

## Vernehmlassungsantwort: Kantonsverfassung

FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden  
Parteipräsidium, Säntisstrasse 9, 9104 Waldstatt

Herrn  
Ratschreiber  
Roger Nobs  
Kantonskanzlei  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

Herisau, 15. Juni 2021

### Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Im Namen der FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden (FDP-AR) bedanken wir uns bei Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme, welche wir gerne wie folgt wahrnehmen:

### Allgemeine Bemerkungen

Einen herzlichen Dank an die Verfassungskommission. Ihr ist es in vielen Belangen gelungen ein modernes und zeitgemässes Dokument zu erstellen, das den Entwicklungen einer sich stetig ändernden Gesellschaft Rechnung trägt. Eine derart ausgestaltete Verfassung bietet die Grundlage zu friedlichem, achtsamem und erfolgreichem Zusammenleben.

Die heutige Verfassung von 1995 und ihre Totalrevision Stand 2021 sind auch in ihrer geschichtlichen Dimension zu betrachten. Je nach Perspektive lässt diese sich bis ins Jahr 1513 (dem Beitritt Appenzells zur Eidgenossenschaft) zurückverfolgen. Eine Verfassung reflektiert immer auch den Zeitgeist und ist Identifikationspunkt einer Gesellschaft. Wird sie zu stromlinienförmig ausgestaltet, läuft sie Gefahr, die Kraft zur persönlichen Identifikation zu verlieren und wird austauschbar.

Nach Meinung der FDP-AR darf die Verfassung die Eigenheiten, Ecken und Kanten des Kantons Appenzell Ausserrhoden widerspiegeln. Deshalb sollten Elemente bewahrt werden, die charakteristisch für unseren Kanton sind. Zum Beispiel ist das Fehlen des Hauptortes typisch für Appenzell Ausserrhoden. Auch Begriffe, die vielleicht nicht mehr hundertprozentig mit Gender, Diversity und Inclusion kompatibel sind, können ihre Berechtigung haben, wenn sie emotional mit dem Kanton verbunden sind. Dies hat die Diskussion über die Rolle des Landammanns deutlich gezeigt.

Die Komplexität von Emotionalität und Glauben versus Rationalität tritt auch in der Frage über das Erwähnen von «Gott» in der Präambel zu Tage.

Für einige Themen spielen laufende Vernehmlassungen eine Rolle: So kann z.B. die angestrebte Reform der Gemeindestrukturen auch Auswirkungen auf das Wahlsystem haben.

## Bemerkungen zu den begleitenden Vernehmlassungsunterlagen

Für die Ausarbeitung der Vernehmlassung wäre eine Synopse der bestehenden Verfassung vs. des neuen Verfassungsentwurfes hilfreich gewesen. Auch wenn in einer Totalrevision formal keine Synopse vorgesehen ist, hätte es in dieser Sache sehr geholfen – zumindest eine Markierung von «übernommenen» und ganz neuen Artikeln hätte das Lesen und Analysieren wesentlich erleichtert.

Die FDP-AR vermisst im Weiteren eine Kostenabschätzung in Bezug auf die Auswirkungen der anstehenden Totalrevision. Die Folgekosten personeller und finanzieller Art müssen transparent dargelegt werden.

Die FDP-AR misst der Totalrevision grosse Bedeutung bei. Deshalb wurden sämtliche Parteimitglieder zu zentralen Punkten der Revision befragt (Präambel, Diskriminierungsverbot, Stimmrechtsalter, Ausländerstimmrecht, Wahlverfahren, Volksdiskussion, Wahl und Bezeichnung des Landammanns, Hauptort). Dieselben Themen wurden vorab in den Ortsparteien diskutiert. Abschliessend fand ein halbtägiger Workshop auf der Schwägalp statt. Die Ergebnisse der Diskussion werden wir in ihrer Vielschichtigkeit im Folgenden versuchen darzustellen.

Die FDP-AR möchte anregen, dass es bei der abschliessenden Volksabstimmung zu einzelnen Artikeln die Möglichkeit von Eventualabstimmungen geben sollte.

Die Frage der Ausweitung der Ombudsstelle auf die Gemeinden unseres Kantons wurde nicht thematisiert, wir folgen in dieser Fragestellung der Haltung der Gemeinden bzw. Gemeindepräsidienkonferenz.

