

Totalrevision der Kantonsverfassung; Vernehmlassung

Einleitung

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden dankt für die Gelegenheit der Stellungnahme und der Verfassungskommission für die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs sowie dem Regierungsrat für die Auseinandersetzung und Ergänzung desselben.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden hat sich vor der Revision in der parlamentarischen Diskussion gegen eine Totalrevision ausgesprochen. Das Volk hat an der Urne einer Totalrevision der Verfassung zugestimmt und anders entschieden.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden plädiert nun mit Überzeugung dafür, dass eine echte und tiefgreifende Totalrevision durchgeführt wird, welche zukunftsgerichtet und identitätsstiftend wirkt. Wir begrüßen, dass alle aktuellen (tages-)politischen Fragen im vorgelegten Entwurf Eingang gefunden haben (Stimmrechtsalter 16, Ausländerstimmrecht, Verhältniswahlrecht, Verzicht auf die Nennung der Gemeinden, Aufwertung des Klima- und Umweltschutzes, Finanzreferendum u.a.m.). Die Mitte Appenzell Ausserrhoden ruft bei der Verfassungsrevision jedoch zu weiteren Innovationen und mutigen Entscheiden auf.

Mit dieser Stellungnahme will die Mitte Appenzell Ausserrhoden einen Beitrag dazu leisten. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden nimmt nachfolgend allgemein und anschliessend im Detail zu den einzelnen Artikeln Stellung.

Politische Würdigung

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden stellt fest, dass unser Kanton seit der Abschaffung der Landsgemeinde und dem Wegfall der Kantonalbank an Identität verloren hat und in eine kraftlose Stimmungslage verfallen ist. Belege dafür sind die zumeist mangelnde Teilnahme der Bevölkerung an der politischen Meinungsbildung und die selten stattfindenden kantonalen Abstimmungen. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden ist ob dieser Entwicklung besorgt.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden sieht die Totalrevision der Verfassung als Chance, unserem Kanton für die nächsten 20 Jahre zeitgemässe politische Rahmenbedingungen zu geben, welche einem modernen Staat und deren Bevölkerung gerecht werden. Mit der revidierten Verfassung ist die Bürgernähe zu stärken und die Identität der Einwohnerinnen und Einwohner mit Appenzell Ausserrhoden zu verbessern. Schliesslich will die Mitte Appenzell Ausserrhoden mit der Revision das Bild des Kantons nach aussen schärfen und die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden spürbar erhöhen.

Leider müssen wir aber erkennen, dass die vorliegende Revision allzu technisch ausgefallen ist. Man hat zwar die aktuellen politischen Themen aufgenommen, aber zu wenige grundsätzliche Überlegungen über unseren Kanton angestellt. Im Gegensatz zur letzten Verfassungsrevision kann mit der vorliegenden Vorlage keine Aufbruchsstimmung in unserem Kanton verbreitet werden. Dies wäre aber mit Blick auf die erwähnte mangelnde Identität für unseren Kanton dringend notwendig. Es lohnt sich unseres Erachtens daher, diese Grundsatzdiskussionen in der Verfassungskommission nachzuholen: Was kann die Verfassung für eine gestärkte kantonale Identität beitragen? Wie positioniert sich unser Kanton mit dieser Verfassung? Wo will unser Kanton über

die Verfassung in den kommenden Jahrzehnten markante Akzente setzen (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt, usw.)?

Aus Sicht der Mitte Appenzell Ausserrhoden benötigen wir eine spürbare Aufbruchsstimmung, um in Appenzell Ausserrhoden mehr politische Lebendigkeit und ein starkes Wir-Gefühl zu entwickeln. Mit der Revision der Kantonsverfassung ist die Stellung des Kantons in der Ostschweiz wie auch der ganzen Schweiz zu klären: Soll unser Kanton ein ganz gewöhnlicher Agglomerationskanton eingeklemmt zwischen dem selbstbewussten Namensgeber Appenzell und unserem heimlichen Zentrum St. Gallen bleiben? Oder will Appenzell Ausserrhoden eine sichtbare und eigenständige Rolle einnehmen?

Nach Auffassung der Mitte Appenzell Ausserrhoden darf die Eigenständigkeit und Einzigartigkeit des Standes Appenzell Ausserrhoden in der Eidgenossenschaft über die Kantons Grenzen hinaus strahlen und sich nicht nur auf das AR-Kontrollschild beschränken. Kurz: Die Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder sollen wieder stolz auf ihren Kanton werden.

Zur Klärung dieser Anliegen und Gedanken müssen Verfassungskommission und Regierungsrat sich nochmals eingehend mit der Kantonsverfassung auseinandersetzen und den Fokus von der bisher rein technischen Sichtweise auf eine sinn- und identitätsstiftende Ebene richten.

