



Sechste Plenumssitzung der Verfassungskommission stärkt Kompetenzen des Kantonsrates

### **Volk soll Landammann nicht mehr wählen**

**Die Kommission, die die Totalrevision der Ausserrhoder Kantonsverfassung vorbereitet, hat sich mit knappem Mehr gegen die Beibehaltung der Volkswahl des Landammanns ausgesprochen. An der Bezeichnung des höchsten Regierungsamtes wird aber festgehalten. Auch die Bestellung des Obergerichtes soll künftig dem Parlament und nicht mehr dem Volk vorbehalten sein. Die Richterwahlen werden künftig von einem Fachgremium ohne Einsitz von Kantonsräten vorbereitet.**

Die sechste Plenumssitzung der breit zusammengesetzten Verfassungskommission im Kirchgemeindehaus Heiden verlief animiert und diskussionsreich. Sie wartete mit einigen Neuerungen auf. Behandelt wurden weitere Aufgabenartikel sowie die Wahlkompetenzen für Regierungsrat und Justiz. Auf einen speziellen Medienartikel wurde nach längerer Diskussion verzichtet (siehe Kasten).

Gemäss geltender Verfassung überschneiden sich teilweise Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat. So gibt es beim Erlass von Vollzugsverordnungen schwierige Abgrenzungsfragen, was teilweise noch auf Landgemeindezeiten zurückzuführen ist, als über Gesetze nur einmal jährlich mit dem obligatorischen Referendum abgestimmt werden konnte. Seither erlässt der Kantonsrat die Gesetze und unterstellt sie dem fakultativen Referendum. Neu soll dem Kantonsrat keine allgemeine Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen zugewiesen werden. Primäre Erlassform des Kantonsrates soll das Gesetz sein. Die kantonsrätliche Verordnung soll künftig nur noch in geeigneten Fällen zum Tragen kommen, etwa bei der Regelung der internen Organisation des Parlaments oder bei Besoldungsfragen.

### **Datenschutzorgan über Gesetz wählen**

Kommissionsentscheide fielen auch bezüglich der Wahlkompetenzen des Kantonsrates. So soll nur noch die Wahl des Kantonsratspräsidiums auf Verfassungsstufe geregelt werden. Die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros soll neu auf Gesetzesstufe fixiert sein. Auch die Wahl der Leitung der Finanzkontrolle, der Kantonskanzlei und des Parlamentsdienstes ist Sache des Kantonsrats. Die Regelung der Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans wird dagegen aus der Verfassung gestrichen und die Bestellung dem Gesetzgeber überlassen. Im Gegenzug wird der Datenschutzkontrolle als unabhängige Behörde erwähnt und deren Auftrag knapp umschrieben. Dies weil in diesem Themenbereich (auch wegen des kleinen Pensums) eine interkantonale Zusammenarbeit sinnvoll sein könnte. Auch wenn sich bis jetzt noch kein Anwendungsbedarf ergab, soll in der Verfassung auch eine Regelung für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Regierungsrat, Kantonsrat und Obergericht vorgesehen werden.

An der Genehmigungspflicht der Staatsrechnung durch den Kantonsrat wird festgehalten auch, wenn diese keine rechtliche Wirkung hat und eine Nichtgenehmigung vielmehr eine „Rüge politischer Natur“ darstellt. Es geht aber darum, diesem Geschäft ein grösseres Gewicht zu bewahren und eine Erwartungssicherheit für das Finanzamt zu geben.