Da aufgrund der coronabedingten Einschränkungen keine physische Diskussion zur Kantonsverfassung stattfinden konnte, empfiehlt die FDP-AR die Volksdiskussion zwischen erster und zweiter Lesung aktiv zu gestalten und die Bevölkerung in diesen Prozess stark einzubinden. Wir haben festgestellt, dass der Diskussions- und Austauschbedarf gross ist, aber trotz digitaler Hilfsmittel nur beschränkt möglich ist.

## Bemerkungen und Fragen zum Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 22. Oktober 2020

### Präambel

Bereits die bestehende Präambel aus dem Jahr 1995 reflektiert eine moderne Gesellschaft und wird von einem grossen Teil der FDP-Mitglieder gegenüber dem Vorschlag der Verfassungskommission / Regierung klar bevorzugt. Allerdings wird von einem Teil der Mitglieder angeregt, in der bestehenden Präambel den Begriff «Frau und Mann» durch «Bevölkerung» oder «Volk» und den Begriff «Schöpfung» durch «Erde» oder «Welt» zu ersetzen.

Die Meinung der FDP-AR über die Erwähnung von Gott in der Präambel ist geteilt. Hierzu ist angesichts der Brisanz für einen grossen Teil der Bevölkerung ein **Eventualantrag** notwendig, und zwar unabhängig davon, ob man gemäss unserem Vorschlag an der bisherigen Präambel weitestgehend festhält oder diese neue formuliert.

### Art. 3 – Gliederung

Um Konsistenz zu wahren, sollte der Begriff «Einwohnergemeinden» durch den Begriff «Gemeinden» ersetzt werden. Im Verfassungstext wird überwiegend von «Gemeinden» gesprochen.

### Art. 8, Abs. 2 – Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot

In der FDP-AR zeigt sich ein klares Bild für die Variante 2: «Jegliche Diskriminierung ist verboten.» Die Formulierung überzeugt mit ihrer Klarheit und Eindeutigkeit. Ausserdem ist sie zukunftsicher, da keine Gruppen ausgeschlossen werden.

## Art. 44 – Energie

Einige Vernehmlassungsteilnehmer sehen explizit genannte Jahreszahlen und Wertformulierungen in einer Verfassung kritisch. Es ist zu hinterfragen, ob diese Werte nicht in Gesetzen formuliert werden müssten, um der Dynamik der Entwicklungen besser Rechnung tragen zu können.

## Art. 65, Art. 125 – Stimmrechtsalter

Eine frühe Integration der jungen Generation in politische Entscheidungsprozesse ist sinnvoll. Die Frage der inneren Reife von 16-Jährigen wird in der FDP-AR allerdings kontrovers diskutiert.

Die Festsetzung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre darf nach Auffassung der FDP-AR nicht isoliert betrachtet werden. Wenn das Alter 16 festgesetzt würde, so müsste dies sowohl für das aktive als auch das passive Wahlrecht gelten. Die Festlegung allein auf die Wahlberechtigung im Kanton ist u.E. nicht ausreichend, sondern müsste gleichermassen auch für die Wahlen in den Gemeinden und dem Bund gelten. Wer wahlmündig ist, muss nach Auffassung der FDP-AR auch strafmündig sein und auch alle Rechtsgeschäfte gültig abschliessen können. Insgesamt besteht der Wunsch nach Einheitlichkeit.

Der Vorschlag der FDP-AR ist es, das jeweils auf Bundesebene gültige Stimmrechtsalter zu übernehmen und entsprechend in der Verfassung per Verweis zu verankern.

Sollte am Stimmrechtsalter 16 festgehalten werden, bietet sich auch hier eine **Eventualabstimmung** an.

## Art. 65, Art. 125 – Ausländerstimmrecht

Die FDP-AR empfindet den Begriff «Ausländerstimmrecht» stossend und für den weiteren Verlauf der Diskussion nicht zielführend. Letztlich geht es nicht um alle Ausländer:innen, sondern um Mitbürger:innen mit Niederlassung in der Schweiz bzw. im Kanton. Das Thema wird mit der Überschrift «Ausländerstimmrecht» entsprechend stark emotional besetzt. Wir schlagen den Begriff «Niedergelassenenstimmrecht» vor.

