.2019, S. 8 f.)</p> <p>Sodann stimmt das Plenum dem Antrag der Arbeitsgruppe 3 zu, wonach die Verfassung für die Vorbereitung einer Totalrevision den Stimmberechtigten weiterhin die Wahlmög-</p>

lichkeit zwischen dem Kantonsrat und einem Verfassungsrat bieten soll. Hinsichtlich des Verfassungsrates soll die Verfassung keine weiteren Modalitäten regeln. (Protokoll der VK-Sitzung vom 24.10.2019, S. 9)

Ebenfalls befürwortet wird der Antrag, wonach ein im Rahmen einer Totalrevision ausgearbeiteter Verfassungsentwurf, der vom Volk abgelehnt wurde, diesem zu einer zweiten Abstimmung vorgelegt werden muss. Die Ausarbeitung des zweiten Entwurfs soll nicht an eine Frist gebunden sein. (Protokoll der VK-Sitzung vom 24.10.2019, S. 9)