### **Volksdiskussion als Spezialität**

Einstimmig wurde dem Antrag der Arbeitsgruppe entsprochen, die Ausserrhoder Eigenheit der Volksdiskussion beizubehalten. Dieses Anhörungsinstrument für jedermann zwischen der ersten und zweiten Lesung im Kantonsrat, wird immer noch rege genutzt, ja sogar die persönliche Vorbringung von Beiträgen vor dem Parlament kommt hie und da vor. Es wurde die Meinung vertreten, dass damit der demokratische Prozess der Gesetzgebung gestärkt werde und auch eine Kontrolle stattfindet, dass sich die Behörde im Vernehmlassungsverfahren ernsthaft mit den von aussen eingebrachten Anliegen auseinandergesetzt habe. Obwohl es im Zusammenhang mit dem Hundegesetz ausserordentlich viele gleichlautende Eingaben gab, könne man auch nicht argumentieren, das Instrument werde missbraucht. Die Kommission vertrat die Meinung, es gehe hier um einen Teil der politischen Kultur im Kanton (Zusammenhang mit den Lesegesellschaften), und die Weiterführung sei eine wertvolle Anknüpfung an die Geschichte. Die Volksdiskussion soll neben den natürlichen auch auf juristische Personen ausgeweitet werden und (gemäss einer knapp ausgefallenen Entscheidung) keinerlei Einschränkungen unterliegen, etwa bezüglich Wohn- oder Firmensitz im Kanton. Weiterhin obligatorisch sein soll auch die Durchführung von eigentlichen Vernehmlassungen bei wichtigen Geschäften. Der ganze Prozess der Mitspracherechts soll öffentlich sein. „Es wäre dem Gesetzgebungsprozess abträglich, wenn erst spät im Prozess die relevanten Interessen und Argumente festgestellt würden“, argumentierte die Arbeitsgruppe erfolgreich und sah sich dabei von der Praxis und dem bekundeten Interesse des Kantons bestärkt.

### **Es bleibt bei Bezeichnung des Landammanns**

Für die Wahl des Landammanns hatte die Vorbereitungsgruppe drei Varianten diskutiert. Den Status quo durch die Stimmberechtigten, die Wahl durch den Kantonsrat oder durch den Regierungsrat selber. Die überwiegende Meinung, der Kantonsrat sei das richtige Gremium weil das Interesse der Stimmberechtigten und die Bekanntheit des aktuellen Amtsträgers (im Gegensatz zu Landsgemeindezeiten) klein sei und das Parlament einen besseren Einblick in die Arbeit des Regierungsrates habe, erzeugte auch heftige Opposition. Die Legitimation des Amtes sei mit einer Volkswahl am grössten und spiele auch bei den Aussenbeziehungen eine Rolle. Es gelte auch das psychologische, emotionale Element zu gewichten, das bei einer späteren Volksabstimmung durchaus eine Rolle spielen werde. Bei der Abstimmung fiel zunächst die Variante Wahl durch die Regierung (Selbstkonstituierung) klar aus dem Rennen. Mit knappem Mehr setzte sich schliesslich die Meinung durch, dass der Kantonsrat künftig zuständig sein soll. Mit Sicherheit wird diese Frage im weiteren Verfassungsprozess noch zu reden geben.

Mit ebenfalls knappem Mehrheitsentscheid wurde in der Folge der Antrag angenommen, weiterhin bei der Bezeichnung Landammann zu bleiben und auf die Benennung Regierungspräsident(in) zu verzichten. Dass der Begriff Landammann ein Relikt der Landsgemeindezeit sei, gegen die Gendergerechtigkeit verstosse und an die blamable späte Einführung des Frauenstimmrechts erinnere, liess die knappe Mehrheit mit dem Hinweis, auch hier gehe es um Emotionen und Tradition, nicht gelten. Praktisch unbestritten blieb dagegen die Beibehaltung der zweijährigen Amtszeit.



### **Kollegialprinzip geht vor**

Neu Aufnahme in der Verfassung findet das mit der Reduktion auf fünf Regierungsmitglieder und der Einführung des Vollamtes bereits Realität gewordene Departementalprinzip. Für die Vertretung gegen aussen hat aber das verfassungsmässig verankerte Kollegialprinzip Vorrang und werde damit nicht geschwächt. Gestrichen wird die Kompetenz des Regierungsrates zur Erteilung des Landrechts, wo es ja ohnehin im Einbürgerungsprozess mit seinen Vorabklärungen praktisch keinen Spielraum gebe. Dagegen scheint es der Kommission angebracht, die Grundzüge der Wahl des Regierungsrates (Majorz, mit dem Kanton als Wahlkreis) explizit in der Verfassung zu verankern.

Im Bereich der Religionsgemeinschaften gibt es kaum Änderungsbedarf. Die Autonomie der kirchlichen Körperschaften wird nicht angetastet. Es wird aber für die anerkannten Kirchen ein genügender Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchgemeinden verlangt. Der Vorschlag einer Anfechtungsmöglichkeit solcher Entscheide beim Obergericht wurde aber wieder gestrichen.