Volksrechte und Mitwirkung

Hinsichtlich der Volksrechte und der Mitwirkung an den politischen Meinungsbildungsprozessen beurteilt die Mitte Appenzell Ausserrhoden die Vorlage als nicht zukunftsweisend und mangelhaft. Sinn und Geist der neuen Kantonsverfassung gehen hier in die falsche Richtung:

- Die Teilnahme an der politischen Willensbildung – beispielsweise in Debatten vor Volksabstimmungen – beschränkt sich offenbar nur auf die Stimmberechtigten (Art. 32).
- Politische Parteien, die massgeblich zum demokratischen Prozess beitragen, werden in der Vorlage nicht einmal erwähnt. Ebenso fehlt eine aktive Rolle des Staates zu Verbesserung der politischen Mitwirkung.
- Die Vernehmlassung und die Volksdiskussion werden aus den Volksrechten herausgelöst und finden sich neu im Gesetzgebungsprozess der Behörden (Art. 81 und 98). Es entsteht damit der Eindruck, dass die Vernehmlassung und die Volksdiskussion nicht mehr Volksrechte sind, sondern zu einem Verwaltungsakt herabgesetzt werden.
- Das Regierungspräsidium soll neu unter Ausschluss der Öffentlichkeit in einem stillen Kämmerlein im Regierungsgebäude zugeteilt werden (Art. 102).
- Die Stimmberechtigten dürfen wegen des fakultativen Referendums nur ausnahmsweise über Gesetzesvorlagen befinden (Art. 74). In vielen politischen Fragen fehlt die dazugehörige demokratische Auseinandersetzung. Dabei muss erwähnt werden, dass bei den Behörden ein Bewusstsein zur Ergreifung des Behördenreferendums vielfach fehlt (Art. 73). Man fragt sich: Geht das Volk einfach vergessen? Scheut man den Aufwand? Hat man gar Angst vor dem Volk?
- Interessierte, die von den Behörden Informationen wollen, finden sich in der Rolle von Bittstellern (Art. 83), statt dass einfach der Anspruch auf Informationen in der Verfassung niedergeschrieben wird.
- Zur Abrundung dieses Eindrucks schlägt die Regierung vor, dass die Volksdiskussion ersatzlos abgeschafft werden soll (Art. 98b). Begründet wird dies mit den zu langen Gesetzgebungsprozessen in Appenzell Ausserrhoden. Nebenbei: Sollte dieser Prozess nicht eher vorgelagert beschleunigt werden?

Mit der Abschaffung der Landsgemeinde vor 25 Jahren setzte eine Entwicklung ein, die zur Entfremdung zwischen Volk und Behörden führte. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden bedauert, dass mit der neuen Verfassung diese Entwicklung fortgeführt und verstärkt wird. Die politische Mitwirkung der Einwohnerinnen und Einwohner darf von den zuständigen Behörden und von der Verwaltung nicht als störend oder zeitraubend empfunden werden. Die Behörden schöpfen ihre Legitimation nicht nur aus der Verfassung, sondern auch aus einer möglichst breiten Akzeptanz ihrer Entscheide. Diese Akzeptanz kann mit direktdemokratischen Instrumenten, mit politischen Parteien und mit einer aktiven Mitwirkung der Bevölkerung erreicht werden.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden sieht insbesondere bezüglich der Volksrechte und der politischen Mitwirkung einen Korrekturbedarf an der Vorlage. So könnten beispielsweise die Volksmotion mit einer Handvoll Unterschriften (ähnlich: Schaffhausen, Solothurn, Freiburg, Neuenburg), aber auch die Einzelinitiative wie in Zürich (ähnlich: Appenzell Innerrhoden, Glarus) oder andere innovative Ansätze näher geprüft werden. Die genannten Beispiele zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger sehr wohl vernünftig damit umgehen können.

Nur wenn neben dem Petitions- und Stimmrecht mindestens ein anderes Instrument eingeführt wird, welches einer einzelnen Person das Gefühl gibt, im Kanton wahrgenommen zu werden, kann über die Abschaffung der Volksdiskussion diskutiert werden. Die Menschen in unserem Kanton brauchen direktdemokratische Ventile. Die Volksrechte und die politische Partizipation müssen nach Auffassung der Mitte Appenzell Ausserrhoden gestärkt werden, damit das Verhältnis zwischen dem Volk und den Behörden eine positive Wendung nimmt.

Regierungspräsidium oder Landammann

Die Bezeichnung und Funktion Landammann entspringt einer sehr langen Ausserrhoder Tradition. Der vorgesehene Namenswechsel führt zu einem zusätzlichen Identitätsverlust, der wehmütig stimmt und sorgfältig abgewogen werden muss. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden kann in einem Kopfentscheid der Bezeichnungen Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident zustimmen, ist doch die Bezeichnung Landammann nicht geschlechtsneutral und im Verkehr mit anderen Kantonen und ausländischen Gästen erklärungsbedürftig.

