



Die Arbeiten an einer neuen Verfassung im Vergleich mit derjenigen von 1995: Vieles wurde ähnlich aufgegleist

Eine wichtige Phase der Arbeit an der Totalrevision ist planmässig zu Ende gegangen. Die Kommission hat in zahlreichen Gruppen- und acht Plenarsitzungen alle Artikel durchbesprochen, die Vorstellungen möglichst konkret formuliert und das Feld nun vorläufig den Juristen überlassen. Ab Ende April 2020 soll dann auf deren Entwurf eingegangen werden.

Die Notwendigkeit, die kantonale Verfassung neuen Gegebenheiten anzupassen, hatte sich aus historischer Sicht lange Zeit quasi „von selbst“ ergeben. So galt es nach dem Übergang vom Staatenbund der Eidgenossenschaft zum Bundesstaat 1848 den damit einhergehenden Einschränkungen der kantonalen Souveränität Rechnung zu tragen. Dies erwies sich als nicht so einfach, und es brauchte lange Diskussionen und zwei Anläufe, bis die Landsgemeinde 1858 nach Anpassungen an altvertraute Bräuche und Verzicht auf allzu grosse Neuerungen Ja sagte.

Auch die neue Bundesverfassung von 1874 erzwang wieder kantonale Nachvollzüge. Erneut benötigte Ausserrhoden zwei Anläufe ebenso wie bei der vorletzten Totalrevision, die zwischen 1903 und 1908 diskutiert wurde, wobei schliesslich nur wenige bedeutsame Neuerungen vorgeschlagen wurden, etwa die Aufhebung des Amtszwanges. Danach sollte es fast ein ganzes Jahrhundert dauern, bis man das Wagnis wieder einmal einging. Dies in der Einsicht, dass sich die Gesellschaft im 20. Jahrhundert in jeder Hinsicht markant verändert hatte, besonders offensichtlich auch wirtschaftlich. Die anfangs des 19. Jahrhunderts noch ausgeprägte Dominanz der Landwirtschaft und der Textilbranche hatte auch in Ausserrhoden einer diversifizierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft Platz gemacht (bzw. machen müssen). Auch die lange verzögerte Einführung des Frauenstimmrechts und die immer drängenderen Fragen um die Zukunft der Landsgemeinde bedingten ein gründliches Überdenken.

Wann ist die Zeit reif?

Im Nachhinein gesehen hätte man wohl besser noch etwas zugewartet und sich so relativ umfassende Teilrevisionen nach der Abschaffung der für die Ausserrhoder Staatsstruktur zentralen Landsgemeinde somit ersparen und einen grösseren Gesamtaufwisch machen können. Doch wann der absolut richtige Zeitpunkt für ein nicht von aussen erzwungenes grundsätzliches Überdenken des Grundgesetzes gekommen ist, wird immer schwierig zu beurteilen sein. Ausserrhoden hat da vorgesorgt, indem man als schweizweites Unikum auf Antrag des damaligen Kantonsrats Werner Meier in einem speziellen Artikel eine zeitliche Formulierung einfügte, dass eine Revision in Abständen von rund 20 Jahren geprüft werden sollte. Das Stimmvolk sollte dabei das letzte Wort haben. Damit sah sich die Regierung anfangs des 21. Jahrhunderts nicht durch äusseren Zwang, sondern durch eine interne Bestimmung veranlasst, sich erneut (und diesmal nach relativ kurzer Phase) zumindest grundsätzlich über den Revisionsbedarf der Verfassung nachzudenken.

Bevölkerung früh einbezogen

Nochmals zur Erinnerung: In den 1990er Jahren konnte man auf die Denkarbeit des damaligen Ratschreibers Hans-Jürg Schär bauen, der im Auftrag des Regierungsrats einen ausführlichen Bericht ausarbeitete, in dem die bestehenden Probleme benannt und in einen weiteren Zusammenhang gestellt



wurden. Die gründliche Analyse wurde hoch gelobt, und dem Verfasser haftet bis heute der Titel „geistiger Vater eines Jahrhundertwerks“ an. Ende April 1991 gab die Landsgemeinde mit klarem Mehr das Plazet, auf das offenkundige Wagnis einzugehen. Auf die Einsetzung eines Verfassungsrats wurde verzichtet, was hiess, dass sich die ordentlichen gesetzgebenden Behörden, also Regierungs- und Kantonsrat, mit der Revision befassen mussten. War es damals das Parlament, das als ersten Schritt eine kantonsrätliche Verfassungskommission einsetzte, während sich der Regierungsrat in einem Mitbericht äussern durfte, übernahm diesmal die Regierung die Federführung. Er wird die Vernehmlassung auslösen und den Vorentwurf davor ein erstes Mal beraten.