Bei der Fortsetzung der Staatsaufgaben, die schon mehrfach Themen der Sitzungen waren, ging es um das Gesundheitswesen, die Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung. Der Begriff Förderung der Selbstverantwortung im Bereich Gesundheit wurde gestrichen, da unklar sei, mit welchen Mitteln dies der Staat tun könne. Dafür soll ein Akzent auf das Prinzip der „integrierten Versorgung“ gelegt werden, statt wie bisher nur auf die Spitex-Förderung. Auch die pflegenden Angehörigen sollen Erwähnung finden. Die Kultur soll in einem eigenständigen Artikel geregelt werden, der sich an die Definition des Kulturförderungsgesetzes anlehnt. Der Bereich Wissenschaft wird mit den Begriffen Forschung und Innovation ergänzt. Bei der Förderung sinnvoller Freizeitangebote soll der Sport, analog der Kultur, einen eigenen Verfassungsartikel erhalten.

### **Keine Volkswahl mehr für Obergerichter**

Abgeschlossen wurde die vierstündige Sitzung mit einigen Regelungen zur Justiz. Dabei soll die Wahl des ganzen Obergerichtes künftig nicht mehr an der Urne, sondern durch den Kantonsrat erfolgen. Die Stimmberechtigten würden die Namen der 18 Obergerichter kaum kennen. Vor allem die 16 nebenamtlichen Richter treten kaum je in Erscheinung, so dass keine echten Personenwahlen stattfinden könnten. Dieser Wahlkompetenzänderung erwuchs kein Widerstand. Gleichzeitig wurde aber beschlossen für die Wahl durch den Kantonsrat ein vorbereitendes Fachgremium von wenigen Personen einzurichten. Darin sollen aber keine Mitglieder des Parlaments Einsitz nehmen, um die Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die Amtsdauer für das Obergericht, das Kantonsgericht und die Schlichtungsbehörden soll von vier auf acht Jahre verlängert werden. Dies bringe eine markante Verbesserung der Unabhängigkeit mit sich. Als Korrektiv zur langen Amtsdauer wird die Möglichkeit der Amtsenthebung vorgesehen.

Umstritten war schliesslich ein knapp zustande gekommener Vorschlag der Arbeitsgruppe, dass der Gesetzgeber bei Urteilen des Obergerichtes abweichende Meinungen zulassen könne. Damit könnte auch das Stimmenverhältnis bei Gerichtsentscheiden transparent gemacht werden, was Rechtssuchenden die Abschätzung weiterer Prozesschancen wesentlich erleichtern könnte. Die Abstimmung zu dieser Neuerung fiel unentschieden aus, so dass der Vorsitzende den Stichentscheid gab, auf die Neuerung sei zu verzichten.

Die nächste öffentliche Plenumsitzung findet am 24. Oktober 2019, um 16:00 Uhr, in Trogen in der Aula der Kantonsschule statt.



### **Kein Medienartikel**

Nicht als öffentliche Aufgabe in die neue Kantonsverfassung aufgenommen wird die Medienpolitik, bzw. die Gewährleistung einer unabhängigen Meinungsbildung und der Medienvielfalt. Zwar wäre die Unterstützung und Förderung der demokratiepolitisch bedeutsamen Aufgabe der Medien wichtig, zumal sie angesichts der Strukturwandels, besonders bei den Tageszeitungen, zunehmend gefährdet sei. Der Staat sollte irgendwie Gegenmassnahmen ergreifen können. Genannt wurde etwa die Alimentierung einer regionalen Nachrichtenagentur für die Aufbereitung von Grundinformationen. Aus grundrechtlicher Optik sei staatliche Medienpolitik aber eine heikle Gratwanderung und könnte als Widerspruch zur Medienfreiheit interpretiert werden. Ein Verfassungsbestimmung zu diesem Bereich würde ein falsches Signal setzen. Es müsse der freie Markt spielen, wurde betont. Die Aufnahme eines Medienartikels wurde knapp abgelehnt. (hps)

Herisau, 19. September 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).*