Mit dem Namenswechsel wird allerdings erwartet, dass die leitende, planende und koordinative Tätigkeit der Regierungspräsidentin oder des Regierungspräsidenten wesentlich mehr Gewicht erhält (Art. 102). Die Mitte Appenzell Ausserrhoden lehnt die Selbstbestimmung des Regierungsrates für die Zuteilung dieser wichtigen Funktion klar ab (Art. 102). Der Regierungspräsident oder die Regierungspräsidentin braucht eine breite Legitimation, die mit Vorteil durch eine Volkswahl und mit einer längeren Amtszeit sichergestellt wird.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden fordert, dass die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident mindestens vier Jahre im Amt bleibt und den Regierungsrat so führt, dass er oder sie eigene politische Akzente setzen kann und damit den Kanton nachhaltig prägt. Damit einher geht die Erkenntnis, dass nicht mehr automatisch jedes Mitglied des Regierungsrates einmal die Funktion des Regierungspräsidiums übernehmen kann. Mit einer kurzen Amtszeit und einem nicht nachvollziehbaren Rotationsverfahren für diese wichtige Funktion besteht die Gefahr, dass die Verwaltung an politischem Gewicht gewinnt und die Regierung im politischen Alltag einfach die Anliegen der Verwaltung «verkauft». Mit einer längeren Amtsdauer für das Regierungspräsidium kann der Kanton bei der Arbeit in überkantonalen Gremien und Verhandlungen – sei es mit anderen Kantonen oder Bundesbehörden - auch einen «Wettbewerbsvorteil» erreichen.

Mit dem Namenswechsel geht unseres Erachtens auch die bisherige Funktion des Landamanns als Anlaufstelle für Einwohnerinnen und Einwohner, welche im Umgang mit Behörden einfach Rat und bei Bedarf auch vertrauensstiftende, neutrale Vermittlung suchen, teilweise auf die Ombudsstelle über (Art. 120).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Präambel

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich für die Variante A aus, da es mit Blick auf die Religionsfreiheit und auf die multikulturelle Gesellschaft nicht mehr gerechtfertigt erscheint, explizit Bezug auf den Schöpfer einzelner Religionsgemeinschaften zu nehmen. Als Kompromiss wäre aber ein sehr allgemein gehaltener Bezug auf eine höhere Macht denkbar.

Art. 1

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden begrüsst die Streichung der Gemeindenamen und damit die Schaffung der Voraussetzungen für die Gemeindefusionen. Wir verweisen auf die Vernehmlassung zur Volksinitiative «Starke Ausserrhoder Gemeinden» samt Gegenvorschlag. Dort hat sich die Mitte Appenzell Ausserrhoden für die Variante 2 (mittlere Reduktion) ausgesprochen.

Art. 2

Zu Abs. 3:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden stört sich am Begriff «benachbartes Ausland», da der Kanton Appenzell Ausserrhoden keine Aussengrenzen zum Ausland hat und der Begriff insofern nicht ganz passend ist. Wir schlagen deshalb eine Überprüfung dieser Begrifflichkeit vor, beispielsweise könnte «benachbart» durch «umliegend» ersetzt oder allenfalls ganz weggelassen werden.

Art. 8

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich für die Variante B aus. Der Verfassungstext soll zeitlos und wandelbar formuliert sein. Auf eine genaue Definition der Diskriminierung kann verzichtet werden. Darüber hinaus entspringt die beispielhafte Aufzählung der Variante A einerseits zu sehr der Tagesaktualität und lässt andererseits wesentliche Diskriminierungstatbestände aus.

Art. 10

Das grundsätzliche Verbot der echten Rückwirkung ist ein Ausfluss aus dem Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben. Die Lehre und Rechtsprechung hierzu ist genügend klar und konkret. Dieses Verbot bräuchte daher keine gesonderte Erwähnung in der Kantonsverfassung. Wenn es doch erwähnt werden soll, so erachtet die Mitte Appenzell Ausserrhoden es als zwingend, dass zwischen echter und unechter Rückwirkung unterschieden wird, da die unechte Rückwirkung grundsätzlich zulässig ist und unklar ist, ob Art. 10 der Kantonsverfassung in der jetzigen Formulierung diese mitumfasst.

Art. 19

Zu Abs. 1:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden schlägt vor, Abs. 1 dahingehend zu überprüfen, dass damit keine Rechtsgrundlage für die Ausübung von Extremismus geschaffen wird. Wir schlagen daher vor, Abs. 1 wie folgt umzuformulieren:

1 Jede Person hat das Recht, ihre religiöse und weltanschauliche Überzeugung frei zu bilden, zu bekennen und in den Schranken der Rechtsordnung danach zu handeln.

Zu Abs. 3:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden unterstützt den dritten Absatz, regt aber an, diesen im Hinblick darauf zu überprüfen, dass er nicht dazu missbraucht werden kann, Lehrpersonen aufgrund einzelner Äusserungen sowie den Schulalltag im Allgemeinen anzugreifen bzw. als Grundlage dazu dienen kann, sich vom Unterricht dispensieren lassen zu können.

Art. 22

Zu Abs. 3:

Der Abs. 3 wird inhaltlich von der Mitte Appenzell Ausserrhoden unterstützt. Abweichend von den Erläuterungen sind wir jedoch der Meinung, dass der Abs. 3 systematisch nicht in Art. 22 gehört, da unter dem Begriff «Petition» in erster Linie Eingaben zur Durchsetzung eines politischen Ziels verstanden wird.

