



Siebte Sitzung der Verfassungskommission behandelt Fragen zur Behördenorganisation

Passives Wahlrecht nur für Schweizer Bürger

Die Kommission, die einen Entwurf für eine neue Ausserrhoder Kantonsverfassung erarbeitet, befasste sich unter anderem mit der Wählbarkeit in kantonale Behörden. Hatte sie an einer früheren Sitzung das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre gesenkt, hielt sie nun beim passiven Wahlrecht bei der Altersgrenze von 18 Jahren fest und sprach sich für eine Beibehaltung des Erfordernisses des Schweizer Passes aus.

Die Sitzung in der Aula der Kantonsschule in Trogen verlief animiert und engagiert, obwohl die Stimmenverhältnisse bei den Vorschlägen der vorbereitenden Arbeitsgruppen klar ausgefallen waren. Die Formulierung der im Vorfeld in den Medien in den Fokus gerückten Präambel wurde aus Zeitgründen auf die nächste und einstweilen letzte Sitzung im November verschoben.

Wichtige Verwurzelung im Kanton

Am Grundsatz der Gewaltenteilung wurde nicht gerüttelt, da der Artikel erst unlängst im Rahmen der vom Volk abgeseigneten Staatsleitungsreform neu formuliert worden war. Das gilt auch für die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handels mit dem Willkürverbot und dem Prinzip von Treu und Glauben. Längere Diskussionen gab es bei der Wählbarkeit und bei den Unvereinbarkeiten. Die Wählbarkeit des Ständerates, der Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats, des Obergerichts, des Kantonsgerichts und der Schlichtungsbehörden sollen auf Verfassungsebene geregelt sein. Einigkeit herrschte auch, dass Mitglieder des Regierungsrats und des Kantonsrats in Ausserrhoden wohnen müssen, denn die Verwurzelung im Kanton sei „sehr wichtig“. Der Gesetzgeber solle aber die Möglichkeit erhalten, beim passiven Wahlrecht für die übrigen kantonalen Behörden vom kantonalen Stimmrecht als Wählbarkeitsvoraussetzung absehen zu können. Mit 13:7 Stimmen wurde eine solche Ausnahmeregelung angenommen. Man könnte aber im Gesetz die Wohnsitzpflicht bei Amtsantritt vorsehen.

Nur eine Gegenstimme gab es, dass für kantonale Behörden weiterhin eine Grenze von 18 Jahren gelten müsse. Dies im Gegensatz zu einem aufsehenerregenden früheren Beschluss, das aktive Stimmrecht auf 16 Jahre zu senken. Argumentiert wurde dabei auch mit praktischen Problemen, weil etwa noch nicht Volljährige ja nur mit Zustimmung ihres gesetzlichen Vertreters Verpflichtungen eingehen könnten. Mit 17:6 bei drei Enthaltungen knapper war der Entscheid, für ein Amt in einer kantonalen Behörde weiterhin das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung zu verlangen. Für Details bei den Ausstandsregeln wird weiterhin auf das Gesetz verwiesen. Auch an der Amtsdauer von vier Jahren bei den kantonalen Behörden wird nicht gerüttelt, ebenso wenig bei den Grundsätzen der Staatshaftung als elementarer Bestandteil der rechtsstaatlichen Ordnung.

Gemeinderäte dürfen ins Kantonsgericht

Diskussionen gab es dagegen bei den Unvereinbarkeiten für Ämter. Zwar war man sich einig, dass ein Kantonsratsmandat mit der Mitgliedschaft in einer Schlichtungsbehörde nicht vereinbar ist. Dagegen gab es eine längere Debatte, ob die Tätigkeit eines Staatsanwalts oder einer Staatsanwältin (mit Ausnahme solcher mit leitender Funktion, bei denen dies ausgeschlossen ist) mit dem Einsitz im Kantonsrat vereinbar sei; doch erhielt der Antrag der Arbeitsgruppe, ein solches Verbot zu postulieren, schliesslich eine Mehrheit, ebenso wie bei der Tätigkeit für Gerichtsschreiber. Eine richterliche Tätigkeit für Personal des Kantons und seiner Anstalten soll hingegen erlaubt sein und auch Gemeinderäte sollen künftig im Kantonsgericht Einsitz nehmen



dürfen, weil hier (im Gegensatz zum Obergericht mit verwaltungsrechtlichen Fragen) kein systeminhärenter Interessenkonflikt bestehe.

Eine Knacknuss stellte schliesslich der Verwandtenausschluss dar, nachdem die Frage auftauchte, wie es mit Patchwork-Familien aussehe. Es wurde versucht, solche aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen auf die Gesetzesstufe zu delegieren, doch wurde dem widersprochen, solches sollte ein für allemal in der Verfassung geklärt werden. Als wichtig wurde hervorgehoben, dass dem Wähler auf jeden Fall Transparenz über die Familiensituation der zu Wählenden geboten werde. Abgelehnt wurde der Antrag, in der Verfassung einen Passus aufzunehmen, wonach der Gesetzgeber weitere Unvereinbarkeiten vorsehen kann.

Keine Parteien in der Verfassung

Zwar wurde die Bedeutung der politischen Parteien im Meinungs- und Willensbildungsprozess unterstrichen, es bestehe aber in Ausserrhoden kein Bedürfnis, diese in der Verfassung zu verankern, zumal ihre Rolle immer noch weniger ausgeprägt sei als anderswo. Die Mehrheit der Kommission stimmte dem zu, und auch auf die Erwähnung der Fraktionen wird verzichtet. Auch keine Transparenzvorschriften sollen in die Verfassung aufgenommen werden, obwohl dies auf Bundesebene bekanntlich ein grosses Thema ist. Bei dieser Ausgangslage war auch ziemlich klar, dass keine verfassungsmässige Grundlage für eine direkte staatliche Parteifinanzierung geschaffen werden soll.

