

# Totalrevision der Ausserrhoder Verfassung\*

---

HANS-JÜRIG SCHÄR

## 1. Ausgangslage

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden - mit ganz wenigen Ausnahmen, darunter Appenzell A.Rh. (1908) - keine Kantonsverfassungen total revidiert. Mitte der 60er Jahre setzte dann allerdings eine richtiggehende Erneuerungswelle ein; eine Reihe von Kantonen und auch der Bund erkannten, dass ihre Verfassungen als Produkte des 19. Jahrhunderts den Anforderungen der modernen Zeit nicht mehr gewachsen waren. Während im Bund zwar die Revisionsbedürftigkeit offenkundig ist, ein neues Grundgesetz jedoch kaum vor der Türe stehen dürfte, gelang einer Reihe von Kantonen die Schaffung von modernen, teilweise zukunftsweisenden Verfassungen. Den Anfang machten Nidwalden und Obwalden (1965 und 1968); der letzte und wohl bedeutendste und für einige Zeit wegleitende Wurf gelang dem Kanton Bern im Sommer des Jahres 1993.

Dieser Revisionsschub - der ohne die Vorarbeiten für eine Totalrevision der Bundesverfassung wohl nicht so ausgeprägt eingetreten wäre - erfasste auch den Kanton Appenzell A.Rh. Nachdem das mühselige Ringen um die Einführung des Frauenstimmrechts auf kantonaler Ebene während Jahren unverhältnismässig viel politische Kraft gebunden hatte, konnte man sich nach dem positiven Entscheid der Landsgemeinde 1989 befreit neuen, wichtigen Aufgaben zuwenden.

Die Revisionsbedürftigkeit der Ausserrhoder Verfassung war schon seit längerer Zeit erkannt worden; zumal in systematischer Hinsicht kommt sie Bonapartes sarkastischer Bemerkung, eine gute Verfassung sei "juste

---

\* Der Entwurf samt Erläuterungen kann bei der Kantonskanzlei in Herisau (Tel. 071 53 62 56) bezogen werden.

et obscure", recht nahe. Bereits Giacometti stellt in seinem "Staatsrecht der Schweizerischen Kantone" fest, dass "... weniger durchsichtig und straff ... die Verfassungen von Zürich, Schaffhausen, Appenzell A.Rh. ..." aufgebaut seien. Um den mehr gefühlsmässigen Eindruck zu objektivieren, liess der Regierungsrat durch den Ratschreiber im Sommer 1990 einen Bericht ausarbeiten, der die Mängel der geltenden Verfassung darstellt und darüber hinaus Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Verfassung aufzuzeigen versucht. Es erübrigt sich, an dieser Stelle auf die Revisionsgründe im einzelnen einzugehen; sie sind im wesentlichen die gleichen, die auch in den anderen Kantonen zu Totalrevisionen geführt haben. Ausser der unbefriedigenden Systematik geht die geltende Ausserrhoder Verfassung noch durchaus von einem Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts aus; sie wird von der - in den Gemeinden längst überholten - reinen Versammlungsdemokratie geprägt; Grundrechte und Staatsaufgaben sind unvollständig und veraltet dargestellt; die Behördenorganisation und die Kompetenzordnung genügen den Ansprüchen an eine moderne Staatsleitung in keiner Weise mehr.

## **2. Anstoss für die Revision**

Im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen und auch zum Bund ging im Kanton Appenzell A.Rh. der Impuls für die Totalrevision vollständig und ausschliesslich vom Regierungsrat aus. Wie es (leider?) seiner Tradition entspricht, hat sich der Kantonsrat auch in dieser zentralen Frage sehr ruhig verhalten. (Pro Jahr werden im Ausserrhoder Parlament - welch' paradiesische Zustände! - kaum mehr als zwei bis drei parlamentarische Vorstösse eingereicht.) Dass der Regierungsrat hier die Führung ergriffen hat, erscheint umso bemerkenswerter, als ein erklärtes Ziel der Revision die Stärkung des Parlamentes ist.