Das Whistleblowing, welches mit Abs. 3 angesprochen ist, hat einen anderen Hintergrund und soll mit dem Petitionsrecht nicht in Verbindung gebracht werden. Zudem richtet sich dieser Absatz an den Staat und stellt nicht ein Grundrecht dar.

Art. 27

Der Begriff «Rechtsschutz» ist unklar. Zudem soll das Recht auf Unentgeltlichkeit nicht uneingeschränkt bestehen, sondern sinnvoll begrenzt werden. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt daher an, die spezifischere Formulierung von Art. 29 Abs. 3 BV zu übernehmen.

Art. 29

Zu Abs. 4:

Hier wird das maskuline Wort «Rechtsbeistand» verwendet, obschon diese Totalrevision der Verfassung auch dazu dienen soll, die Bestimmungen geschlechtsneutral zu formulieren. Wird schlagen daher vor, den Begriff «Rechtsbeistand» durch «Rechtsvertretung» zu ersetzen.

Art. 32

Zu Abs. 1:

Währendem der Titel des Artikels noch von Selbst- und Mitverantwortung spricht, ist in Abs. 1 nur noch von Verantwortung die Rede. Wir sind der Meinung, dass der Einzelne für die Gemeinschaft und die Natur blosse «Mitverantwortung» trägt und regen daher eine entsprechende Anpassung an.

Zu Abs. 2:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden beantragt die Streichung des Abs. 2. Im Gegenzug schlagen wir vor, eine Bestimmung bei den Staatsaufgaben (Art. 34 ff.) einzufügen, welche den Staat beauftragt, das politische Engagement von Einzelnen und Parteien zu sowie die demokratische Auseinandersetzung zu fördern. Es macht aus Sicht der Mitte Appenzell Ausserrhoden keinen Sinn, eine nicht erzwingbare, sittliche Pflicht zu formulieren. Stattdessen soll der Staat die politische Beteiligung auf freiwilliger Basis fördern. Hier ist der Platz, den Parteien als wesentlichste Organisationen für die politische Meinungsbildung ausdrücklich zu erwähnen.

Art. 34

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden versteht nicht, warum das Subsidiaritätsprinzip zwischen Kanton und Gemeinden in der vorgeschlagenen Formulierung stillschweigend nicht mehr enthalten ist. Gerade auch mit Blick auf die angepassten Formulierungen von Art. 121 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs (verglichen mit Art. 100 Abs. 3 KV) stellt sich die Frage, ob damit ein Systemwechsel hinsichtlich der Zuweisung von Staatsaufgaben erfolgen soll. Vor diesem Hintergrund beantragt die Mitte Appenzell Ausserrhoden, die Formulierung der jetzigen Verfassung (Art. 27 Abs. 3 KV) unverändert zu übernehmen.

Art. 35

Zu Abs. 2:

Die beiden Sätze dieses Absatzes sollten miteinander verknüpft werden. Der Erhalt und die Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen stellen keine Staatsaufgabe per se dar, sondern dieser Grundsatz soll bei der Aufgabenerfüllung des Staates, namentlich bei der Abwägung von kurzfristigen und langfristigen Vor- und Nachteilen Beachtung finden. Insofern sind diese beiden Sätze miteinander zu verknüpfen. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden schlägt folgende Formulierung vor:

2 Langfristige Interessen dürfen nicht für kurzfristige Vorteile gefährdet werden. Dabei sind insbesondere die natürlichen Lebensgrundlagen zu schonen und zu erhalten.

Art. 39

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich klar für den Klimaschutz aus. Wir sind aber der Meinung, dass Klimaschutz Teil des Umweltschutzes ist und daher nicht gesondert in einem eigenen Artikel in der Verfassung zu erwähnen ist. Art. 39 enthält keine zusätzlichen Elemente, welche nicht auch unter Art. 38 subsumiert werden können. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt daher an, zu überprüfen, ob Art. 39 tatsächlich notwendig ist oder ob dessen Kernaussagen nicht in Art. 38 integriert werden können. Zudem sind folgende Bemerkungen zu den Absätzen der Formulierung des vorgeschlagenen Verfassungsentwurfs zu machen:

Zu Abs. 1: Der Kanton soll keine Klimapolitik betreiben, sondern aktiven Klimaschutz.

Zu Abs. 2: Die Klimaneutralität soll nicht erreicht, sondern bei Erreichung auch erhalten werden.

Art. 41

Zu Abs. 1:

Im Rahmen der Verfassungsrevision soll das Wort «Land» nicht mehr vorkommen. Konsequenterweise sollte das Wort «Land» daher auch in Art. 41 durch ein moderneres Wort ersetzt werden. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt daher an, «die geordnete Besiedlung des Landes» durch «die geordnete Besiedlung des Kantonsgebietes» zu ersetzen.

Zu Abs. 2 und 3:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden ist der Meinung, dass die Prioritätenordnung von Abs. 2 und 3 falsch und demzufolge umzukehren ist. In erster Linie soll für eine verdichtete Siedlungsentwicklung gesorgt werden (Abs. 3), wobei aber auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen ist (Abs. 2) – und nicht umgekehrt. Insofern schlägt die Mitte Appenzell Ausserrhoden folgende Formulierung vor:

2 Kanton und Gemeinden sorgen für eine verdichtete Siedlungsentwicklung. Bei der Errichtung von Bauten und Anlagen aller Art ist auf die Umgebung Rücksicht zu nehmen.