Bei der Bewertung muss in Betracht gezogen werden, dass bei einem Anteil «Niedergelassener» ohne Schweizer Pass («C-Bürger») von 10-15% sich die Mehrheitsverhältnisse bei den Wahlen nicht gravierend verschieben würden. Damit sollte diese Frage nicht zum «Killerkriterium» der totalrevidierten Kantonsverfassung werden.

Die FDP-AR stellt fest, dass das Wahlrecht für Personen ohne Schweizer Pass mit Niederlassung im Kanton einen wichtigen Schritt zur Integration darstellen würde. Trotzdem ist der Weg, die Integration durch das Wahlrecht voranzutreiben, wenn überhaupt, nur der zweitbeste; die Einbürgerung würde die Fragestellung grundlegend beantworten und wäre die einzig nachhaltige Lösung. Die FDP-AR spricht sich trotz dieser Bedenken mit einer kleinen Mehrheit für ein Ausländerstimmrecht aus. Hierfür ist jedoch aus unserer Sicht wiederum ein **Eventualantrag** notwendig.

## Art. 77 Abs. 2

Verschiedentlich wird die Amtsdauer von 8 Jahren für Richter kritisiert. Wir bitten die Regierung diese Ausnahme nochmals zu hinterfragen.

## Art. 86 – Zustandekommen

Die Anzahl von 300 Stimmberechtigten für das Zustandekommen einer Volksinitiative ist nach Auffassung der FDP-AR zu niedrig, da diese nur 0.78% der Stimmbevölkerung reflektieren. Auf Bundesebene liegt das Quorum bei 1.84%. Die FDP-AR schlägt 2% bzw. 750 Stimmen vor.

## Art. 86 lit. 2 – Zusammensetzung und Wahl

Generell anzumerken ist, dass die Proporzwahl über Listen zu einer Anonymisierung beiträgt. Nicht die Kandidat:innen stehen im Vordergrund, sondern die Parteien. Der aktuelle Trend läuft aber – bedauerlicherweise – eher weg von den Parteien und hin zu Personenwahlen. Sich parteipolitisch festzulegen oder zu binden ist heute – und insbesondere in der Generation Z – nicht angesagt. Die institutionelle Stärkung von Parteien über das Wahlverfahren (Listen) läuft dem Zeitgeist entgegen. Die Proporzwahl trägt diesem Trend nicht Rechnung. Bei der Majorzwahl in überschaubaren Wahlkreisen ist die Nähe der Exponenten und der Politik zur Bevölkerung gegeben. Die bemängelte Entkoppelung und Verdrossenheit steigen mit dem Verlust der Unmittelbarkeit. Die Personenwahl ist gerade in kleinen Wahlkreisen von grosser Bedeutung.

Für eine Mehrheit der FDP-AR steht die Frage des richtigen Wahlverfahren, wie eingangs festgehalten, in einer gewissen Abhängigkeit zu künftigen Gemeindestrukturen.

Eine Minderheit kann sich der Einführung der Proporzwahl wie von der Verfassungskommission und der Regierung anschliessen, ungeachtet des Ausgangs der Abstimmung zu den Gemeindestrukturen.

Sollten jedoch die Gemeindestrukturen wie vor kurzem vom Regierungsrat vorgeschlagen erneuert werden, stellt die Einführung des Proporzwahlsystems für die FDP-AR einen gangbaren Weg dar bzw. drängt sich die Proporzwahl nach Rechtsprechung des Bundesgerichts auf.