Die 1991 eingesetzte 44-köpfige Verfassungskommission sollte in der Bevölkerung breit abgestützt sein. Aus diesem Grund wurden die Mitglieder über Presseaufrufe gesucht. Parteien, Arbeitgeber und -nehmer oder Interessenvertreter sollten darin ebenso vertreten sein wie Behörden und Gemeinden, beide Geschlechter und möglichst alle Generationen. Daneben wurde der Kommission ein Sekretariat unter Führung des jungen Juristen Jörg Schoch beigegeben. Die Sitzungen wurden von einem dreiköpfigen Präsidium geleitet. Diesem gehörte als Vorsitzender der erfahrene Kantonsrat und Historiker Peter Wegelin an. Seine Stellvertreter waren die Wirtschaftswissenschaftlerin, Kantilehrerin und Kantonsrichterin Dorle Vallender, die später zur ersten Ausserrhoder Nationalrätin gewählt wurde, sowie Landammann Hans Höhener, der sich vor allem für das Frauenstimmrecht stark gemacht hatte.

Organisatorisch wurde die Kommission damals in fünf Arbeitsgruppen aufgeteilt, die unabhängig voneinander die Bereiche Grundrechte und Präambel, öffentliche Aufgaben, Gliederung des Kantons und die Organisation der Gemeinden, Volksrechte und Behördenorganisation behandelten. Einen Input holte man sich nach der konstituierenden Sitzung an einer Tagung auf der Schwägälp mit Referaten von zwei Staatsrechtsprofessoren, dem Sekretär der Bernischen Verfassungskommission, die ebenfalls an einem neuen Grundgesetz arbeitete, und dem oben erwähnten Ratschreiber.

Volk segnete Vorgehen ab

Man sieht also, dass man sich bei der aktuellen Verfassungsrevision zu grossen Teilen an den bewährten organisatorischen Grundzügen der letzten Revision vor 20 Jahren orientiert hat, auch wenn die Verfassungskommission diesmal nicht unter derselben Ägide arbeitet. Auch diesmal holte man sich zuvor den grundsätzlichen Segen des Volkes ein, das im März 2018 mit einem Ja-Anteil von 73 Prozent denn auch klar zustimmte. Die bis heute nicht völlig umgestimmten Gegner gingen weitgehend vom Argument aus, mit Teilrevisionen (etwa zur Ermöglichung von Gemeindefusionen) käme man schneller zum Ziel. Die Mehrheit entschied sich für den aufwändigeren Weg.

Die Verfassungskommission, die jetzt am Werk ist, ist mit 32 Mitgliedern etwas schlanker als ihre Vorgängerin. Auch diesmal hat man die Bevölkerung bewusst frühzeitig einbezogen und öffentlich zum Mitmachen eingeladen. Gesucht wurde nach einer möglichst ausgewogenen Mischung, ein Bestreben, das von Erfolg gekrönt wurde. Ausgewählt hat die Regierung die zahlreichen Interessenten nach drei Kriterien: Vertreter aus den Institutionen des Kantons und der Gemeinden, Repräsentanten der Parteien sowie der breiten Bevölkerung unter Berücksichtigung der Geschlechter, der Berufe, der Generationen und der örtlichen Verankerung.

Anlässlich der konstituierenden Sitzung wurde der renommierte Verfassungsrechtler Professor Bernhard Ehrenzeller, inzwischen designierter Rektor der Universität St.Gallen (HSG), zu einem Grundsatzreferat über die Entstehung und den Kerngehalt von Verfassungen eingeladen. Hatte Hans-Jürg Schär in den



1990er-Jahren noch die angehenden Verfassungsautoren mit Max Imboden motiviert, der geschrieben hatte, es gelte „das Ungewohnte zu denken, es nicht zwangsläufig auch zu tun“, so griff Bernhard Ehrenzeller auf den Apostel Paulus zurück mit dem Ausspruch: „Prüfet alles und behaltet das Gute“!