3 (entfällt)

Nachdem auch die Stimmbürgerschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2014 der Änderung des Raumplanungsgesetzes mit dem Hauptaugenmerk der Siedlungsentwicklung nach innen zugestimmt hat, ist eine solche Umkehr der Prioritäten nur folgerichtig.

Art. 42

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden vermisst die Erwähnung der schwächsten Verkehrsteilnehmer (Fussgänger und Velofahrerinnen). Gerade diese Verkehrsteilnehmer benötigen am meisten Schutz und deren Fortbewegungsart sollte im Interesse des Klimaschutzes vermehrt gefördert werden.

Art. 44

Zu Abs. 2:

In die Verfassung gehören nur diejenigen Rechtssätze, die wegen ihrer inhaltlichen Tragweite die Aufnahme in die Verfassung verdienen. Betreffend Staatsaufgaben sollen nur die Grundsätze in der Verfassung verankert sein. Die konkrete Ausgestaltung und die Ziele sind auf Gesetzesstufe zu regeln. Unter Berücksichtigung dieses geltenden Verfassungsverständnisses empfehlen wir die ersatzlose Streichung von Abs. 2, obschon die Mitte Appenzell Ausserrhoden die Ziele für eine 2000-Watt-Gesellschaft ausdrücklich und vollumfänglich unterstützt.

Art. 49

Zum Titel: Inhaltlich bedeutet diese Bestimmung die Unterstützung hilfsbedürftiger Individuen durch Kanton und Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen; es geht aber nicht nur um das Institut der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Insofern ist der Titel der Bestimmung dahingehend zu überprüfen.

Art. 61

Auch hier stellt sich die Frage, ob dieser Bestimmung tatsächlich Verfassungsrang zusteht (vgl. Ausführungen zu Art. 44).

Art. 65

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden begrüsst die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre und die Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf Kantonsebene auf ausländische Staatsangehörige. Darüber hinaus schlägt die Mitte Appenzell Ausserrhoden vor, auch das passive Wahlrecht auf Kantonsebene auf ausländische Staatsangehörige auszudehnen (vgl. hierzu die Ausführungen zu Art. 76). Eine Unterscheidung des passiven Wahlrechtes zwischen Kantons- und Gemeindeangelegenheiten ist nicht nachvollziehbar.

Art. 66

Zu Abs. 1 lit. c:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an, «die Vertreterin oder den Vertreter des Kantons im Ständerat» in «die Vertretung des Kantons im Ständerat» zu ändern. Dies weil es einerseits schlanker formuliert ist und es zudem bei einem allfälligen zweiten Ständeratssitz des Kantons keiner Anpassung bedarf.

Art. 70

Zu Abs. 1 lit. c:

Von der Kompetenz, eine Initiative für ungültig zu erklären, soll der Kantonsrat nur dann Gebrauch machen können, wenn der Ungültigkeitsgrund offensichtlich und klar erkennbar ist. Dies ist beim Ungültigkeitsgrund der Undurchführbarkeit im Allgemeinen fraglich. Eine Initiative soll daher nur dann für ungültig erklärt werden können, wenn sie «offensichtlich undurchführbar» ist. Es wird daher die Überprüfung dieser Formulierung angeregt. Die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative ist ein massiver Eingriff in die politischen Rechte und bedarf daher einer hohen Hürde.

Art. 76

Zu Abs. 1:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich dafür aus, dass sich das aktive und passive Wahlrecht auf Kantonsebene weitestgehend decken (ausgenommen von den Minderjährigen). Insofern wird beantragt, Art. 76 Abs. 1 dahingehend anzupassen, dass sämtliche Stimmberechtigten, die das 18. Lebensjahr vollendet haben (also auch ausländische Staatsangehörige), in die kantonalen Behörden wählbar sein sollen (analog der Wählbarkeit auf Gemeindeebene gemäss Art. 127 des Verfassungsentwurfs).

Art. 77

Zu Abs. 2:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden möchte die Amtsdauer der Gerichtsmitglieder bei 4 Jahren belassen. Dies ermöglicht grössere Flexibilität bei der Besetzung (oder bei Bedarf der Nichtwiederwahl) der Richterstellen.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an, die jeweiligen Wahlen in die Legislative und die Exekutive gegenüber den Wahlen in die Gerichte zeitlich zu staffeln, sodass die neu gewählten Mitglieder der Wahlvorbereitungskommission genügend Zeit haben, um die Gerichtswahlen vorzubereiten. Dies könnte man so regeln, dass die Amtsdauer der Mitglieder der Gerichte um zwei Jahre gegenüber der normalen Amtsdauer versetzt wird. Allenfalls wird dafür eine Übergangsbestimmung in der Verfassung oder die Delegation einer Regelung in ein Gesetz erforderlich.