Die Basisbefragung hat aber aufgezeigt, dass sich eine Mehrheit der FDP-AR ein Wahlsystem in der Nähe des heutigen Mischsystems wünscht. Nachdem das heute geltende Wahlsystem den bundesgerichtlichen Anforderungen nicht mehr in jeder Beziehung gerecht wird, hat die FDP-AR einen Alternativvorschlag ausgearbeitet (siehe Tabelle unten). Dieser nimmt die Möglichkeit von Majorzwahlen bis zu einer gewissen Sitzanzahl im KR auf, verpflichtet aber Gemeinden mit 9 Sitzen und mehr zu einer Proporzwahl. Die FDP-AR bittet den Regierungsrat entsprechend diese Option zu prüfen. Diese Option bringt höchste Flexibilität mit sich und könnte bei Gemeindefusionen unverändert beibehalten werden:

KV heute	Vorschlag Regierungsrat neu	Gegen-Vorschlag FDP
<p><b>Art. 71</b> <u>Zusammensetzung und Wahl</u></p> <p>1 Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.</p> <p>2 Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz.</p> <p>3 Die restlichen Sitze werden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahlen auf die Gemeinden verteilt.</p> <p>4 Für die Kantonsratswahl gilt das Mehrheitswahlverfahren; Wahlkreise sind die Gemeinden. Die Gemeinden können das Verhältniswahlverfahren einführen.</p> <p>5 Das Nähere regelt das Gesetz.</p>	<p><b>Art 86</b> <u>Zusammensetzung und Wahl</u></p> <p>1 Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.</p> <p>2 Er wird nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt.</p> <p>3 Das Gesetz sieht mindestens drei Wahlkreise vor.</p> <p>4 Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt.</p>	<p><b>Art. 86</b> <u>Zusammensetzung und Wahl</u></p> <p>1 Der Kantonsrat besteht aus 65 Mitgliedern.</p> <p>2 Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz.</p> <p>3 Er wird in Wahlkreisen mit mindestens 9 Sitzen nach dem Verhältniswahlverfahren, in allen anderen nach dem Mehrheitswahlverfahren gewählt.</p> <p>4 Wahlkreise sind die Gemeinden.</p> <p>5 Die Sitze werden nach der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt.</p>

## Art. 86 – Zusammensetzung und Wahl – Ergänzungsvorschlag eines neuen Abs. 5

Die FDP-AR ist sich einig, dass der bestehende Art. 71 Abs. 2 erhalten und als Abs. 5 aufgenommen werden sollte: «Jede Gemeinde hat mindestens einen Sitz».

Dies trägt dazu bei, der Anonymisierung entgegenzusteuern. Die Identifikation mit einer Wahl auf Gemeindeebene ist identitätsstiftend und wichtig.

Unser Vorschlag ist bei allen sich abzeichnenden Strukturänderungen auf Gemeindeebene durchführbar und müsste nicht mehr angepasst werden. Er berücksichtigt die geltende Bundesgerichtsrechtsprechung.

### **Art. 88 Abs. 1 lit. b – Wahlen der Gerichte durch den Kantonsrat**

Die FDP-AR unterstützt den Vorschlag, dass neu nicht mehr das Volk, sondern der Kantonsrat auch die Mitglieder des Obergerichts wählt. Erstaunlicherweise fehlt in den Unterlagen jedoch der Hinweis darauf, dass man mit diesem Vorschlag immerhin von einer nicht weit zurückliegenden Urnenabstimmung abweicht.

### **Art. 98 – Volksdiskussion**

Die FDP-AR vertritt die Meinung, dass die Volksdiskussion in der bisherigen Form erhalten bleiben muss. Die Einreichung von Stellungnahmen sollte allen offenstehen, die im Kanton AR Wohnsitz haben. Eine Ausweitung der Volksdiskussion auf juristische Personen mit Sitz ausserhalb des Kantons AR ist nicht gewünscht.

### **Art. 102 – Regierungspräsidium**

Gemäss Vorschlag der Regierung soll der Begriff «Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident» den Begriff «Landammann» ersetzen. Die Abschaffung des «Landammanns» wird von einer Mehrheit der FDP-AR kritisch betrachtet. Die Rolle und Bezeichnung sind charakteristisch für Appenzell Ausserrhoden. Die Abschaffung würde einen weiteren Teil des Appenzeller Lokalkolorits zum Verschwinden bringen. Die FDP-AR versteht den Begriff «Landammann» als genderneutrale Funktion. Somit ist eine Frau oder ein Herr Landammann ohne weiteres auch weiterhin denkbar. Dies ist eine der letzten Spuren des ehemaligen Landsgemeindekantons und sollte nicht leichtfertig preisgegeben werden.

