



Fünfte Plenumsitzung der Verfassungskommission befürwortet Wahlrechtsreform

### **Für Proporz mit grösseren Wahlkreisen**

**Die Bestellung der 65 Kantonsratsmandate soll künftig einheitlich nach dem Proporzsystem erfolgen. Dabei sollen nicht mehr die Gemeinden die Wahlkreise bilden, sondern zum Beispiel die früheren Bezirke Hinter-, Vorder- und Mittelland (allenfalls mit Herisau als eigenem, vierten Wahlkreis). Darauf hat sich die Verfassungskommission nach längerer Diskussion mehrheitlich geeinigt. Im weiteren wurden unter anderem Sozialrechte und Sozialziele verabschiedet.**

Nach einer längeren Sommerpause tagte die Verfassungskommission unter dem Vorsitz von Regierungsrat Paul Signer mit einer reich befrachteten Traktandenliste im Kirchgemeindehaus Herisau. Klarer Schwerpunkt der vierstündigen Sitzung war die Frage des Wahlrechtssystems für das kantonale Parlament, die die Politik und die Justiz schon seit vielen Jahren beschäftigt, ohne dass bisher eine politische Mehrheit für eine Änderung gefunden wurde. Es war anzunehmen, dass die Totalrevision der Verfassung für einen neuen Anlauf genutzt würde.

### **Sechs Varianten geprüft**

Die vorbereitende Arbeitsgruppe hatte sich sehr eingehend mit den möglichen Modellen befasst und legte dem Plenum sechs Varianten vor. Dabei beantragte sie mehrheitlich den Wechsel vom bisherigen Mischsystem (Herisau wählt im Proporz, die übrigen Gemeinden im Majorz) abzurücken und auf einen reinen Proporz mit grösseren Wahlkreisen (mindestens die drei ehemaligen Bezirke, allenfalls Herisau separat) zu wechseln. Dies würde auch den „Eingriffsdrohungen“ des Bundesgerichtes in anderen Fällen entsprechen, die deutlich über den Beratungen schwebten, obwohl das höchste Gericht das Ausserrhoder System bisher immer bestätigt hatte. Eine Mindestzahl von Wahlkreisen würde für eine Fixierung in der Verfassung genügen, darüber hinaus wäre man in der Gesetzgebung flexibel, sich neuen Gegebenheiten anzupassen.

### **„Proporz ist Parteidemokratie“**

Eine Minderheit der Arbeitsgruppe bevorzugte ein „proporzgeprägtes Mischsystem“. Danach würde in Gemeinden mit einem oder zwei Sitzen (das sind deren 14 von 20) weiterhin der Majorz gelten, in den übrigen der Doppelproporz, eine relativ komplizierte Berechnungsart der Sitzverteilung. Im Plenum gab es Stimmen für und gegen die beiden Modelle, während die übrigen Varianten rasch ausser Abschied und Traktanden fielen, teilweise weil sie in der Schweiz noch nirgends erprobt sind oder weil sie der Rechtsprechung wohl längerfristig nicht standhalten.

Für den Übergang zum Proporz mit grösseren Wahlkreisen wurde vor allem ins Feld geführt, die Bevölkerung denke vermehrt über die Gemeindegrenzen hinaus. Die Stimmberechtigten hätten eine grössere Auswahl, und die Zahl der „gewichtlosen“ Stimmen, die zum Majorz gehören, werde stark gesenkt. Als Nachteile wurde etwa erwähnt, kleinere Gemeinden hätten möglicherweise keine Vertretung mehr. Die Kandidierenden müssten über ihre Wohnsitzgemeinde hinaus Wahlkampf betreiben, was wohl auch zu einer grösseren Bedeutung der Finanzen führe. Vor allem aber hätten parteilose bzw. parteiunabhängige Bewerber mehr Mühe, gewählt zu werden, auch wenn die Parteiunabhängigen pu sich inzwischen einer vereinsähnlichen Organisation angeglichen hätten, sich die Mitglieder aber immer noch stark als Persönlichkeiten ohne Parteidoktrin fühlten. Im Vorderland seien die Parteien heute noch quasi inexistent und man beobachte generell eine gewisse Parteienmüdigkeit, Proporz sei dagegen eine klar „Parteidemokratie“, hiess es ohne Widerspruch.



### **Knappe Mehrheit für Wechsel**

In der Abstimmung gab es 14 Stimmen für den Wechsel zum Proporzsystem mit grösseren Wahlkreisen. 10 votierten für das Mischsystem (Majorz für kleinere Gemeinden bis zwei Sitzen, Doppelproporz für die sechs grösseren). Drei Mitglieder der Verfassungskommission enthielten sich der Stimmen. Es ist anzunehmen, dass diese Frage auch im weiteren Prozess der Verfassungsgebung intensiv diskutiert wird, wohl vor allem auch weil die Gemeinden keine Sitzgarantie mehr hätten. Unbestritten blieb, dass die Mitgliederzahl des Kantonsparlaments weiterhin fix bei 65 bleiben und die Wohnbevölkerung wie bisher für die Sitzverteilung auf die Gemeinden massgebend sein soll.