Arbeitsgruppen mit juristischen Begleitern

Im Unterschied zur Verfassungskommission von 1995 wird sie diesmal von Vertretern der Regierung präsidiert mit Paul Signer als Vorsitzendem und seinem Nachfolger als Landammann Alfred Stricker als dessen Stellvertreter. Sie stimmen im Plenum ebenso mit ab wie Ratschreiber Roger Nobs, was man als gewissen Schönheitsfehler ansehen kann, auch wenn die Regierung ja der Auftraggeber ist. Auch diesmal wurden zunächst Arbeitsgruppen gebildet, deren drei an der Zahl, die in knapp je einem Dutzend Sitzungen ihre Themen ausdiskutierten und dem Plenum Anträge unterbreiteten. Die Regierung hatte dabei zuvor lediglich eine knappe Reihe von Minimalvorgaben von Problemfeldern aufgelistet, es der Kommission aber freigestellt, weitere Themen aufzugreifen. In jeder Gruppe waren auch Juristinnen und Juristen der Kantonsverwaltung dabei, die sich intensiv in die Diskussion eingaben und auf die rechtlichen Möglichkeiten und Schranken hinwiesen. An den Plenarsitzungen sind sie konsultativ anwesend, stimmen aber nicht mit.

Gespanntes Warten

Als Unterlagen wurden vor diesem Hintergrund der Aufgabenstellung vom Verfassungssekretariat unter dem Vorsitz von Lloyd Seaders sogenannte Arbeitsblätter vorbereitet, die gründlich in jedes Thema einführten, die verfassungsgeschichtlichen Hintergründe aufzeigten, auf die Regelungen in anderen Kantonen mit neueren Verfassungen hinwiesen und schliesslich ohne Wertung Argumente Pro und Contra gegenüberstellten. Daraus entwickelten die Arbeitsgruppen ihre Anträge, wobei sie darauf hingewiesen wurden, dass lediglich die Ziele und Ideen klar gemacht werden sollten, jedoch die juristisch korrekten Formulierungen einer Redaktionskommission überlassen wurden. Dieser Prozess ist derzeit im Gange und das Ergebnis wird im Frühling mit Spannung erwartet.

Herisau, im Dezember 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).



Gute Stimmung

Die Arbeitsgruppen gingen sowohl bei der letzten Verfassungsrevision wie auch bei der laufenden mit grossem Eifer und Enthusiasmus zu Werk, und die Mitglieder brachten ihre verschiedenen Sichtweisen ein. Die Stimmung war von Beginn weg ausgesprochen gut und die Motivation gross. Das trifft weitgehend auch für die späteren Plenumsdiskussionen zu. Nach einer gewissen Eingewöhnungsphase, in der man kurzzeitig auf eine ideologische Schiene zu gelangen drohte, nahm man sich allseits zurück und seither wurden gegenteilige Meinungen auch bei sehr umstrittenen Themen mit Wertschätzung zur Kenntnis genommen, wobei auch der Humor nicht zu kurz kam.

Auch die ruhige und sichere Sitzungsleitung unter Wahrung der Neutralität trug zur positiven Atmosphäre bei. Sicher wirkte sich auch die von Anfang an herrschende konsequente Duz-Kultur positiv aus, etwas was vor 25 Jahren und dem damals weit formelleren Umgang und distanzierterer Sitzungsleitung noch keineswegs so alltäglich war. Zwei gewählte Mitglieder traten bereits nach der Eröffnungssitzung wieder aus und wurden nicht ersetzt, so dass noch 30 Personen übrig blieben. Unter ihnen gab es jeweils nur ganz wenige Absenzen, obwohl dies für viele Berufstätige bzw. Schulabsolventen keineswegs immer einfach war – die Sitzungen alternierten tageszeitlich von früh bis spät. Auch die Tagungsorte wechselten sich mit Herisau, Heiden, Teufen und Trogen ab, wobei vor allem Kirchgemeindehäuser zum Zuge kamen, mit dem Nachteil, dass die akustischen Verhältnisse trotz diskussionsfreundlicher Sitzordnung nicht überall optimal waren. Vor 25 Jahren wurde ausschliesslich im ehrwürdigen Kantonsratssaal getagt, der diesmal nur die Eröffnungssitzung beherbergte. (hps)