### **Art. 102 lit. 2 – Wahl des Regierungspräsidiums**

Die FDP-AR ist der Auffassung, dass der Landammann vom Volk gewählt werden soll. Damit wird die Verbundenheit zwischen Volk und Landammann unterstrichen und stützt das Amt mit der notwendigen Legitimation aus.

Sollte sich hingegen die Bezeichnung Regierungspräsidium durchsetzen, wäre die Wahl durch den Kantonsrat denkbar. Die FDP-AR sieht entsprechend einen Zusammenhang von Bezeichnung und Wahlprozedere. Hingegen wird die Wahl des Regierungspräsidiums aus der Mitte der Regierungsräte nicht gutgeheissen, da dies zu Konkurrenzsituationen führen könnte, die eine Zusammenarbeit nach dem Kollegialitätsprinzip behindern.

Der vorliegende Entwurf sieht mit der Wahl des Regierungspräsidiums zudem einen Wegfall der Amtszeitbeschränkung / Wechsel im Gremium vor. Sollte sich das Volk für eine andere Bezeichnung und Wahlform entscheiden, müsste die Amtsdauer natürlich wieder Teil der Verfassung werden.

### **Kapitel 7 – Einwohnergemeinden**

Die FDP-AR empfiehlt entweder konsequent auf die Terminologie der «Einwohnergemeinde» oder «Gemeinde» zu setzen. Der vorliegende Entwurf weist beide Begriffe auf und es stellt sich dem Leser die Frage, ob zwischen Einwohnergemeinde und Gemeinde ein Unterschied besteht.

## Art. 137 Abs. 3 – Kapitel Staat und Religionsgemeinschaften – Grundsatz der Selbständigkeit

Verschiedentlich wurde in Frage gestellt, warum Beschlüsse und Verfügungen kirchlicher Behörden nicht an kantonale staatliche Stellen weitergezogen werden können bzw. ob damit auch gemeint ist, dass diese nicht dem zivilen Recht unterstehen. Wir bitten hier um grundsätzliche Klärung der Fragestellung.

### Hauptort

Das Thema «Hauptort» bzw. fehlender Hauptort wird in der FDP-AR kontrovers diskutiert. Auf der rechtlich sachlichen Ebene spricht vieles für die Nennung eines Hauptortes Herisau, da bereits heute ein Grossteil der Kantonsstrukturen von Herisau aus verwaltet werden.

Das Appenzell Ausserrhoder Regierungsgebäude steht in Herisau und Herisau ist die Stadt mit den meisten Einwohner:innen im Kanton. Ein Hauptort trägt zur Identifikation der Einwohner:innen mit dem Kanton bei und erfüllt eine «Branding»-Funktion auch gegen aussen, nicht zuletzt auch gegenüber dem Bund. Auf die Nennung des Hauptortes zu verzichten, erscheint deshalb als Anachronismus.

Umgekehrt ist Appenzell Ausserrhoden der einzige Schweizer Kanton ohne Hauptort. Dies ist historisch bedingt und Teil des Appenzell Ausserrhoder Genoms. Darauf zu verzichten wäre in einer gewissen Weise ebenfalls ein Identitätsverlust. Die Verteilung der Administration auf mehrere Orte verhindert auch die Dominanz Herisaus über alle anderen Gemeinden im Vorder-, Mittel- und Hinterland.

Die FDP-AR folgt mehrheitlich der Regierung und Verfassungskommission und schliesst sich einer Verfassung ohne Hauptort an.

### Schlussbemerkungen

Die Diskussion innerhalb der FDP-AR hat gezeigt, dass über viele Artikel ein breiter Konsens für die Umsetzung der Totalrevision der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. besteht. Sie hat aber auch verdeutlicht, dass einige Themen emotional (und nicht parteipolitisch) besetzt sind. Wenn es zu keinem Konsens kommt, so muss das Mittel der Eventualabstimmung gezielt eingesetzt werden, um die Gesamtrevision nicht zu gefährden. Mehrheitsentscheidungen wären dann unbedingt von allen zu akzeptieren.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen

FDP.Die Liberalen

Appenzell Ausserrhoden



Monika Bodenmann-Odermatt  
Präsidentin



Dr. Kai Henning Viehweger  
Vernehmlassungen