### **Sozialrechte und Sozialziele**

Vorgängig wurde an der Sitzung über die Sozialrechte und Sozialziele diskutiert. Dabei wurde beschlossen, dass die bundesrechtlich gewährleisteten Sozialrechte analog der Grundrechte zur verstärkten Orientierungsfunktion ausführlich und nicht nur stichwortartig in der Verfassung aufzuführen seien. Das einzige bisherige Sozialrecht, das über die Bundesverfassung hinausgeht, ist der Anspruch auf Opferhilfe, der weiterhin grundsätzlich gewährleistet werden soll. Länger diskutiert wurde bei der Aufnahme zusätzlicher kantonaler Sozialziele, dass sich Kanton und Gemeinden dafür einsetzen sollten, dass „ältere Menschen ihr Leben nach ihren Kräften selbstbestimmt gestalten und an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben können“. Dies wurde teilweise als „unzulässige Privilegierung einer Altersgruppe“ gewertet (etwa gegenüber den Jungen). Der Artikel wurde aber bei einigen Gegenstimmen und Enthaltungen angenommen.

### **Keine Abstimmungspflicht**

Im Bereich der persönlichen Pflichten wurde ein Antrag eingebracht, eine Verpflichtung auf Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu postulieren, vor allem auch mit Blick auf die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre. Dem konnte die Mehrheit der Kommission allerdings nichts abgewinnen. Dagegen wurde der Passus belassen, dass das Gesetz die Bevölkerung zur Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben zu persönlicher Dienstleistung verpflichten kann. Damit sei man offen für mögliche künftige Entwicklungen (z.B. Notwendigkeit eines Sozialjahrs).

Als nächstes wandte sich die Kommission erneut den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung zu, nachdem die Vorschläge der Arbeitsgruppe an einer früheren Sitzung als zu unbestimmt und zu pauschal zur Überarbeitung zurückgewiesen worden waren. Jetzt lagen neue Vorschläge vor, die auf mehr Anklang stiessen. Die geltenden Grundsätze bei der Aufgabenerfüllung sollen inhaltlich übernommen, aber neu formuliert werden, womit vor allem die Entwurfsredaktion gefordert ist. Dazu wurden Ergänzungen beantragt und im Plenum diskutiert. So sollen künftig Kanton und Gemeinden den Vorrang haben, wenn es bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Konflikte zwischen den Interessen der gegenwärtigen und künftigen Generation gibt. Neben der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit muss künftig auch die Wirksamkeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben überprüft werden. Mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt wurde ein Passus, wonach öffentliche Aufgaben „bevölkerungsnah“ zu erfüllen sind. Der Begriff sei zu gummig, argumentierten die Gegner.

### **Für Entwicklung offen bleiben**

Kontrovers war auch die Frage, inwieweit der Begriff Digitalisierung in der Verfassung Niederschlag finden solle. Man wisse in diesem Bereich nicht, was die Zukunft noch bringe. Wichtig war den Befürwortern, dass es Mittel



geben solle, den Staat in die Schranken zu weisen, wenn er zu weit gehe (Beispiel Überwachung in China). Es müssten bei allen technischen Neuerungen Risiken und Chancen aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der Artikel zuhanden der Entwurfsredaktion überwiesen.

Keine grösseren Debatten gab es bei der Beratung, was denn die öffentlichen Aufgaben im Einzelnen seien, nachdem dieses Kapitel an einer früheren Sitzung aus Zeitmangel abgebrochen werden musste. Verbindlicher formuliert werden soll die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als öffentliche Aufgabe, vor allem wenn sich Ausserrhoden als „Wohnkanton“ definieren wolle. Auch der Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen soll explizit Aufnahme finden. Anpassungen wurden auch im Bereich Land- und Forstwirtschaft vorgenommen. Die Förderungswürdigkeit einer „nachhaltigen, umweltschonenden und den topographischen Verhältnismässigkeit“ dieses Wirtschaftszweigs, der keine herausragende Stellung innerhalb der Gesamtwirtschaft des Kantons mehr hat, soll neu verankert werden. Auf den Begriff „leistungsfähig“ wird hingegen verzichtet.

Die nächste öffentliche Plenumsitzung findet am 19. September in Heiden im Kirchgemeindesaal statt.

### **Nachwehen der Kantonalbank**

Ein unerwartet knappes Ergebnis gab es beim Antrag, ob der Artikel über die Kantonalbank aus der Verfassung als obsolet gestrichen werden soll. Nach dem Untergang der Bank vor mehr als 20 Jahren, habe dieser keine praktische Bedeutung mehr. Es sei unwahrscheinlich, dass es in absehbarer Zukunft wieder eine Ausserrhoder Kantonalbank geben werde. Die Gegner der Streichung argumentierten, diese Option müsse offen gelassen werden, zumal das Kapitel (Stichwort Archiv) noch nicht vollständig geschlossen sei. Es gebe im Kanton immer noch Kreise, die sich ernsthaft mit einer Wiederbelebung eines kantonalen Finanzinstituts auseinandersetzen, insbesondere weil man sich davon Einnahmen von 10 bis 12 Mio. Franken in die Staatskasse erhoffe. Der Streichungsantrag wurde schliesslich mit 13:12 Stimmen äusserst knapp gutgeheissen. (hps)

Herisau, 29. August 2019 / Hanspeter Strebel

*Hanspeter Strebel erstellt im Auftrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden jeweils Berichte der Plenumsitzungen der Verfassungskommission. Hanspeter Strebel arbeitet zu diesem Thema exklusiv für den Kanton. Die Berichte stehen allen Interessierten, insbesondere den Medien, zum Abdruck, zur Wiedergabe oder zur Weiterverarbeitung unter Namensnennung zur Verfügung (z.B. Autor: Hanspeter Strebel, im Auftrag Kanton Appenzell Ausserrhoden).*