Art. 78

Zu Abs. 1:

Art. 116 Abs. 2 besagt, dass Mitglieder der Wahlvorbereitungskommission nicht gleichzeitig dem Kantonsrat angehören dürfen. Zusätzlich sollen die Mitglieder der Wahlvorbereitungskommission aber auch nicht dem Regierungsrat oder dem Gericht angehören. Es macht Sinn, diese – von uns vorgeschlagene neuen Unvereinbarkeiten – nicht in Art. 116, sondern bei den anderen Unvereinbarkeitsregeln zu regeln. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden schlägt daher folgende Anpassung von Art. 78 Abs. 1 vor:

1 Kein Mitglied des Kantonsrates, des Regierungsrates, der kantonalen Gerichte oder der Wahlvorbereitungskommission darf gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

Art. 83

Zu Abs. 2:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an, Abs. 2 dahingehend anzupassen, dass der Anspruch des Bürgers auf Information im Vordergrund steht und er nicht als Bittsteller aufzutreten hat. Vorgeschlagen wird eine Formulierung, die sich an den entsprechenden Artikeln der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft anlehnt (vgl. § 56 Abs. 2 und 3):

2 Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen. Das Nähere regelt das Gesetz, insbesondere den Schutz öffentlicher und privater Interessen.

Art. 88

Zu Abs. 1 lit. c:

Die Wahl des Ratschreibers durch den Kantonsrat auf Vorschlag des Regierungsrats hat in Einzelfällen (in der Vergangenheit) zu Problemen geführt und erscheint nun, nach Einführung eines Parlamentsdienstes, auch nicht mehr zwingend notwendig. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich daher dafür aus, dass der Regierungsrat den Ratschreiber selbst wählen kann. Es wird daher beantragt, lit. c zu streichen. Allenfalls wäre die Wahl des Ratschreibers durch den Regierungsrat in Kapitel 6.3. der Verfassung festzuhalten.

Art. 91

Beim Begriff «Aufgaben- und Finanzplan» handelt es sich bloss um die Bezeichnung des aktuell genutzten Planungsinstruments. Diese Bezeichnung als solche soll nicht in der Verfassung vorkommen, vielmehr soll dieser Artikel Auskunft darüber geben, welche Planungen des Regierungsrats der Kantonsrat formell zur beraten hat. Es würde reichen, in der Verfassung bloss von «grundlegende Planungen» zu sprechen und das Nähere insbesondere die Bezeichnung der Instrumente dem Gesetz zu überlassen.

Art. 92

Zu Abs. 1:

Unter Verweis auf die Begründung zu Art. 91 soll auch hier auf den Begriff des Aufgaben- und Finanzplans verzichtet und stattdessen von den grundlegenden Planungen gesprochen werden.

Art. 93

Zu Abs. 1 lit. d:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an, die Umsetzbarkeit des Kantonsreferendums bei Ergreifung durch den Kantonsrat in zeitlicher Hinsicht zu überprüfen: Für die Ergreifung des Kantonsreferendums sind gemäss der Bundesverfassung nur 90 Tage vorgesehen. Diese Frist erscheint mit Blick auf den Sitzungsintervall des Kantonsrats in vielen Fällen als eher knapp. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, diese Kompetenz beim Regierungsrat zu belassen.

Art. 98

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden erachtet die Argumente des Regierungsrats für die Abschaffung der Volksdiskussion als schwach. Die Volksdiskussion soll nur dann abgeschafft werden, wenn stattdessen andere Mittel der Mitwirkung der Stimmberechtigten bei der politischen Willensbildung eingeführt werden (beispielsweise eine Volksmotion, siehe unsere politische Würdigung am Anfang der Vernehmlassung).

Art. 102

Zu Abs. 1:

Die Rolle des Landammans befindet sich in einem Wandel. Wo er früher in der Form eines «Staatsvaters» auch Ansprechperson für einzelne Bürger war, so ist seine Funktion in der heutigen Zeit geprägt durch seine klaren Führungsaufgaben. Dem Regierungspräsidium gegenüber steht die Ombudsstelle als Anlauf- und Beratungsstelle für Bürger. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden ist für eine moderne Verfassung mit zeitgemässer Aufgabenteilung und spricht sich daher für einen Wechsel von Landamman zu Regierungsratspräsident/in aus, wobei es sich dabei nicht bloss um einen Namenswechsel handeln soll, sondern teilweise auch um ein neues Verständnis der Aufgaben.

Zu Abs. 2:

Die Anzahl Mitglieder im Regierungsrat und die kurzen Amtsdauer des Landammans haben in der jüngeren Vergangenheit dazu geführt, dass fast jeder Regierungsrat die Möglichkeit erhielt, Landamman zu werden, ganz unabhängig von seinen Führungsqualitäten und seinem Können; es führte zu einem gewissen Automatismus.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden hat sich eingehend mit der Rolle des Regierungspräsidiums beschäftigt. Wir sprechen uns für eine/n starke/n Regierungspräsidenten/in aus, der oder die den Kanton stark nach aussen vertritt und prägt. Dies kann nur möglich sein, wenn er oder sie für eine längere Amtsdauer gewählt wird. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich daher für eine Amtsdauer von vier Jahren aus, wobei auch eine Wiederwahl möglich sein soll. Dies soll so in der Verfassung festgehalten werden. Zudem soll der oder die Regierungspräsident/in weiterhin vom Volk gewählt werden.