### **3. Totalrevision oder Teilrevisionen?**

Während beispielsweise der Kanton Zug den Mängeln seiner Verfassung durch eine ganze Reihe von Teilrevisionen begegnete, war es im Kanton Appenzell A.Rh. von Anfang an klar, dass nur eine durchgreifende Totalrevision Remedur schaffen konnte. Vor allem im Regierungsrat bestand der erklärte Wille, die Chance zu einer "Gesamtschau unserer staatlichen Strukturfragen" (Max Imboden) zu nutzen. Der Kantonsrat schloss sich der Überlegung an, dass nur mit einer Totalrevision der Gefahr begegnet werden kann, Flickwerk ohne überzeugende Grundkonzeption zu schaffen. Diese Auffassung deckt sich übrigens mit jener These der klassischen demokratischen Lehre, wonach jeder Volksstaat in regelmässigen zeitlichen Abständen die Grundlagen seiner eigenen Ordnung zu überprüfen hat.

### **4. Zum Verfahren der Totalrevision**

#### **4.1 Verzicht auf Verfassungsrat**

Die Landsgemeinde fällte den Grundsatzentscheid für die Totalrevision am 28. April 1991 mit grossem Mehr; sie folgte ausserdem dem einstimmigen Antrag des Kantonsrates, auf die Einsetzung eines Verfassungsrates zu verzichten und übertrug damit die Verantwortung für die Revision dem Kantonsrat. Dieser wählte in der Folge einen unkonventionellen Weg: Er beschloss, eine grosse Verfassungskommission einzusetzen und suchte die Mitglieder auf dem Inseratenweg. Aus einer bemerkenswerten Anzahl Bewerbungen bestellte der Rat auf gemeinsamen Antrag seines Büros und des Regierungsrates eine 47-köpfige Kommission, die einen möglichst wirklichkeitsgetreuen Spiegel der Bevölkerung darstellen sollte und diesem Anspruch tatsächlich recht nahe kam. Die Altersspanne reichte von 19 bis 68 Jahren, das Berufsspektrum vom Schreinerlehrling zum Chemiker, von der Lehrerin über den Landwirt zum Juristen, zum Schriftsteller und zur Theologin. Ein gutes Drittel der Kommission bestand - in Ausserrhoden! - aus Frauen; politische Erfahrung in kantonalen oder kommunalen Behörden besass nur etwa die

Hälfte der Kommission. Der Regierungsrat war mit drei, der Kantonsrat mit sechs Mitgliedern vertreten.

Diese vor allem in formellen Belangen ungeübte Kommission brauchte eine relativ lange Anlaufzeit; in der Folge aber hat sie hervorragende Arbeit geleistet und sich - was bei politischen Gremien leider nicht selbstverständlich ist - engagiert, vorbehaltlos und mit viel Phantasie um die Lösung von Sachfragen bemüht. Es herrschte eine grosse Bereitschaft, Ungewohntes zu denken; die Fronten wechselten ständig; mit zunehmender Dauer der Arbeit nahm die Konflikt- und Konsensfähigkeit offensichtlich zu.

## 4.2 Organisation und Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission bewältigte ihre Aufgabe in *fünf Arbeitsgruppen*:

- Grundrechte und Präambel
- Staatsaufgaben und Finanzordnung
- Gliederung des Kantons; Gemeindeorganisation
- Volksrechte
- Behördenorganisation, Landsgemeinde und Übergangsbestimmungen

Die Leitung der ganzen Unternehmung oblag einem dreigliedrigen *Präsidium*. Die Dokumentation, die Erarbeitung von Arbeitspapieren, die Protokollführung im Plenum und in allen Arbeitsgruppen war Sache der Kantonskanzlei, der zu diesem Zweck ein Jurist im Halbamt beigegeben wurde.

Ein *Koordinationsausschuss*, der sich aus dem Präsidium der Kommission sowie aus den Vorsitzenden der Arbeitsgruppen zusammensetzte, erstellte den Terminplan und die Traktandenlisten, regelte das Vorgehen bei Überschneidungen von Aufgaben und vermittelte gegenseitige Informationen aus den Arbeitsgruppen.