Gegen Amtsenthebungsartikel

Vor dem Hintergrund der „Affäre Maudet“ im Kanton Genf wurde auch über die Möglichkeiten der Amtsenthebung und Abberufung von kantonalen Behördenmitgliedern diskutiert. Mit vier Gegenstimmen soll auf eine verfassungsrechtliche Regelung verzichtet werden. Ein entsprechendes Verfahren daure möglicherweise längere Zeit, und die Begrenzung der Amtsdauer könne rascher für eine Lösung sorgen. Zudem drohe auch ein grösseres Missbrauchspotenzial gegen missliebige Personen bzw. deren Politik. Es bestehe auch ein gewisser Konflikt mit dem Prinzip der Gewaltenteilung und die Gefahr einer Rufschädigung, selbst wenn sich die Vorwürfe schliesslich als haltlos erwiesen. „Ein Fall wie in Genf wäre in Ausserrhoden wenig wahrscheinlich, weil hier auch nicht der Verlust einer lebenslangen Rente auf dem Spiel stehe, denn eine solche gebe es für hiesige Regierungsratsmitglieder nicht“, argumentierte die Arbeitsgruppe und überzeugte damit die Mehrheit der Kommission. Auch die Einführung des Rechts auf Abberufung einer Behörde als Ganzes, wie es nur wenige Kantone kennen, erachtet man als unnötig. Die Amtsdauer sei ja begrenzt und so bestehe bei der nächsten Wahl die Möglichkeit der Korrektur.

In 20 Jahren neue Überprüfung

Zum Schluss der Sitzung wurden die Möglichkeiten einer nächsten Verfassungsrevision diskutiert, wie sie derzeit gerade unternommen wird. Weiterhin soll der Kantonsrat verpflichtet werden, in einer Zeitspanne von 20 Jahren eine Totalrevision der Verfassung „zu prüfen“. Jede Generation soll das Recht haben, ihre Probleme umfassend neu zu formulieren. Die entsprechende Grundsatzfrage soll dann den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Die Arbeitsgruppe schlug vor, dass eine Volksbefragung selbst dann stattfinden sollte, wenn der Kantonsrat eine Totalrevision ablehne. Das wäre „ein Unikum“ und eine „komische Situation“, wurde dem entgegnet. Es bestehe ja die Möglichkeit, eine Initiative auf eine Totalrevision einzureichen. Dieser Gegenantrag wurde knapp gutgeheissen.



Der Artikel bot auch Gelegenheit, Unmut darüber auszudrücken, dass seitens des Regierungsrats mit dem Verweis auf eine bevorstehende Totalrevision Anliegen, wie etwa die Prüfung von Gemeindefusionen oder die Einführung einer Ombudsstelle, hinausgeschoben würden statt sie mit Teilrevisionen „beförderlich zu behandeln“.

Die Arbeitsgruppen werden nach der nächsten Sitzung des Plenums am 21. November in Teufen, die sich neben der Präambel möglichen Rückkommensanträgen widmet, aufgelöst. Die Redaktion konkretisiert danach die Anträge in einen rechtlich sauberen Verfassungstext. Im kommenden April wird dieser dann von neuem in Plenumssitzungen behandelt.

Ombudsstelle statt Landammann als Schlichter

Die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung soll die Schaffung einer Ombudsstelle vorsehen, nachdem der Kantonsrat bereits eine Motion von Peter Gut (pu, Walzenhausen) für erheblich erklärte hatte, der Regierungsrat dem Anliegen gegenüber positiv eingestellt ist und die Verfassungskommission mit der konkreten Prüfung betraut hatte. Die Kommission hat nun an ihrer jüngsten Sitzung bei zwei Enthaltungen entschieden, dass eine Verankerung in der Verfassung erfolgen soll, um so den Stellenwert und die Unabhängigkeit der Stelle zu erhöhen. Diese soll unabhängig sein und als Grundauftrag die Vermittlung zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung bzw. den Behörden sowie zwischen Privatpersonen und Privaten, die kantonalen Aufgaben wahrnehmen, beinhalten. Als Wahlorgan ist der Kantonsrat vorgesehen, wie dies auch beim Datenschutz-Kontrollorgan vorgesehen ist.

Im Organisationsgesetz war bisher geregelt, dass es zu den Aufgaben des Landammanns gehört, in strittigen Fragen zu schlichten. Neben der früheren Leitung der Landsgemeinde war es wohl diese Funktion, die die besondere Bedeutung des Ausserrhoder Landammanns begründet und bis in die heutige Zeit bewahrt hat, heisst es in den Unterlagen der entsprechenden Arbeitsgruppe. Die Konsequenz der Schaffung einer unabhängigen kantonalen Schlichtungsstelle in der Verfassung ist es, den Gesetzespassus aufzuheben, um konkurrenzierende Zustände zu verhindern. Das möge zwar bedauerlich erscheinen, sei aber folgerichtig. Dennoch erklärt man sich überzeugt, dass der Landammann als „Klagemauer und Blitzableiter“ weiterhin tätig sein müsse – auch ohne Grundlage im Organisationsgesetz. (hps)

Herisau, 25. Oktober 2019 / Hanspeter Strebel

Hanspeter Strebel erstellt im Auftrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden jeweils Berichte der Plenumssitzungen 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).