Art. 116

Aufgrund der fachlichen Qualifikation der Mitglieder der Wahlvorbereitungskommission und deren Unabhängigkeit würde es nach Ansicht der Mitte Appenzell Ausserrhoden Sinn machen, die Wahlvorbereitungskommission auch in Amtsenthebungsverfahren bei Gerichts- und Schlichtungsbehörden in geeigneter Weise miteinzubeziehen.

Art. 120

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich für die Variante B aus. Es ist für den einzelnen Bürger unkomplizierter, wenn er sich an eine einzige Stelle im Kanton wenden kann, unabhängig davon, ob sein Anliegen die kommunalen oder kantonalen Behörden betrifft – zumal eine Abgrenzung teilweise ohnehin schwierig werden dürfte. Würde man es den Gemeinden offenlassen, stünden den Bürgern je nach Gemeinde nicht dieselben Möglichkeiten offen. Zudem würde sich dann auch die Finanzierung schwieriger gestalten. Da die Ombudsstelle nur vermittelnd tätig ist und keine Entscheidungsbefugnis innehat, wird dadurch auch nicht in die Autonomie der Gemeinden eingegriffen.

Art. 121

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an, das Wort «örtlich» durch «lokal» zu ersetzen. Die Gemeinden erfüllen Aufgaben auf kommunaler Ebene, die aber nicht zwingend örtlich begrenzt sind, weswegen «lokal» besser passt. Diese Formulierung wäre somit auch kongruent mit der Formulierung von Art. 128 und meint freigewählte Aufgaben mit, welche von Anfang an im Verbund mit Nachbargemeinden inner- und ausserhalb des Kantons gelöst werden.

Art. 127

Zu Abs. 2:

Die Gemeinden sollen über allfällige Amtszeitbeschränkungen sämtlicher gewählter Behördenmitglieder bestimmen dürfen. Einerseits sollen die Gemeinden eine möglichst weitreichende Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer Behörden haben. Sollte der Wille der Verfassungskommission sein, dass die Amtszeitbeschränkung nur für haupt- oder teilberufliche Ämter gelten soll, ist zu beachten, dass z.B. Herisau alle Exekutivmitglieder in Teilämter wählt oder andere Gemeinden nebst dem Gemeindepräsidium auch das Schulpräsidium ein Teilamt darstellt. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden beantragt daher den Passus «für das Gemeindepräsidium» wegzulassen.

Art. 136

Zu Abs. 1 und 2:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden findet es heikel, beim Finanzausgleich die strukturell bedingten Sonderlasten zwingend auszugleichen. Der Finanzausgleich soll gewisse Belastungen ausgleichen, allerdings soll er nicht auf Verfassungsrang strukturerhaltende Elemente vorschreiben. Der Gesetzgeber muss die Möglichkeit haben, mit dem Finanzausgleich auch strukturelle Anreize zu schaffen.

Die Bestimmung zum Finanzausgleich soll daher offener formuliert werden. Vorgeschlagen wird folgende Formulierung:

1 Der Finanzausgleich kann ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung unter den Gemeinden und Sonderlasten berücksichtigen.

2 (entfällt)

Art. 137 – 139

Im Sinne einer fortschrittlichen Verfassung sollen sämtlichen Religionsgemeinschaften, welche von gesellschaftlicher Bedeutung sowie dauerndem Bestand sind und die Rechtsordnung respektieren, die gleichen Rechte zustehen.

Im Resultat wird dies mit der Möglichkeit der Anerkennung gemäss Art. 139 Abs. 3 im vorliegenden Entwurf auch so vorgeschlagen, mit der Ausnahme, dass die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche durch Art. 137 bereits den Status einer anerkannten Religionsgemeinschaft erhalten.

Im Sinne der Vereinfachung und einer Gleichbehandlung sämtlicher Religionsgemeinschaften regt die Mitte Appenzell Ausserrhoden an, für sämtliche Religionsgemeinschaften ein einheitliches Anerkennungsverfahren vorzusehen. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

Art. 137 - Religionsgemeinschaften

1 Die Religionsgemeinschaften unterstehen dem zivilen Recht.

2 Sie können auf Gesuch hin vom Kantonsrat durch das Gesetz als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt werden, wenn sie von gesellschaftlicher Bedeutung sowie dauerndem Bestand sind und die Rechtsordnung respektieren.

Art. 138 – Anerkannte Religionsgemeinschaften

1 Anerkannte Religionsgemeinschaften sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

2 Sie regeln ihre Angelegenheiten selbständig. Sie sind befugt, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben.

3 Beschlüsse und Verfügungen der Behörden der anerkannten Religionsgemeinschaften können nicht an kantonale staatliche Stellen weitergezogen werden. Die anerkannten Religionsgemeinschaften gewähren Rechtsschutz durch unabhängige Rechtsmittelinstanzen.