Für die Arbeit der Kommission war eine straffe, aber realistisch bemessene *Terminplanung* von allergrösster Bedeutung. Den Arbeitsgruppen wurden knappe, aber erreichbare Ziele gesetzt; sie besaßen völlige Freiheit, auf welchem Weg sie diese erreichen wollten. Auf diese Weise gelang es, in einem vergleichsweise sehr kurzen Zeitraum von genau zwei Jahren die erste Phase der Revision abzuschliessen und einen Entwurf in die Vernehmlassung zu geben.

Die Kommission orientierte den Kantonsrat mehrfach über ihre Terminplanung und über den Fortschritt der Arbeiten.

### **4.3 Information der Öffentlichkeit/Vernehmlassung**

Nach anfänglichem Zögern beschloss die Kommission, die Plenumsitzungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde im übrigen durch einen Informationsausschuss und einen ständigen Berichterstatter geleistet, der die Medien mit offiziellen Kommunikés aus den Sitzungen versorgte. Verantwortlich für die Informationspolitik war aber das Präsidium; Information ist "Chefsache". Ein "Verfassungsbrieffkasten" gab der Bevölkerung Gelegenheit, sich in den Gang der Verhandlungen mit eigenen Anträgen, Wünschen und Anregungen einzuschalten.

Erklärtes Ziel der Verfassungskommission war es, die Bevölkerung möglichst umfassend in ihre Arbeiten einzubeziehen. Nachdem der Publikumsandrang zu den Sitzungen den Erwartungen nicht ganz entsprach, erhofft man sich von einem ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren ein breites Echo. Gemeinderäte, Parteien, Verbände, Lesegesellschaften und weitere Organisationen wurden direkt angeschrieben, und in Inseraten wurde die Bevölkerung zur Vernehmlassung eingeladen. Um den Teilnehmern das Vorgehen zu erleichtern, wurden dem Entwurf ausführliche Erläuterungen sowie ein detaillierter Fragebogen beigegeben. Auf diese Weise wurden bisher rund 600 Exemplare versandt. - Die Vernehmlassung dauert sieben Monate (bis Ende Januar 1994). Der Regierungsrat wird übrigens eine eigene Stellungnahme zum Entwurf abgeben. - Nach der ersten Lesung im Kantonsrat wird die Bevölkerung im Rahmen der sog. Volksdiskussion nochmals Gelegenheit erhalten, sich zum Entwurf zu äussern.

#### 4.4 Statistisches

Das Kommissionsplenium trat in zwei Jahren zu rund 20 Sitzungen zusammen, die Arbeitsgruppen zu insgesamt 100, das Präsidium zu 12 und der Koordinationsausschuss zu 15. Die Belastung der Kommissionsmitglieder war somit erheblich. Erleichtert wurde ihre Arbeit dadurch, dass praktisch sämtliche Protokolle durch den Sekretär der Verfassungskommission erstellt wurden.

Die Gesamtkosten der Revisionsarbeiten (Sitzungsgelder, Gehälter, Druckkosten usw.) beliefen sich in den beiden ersten Jahren auf rund Fr. 320'000.--.