4 Die Zugehörigkeit zu einer anerkannten Religionsgemeinschaft regelt sich nach deren Verfassung. Das Recht, durch schriftliche Erklärung aus einer anerkannten Religionsgemeinschaft auszutreten, ist gewährleistet.

Art. 139

(entfällt)

Für die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche wären bei Gutheissung dieser Formulierung Übergangsbestimmungen bis zur Anerkennung vorzusehen.

Bei der Bearbeitung der Vernehmlassung zur Kantonsverfassung ist aufgefallen, dass im Kanton eine Verfassungs- oder formelle Gesetzesgrundlage fehlt, dass der Kanton für Religionsgemeinschaften den Steuerbezug besorgt. Mit der Formulierung «durch Gesetz» können Rechte und Pflichten wie Steuerbezug durch den Kanton, Übernahme kantonaler Bestimmungen für politische Rechte oder Verwaltungsrechtspflege zusätzlich geregelt werden.

Art. 143

Zu Abs. 3:

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden spricht sich dafür aus, bei einer Ablehnung des Verfassungsentwurfs nicht zwingend vorzuschreiben, dem Volk einen Zweitentwurf zu unterbreiten. Ist die Ablehnung des Verfassungsentwurfs durch das Volk eindeutig, macht es nicht in jeder Konstellation Sinn, einen Zweitentwurf für eine Totalrevision vorzulegen. Womöglich zeigt sich, dass einzelne Teilrevisionen das bessere Mittel wären. Es wird daher beantragt, die Bestimmung in eine Kann-Formulierung abzuändern.

Art. 144

Für den Fall, dass der Kantonsrat sich dafür ausspricht, gestützt auf Art. 144 keine Totalrevision an die Hand zu nehmen, soll den Stimmberechtigten ein Mittel offenstehen, betreffend diese Frage einen Volksentscheid zu erwirken. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden schlägt daher vor, einen sich gegen eine Totalrevision aussprechenden Entscheid des Kantonsrats dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Weitere Bemerkungen

Begriffskongruenz

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden stellt fest, dass obschon teilweise dasselbe gemeint ist, in der Verfassung dafür unterschiedliche Begriffe verwendet wurden. Als Beispiele hierfür können genannt werden: Natur, natürliche Umwelt sowie natürlich Lebensgrundlagen, Gemeinden und Einwohnergemeinden, Gemeinwohl und Wohlfahrt, Ausland und benachbartes Ausland, Gerichte und kantonale Gerichte sowie durch Gesetz und durch das Gesetz. Es wird daher angeregt, die ganze Verfassung auf eine einheitliche Verwendung von Begriffen zu überprüfen. Damit kann auch deren Lesbarkeit wesentlich verbessert werden.

Die Mitte Appenzell Ausserrhoden stellt weiter fest, dass sich die in den Art. 38, 39 und 40 aufgezählten, zu schützenden Güter teilweise überschneiden und regt daher an, die einzelnen Bestimmungen auf Überschneidungen und Wiederholungen zu prüfen.

Digitale Entwicklung

Die neue Verfassung muss zwingend die weiterhin rasante Entwicklung der Digitalisierung antizipieren. Es muss für die Leserin oder den Leser der Verfassung klar hervorgehen, dass beispielsweise mit Begriffen wie «Unterzeichnen», «Unterschriften», «amtliche Dokumente» oder «Akten» auch digitale Unterschriften, Dokumente oder Akten gemeint sind.

Kommunalparlamente im Besonderen

Auf Stufe der Gemeinden ist in der Verfassung mehrmals von den Stimmberechtigten die Rede. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Gemeinden Gemeindeparlamente vorsehen können und diesen einzelne Volksrechte übertragen können. Gerade im Hinblick auf das Ziel, grössere Gemeinden zu schaffen, ist es durchaus denkbar, dass es inskünftig noch mehr Gemeindeparklamente gibt. In diesem Zusammenhang ist zu überprüfen, ob die Verfassung derart formuliert ist, dass sie den Gemeinden genügend Freiraum lässt, gewisse Befugnisse, dem Gemeindeparlament zu übertragen.

Verwendung der Steuereinheit als finanzielle Grösse

Der Begriff der Steuereinheiten in den Art. 73, 74, 92 und 107 ist in einem untergeordneten Gesetz definiert und gehört nicht in die Verfassung. Die Hilfsgrösse Steuereinheit für die Definition der Finanzkompetenzen ist zudem nicht ohne weiteres fassbar. Die Mitte Appenzell Ausserrhoden regt an - wie andere Kantone - direkt in der Verfassung Frankenbeträge festzulegen, für die entsprechenden Beträge auf ein Gesetz zu verweisen oder eine andere nachvollziehbare Lösung zu suchen. Gegebenenfalls können direkt in der Verfassung festgelegte Beträge mit einem Inflationsvorbehalt (z.B. Anpassung durch eine zuständige Behörde) versehen werden.

Herisau, 12. Mai 2021



Claudia Frischknecht
Parteipräsidentin