### 5. Die Entstehung des Entwurfs

Die Kommissionsarbeit wurde wesentlich dadurch geprägt, dass zu Beginn der Arbeiten *kein Vorentwurf* vorlag. In einem ersten Schritt musste sich die Kommission deshalb einen Überblick über die gesamte Revisionsproblematik erarbeiten. Zu diesem Zweck erstellte sie aufgrund von Vorarbeiten des Sekretariates einen detaillierten Fragenkatalog, der möglichst vorbehaltlos und wertungsfrei alle denkbaren Revisionsthemen enthalten sollte. Nach Genehmigung des Fragenkatalogs im Plenum entwickelte die Kommission - zunächst in den Arbeitsgruppen, dann im Plenum - in Beantwortung der Fragen einen Katalog von *Thesen*, in denen - wenn auch noch ungeordnet - der materielle Verfassungsinhalt enthalten war und die als Grundlage für die Formulierung des Verfassungsentwurfs dienten. Dieses Vorgehen - das die Konzentration auf die *Verfassungsinhalte* erlaubt und das Formelle zunächst weitgehend ausklammert - hat sich ausserordentlich bewährt, konnte doch dadurch vermieden werden, dass sich die Kommission in einem viel zu früher Stadium mit systematischen, formellen und redaktionellen Problemen herumzuschlagen musste. - Aufgrund der im Plenum verabschiedeten Thesen entwickelte das Kommissionssekretariat Textvorschläge, die dann zu einem ersten Vorentwurf zusammengefasst wurden. Das war insbesondere deshalb eine recht anspruchsvolle Aufgabe, weil die von den Arbeitsgruppen vorgelegten Thesen sprachlich ganz unterschiedlich gestaltet waren und auch keine einheitliche Regelungsdichte aufwiesen.

Die Verfassungskommission begann ihre Arbeit übrigens - nach einer ganztägigen Einführung - mit einer Diskussion über eine Reihe von grundsätzlichen Fragen, die alle Revisionsbereiche beschlugen. Dadurch konnte vermieden werden, dass die Arbeitsgruppen von allzu divergierenden Vorstellungen und Konzepten ausgingen. In diesem Sinne wurden etwa Zielvorgaben zur Normendichte und zum Zeithorizont entwickelt und eine erste grobe systematische Gliederung festgelegt; die Arbeitsgruppen wurden auf die Gleichbehandlung der Geschlechter verpflichtet, und nach längeren Auseinandersetzungen wurde beschlossen, bei der Formulierung der Staatsaufgaben auf den sogenannten Verfassungsvorbehalt zu verzichten. Schliesslich war auch die "Europatauglichkeit" der Verfassung Gegenstand grundsätzlicher Erörterung.

## **6. Konsequenzen für die Gesetzgebung**

Im Verlauf der Revisionsarbeiten hatte sich die Kommission immer wieder zu vergewissern, ob ihre Vorschläge Aufträge an den Gesetzgeber zur Folge haben würden. Der Verfassungsgeber muss nämlich "das Gesetzgebungsprogramm, das er auslöst, überblicken" können (K. Eichenberger). In dieser Beziehung schafft der Entwurf keine unlösbaren Probleme, auch wenn er natürlich nicht ganz ohne gesetzgeberische Konsequenzen bleiben kann. Die wichtigsten Gesetzgebungsaufträge betreffen ein Gemeindegesetz, ein Behördenorganisationsgesetz und ein Finanzhaushaltgesetz - Erlasse, nach denen bereits heute ein spürbarer Bedarf besteht. - Das Diskriminierungsverbot wird schliesslich die Änderung von Erlassen erfordern, in denen die Ausübung gewisser Berufe schweizerischen Staatsangehörigen vorbehalten wird.

## **7. Leitgedanken zum Entwurf**

Der Ausserrhoder Verfassungsentwurf orientiert sich an einer Reihe von Leitgedanken, die im Text in unterschiedlichen Zusammenhängen immer wieder erkennbar werden; sie seien im folgenden kurz dargestellt:

### **7.1 Verantwortung vor der Mitwelt**

In der Präambel und in zahlreichen weiteren Bestimmungen kommt als zentrales Anliegen die Verantwortung des Staates und der Einzelnen vor der Mitwelt zum Ausdruck. Es wird festgestellt, dass öffentliche Aufgaben so zu erfüllen sind, "dass die natürlichen Lebensgrundlagen geschont und erhalten werden"; unter dem Titel "Persönliche Pflichten" wird jeder Person die Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen zur Pflicht gemacht; in einem besonderen Artikel sind die Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes berücksichtigt.

### **7.2 Schutz und Verantwortung der Einzelnen/Selbstverantwortung**

Den Schutz der Rechte Einzelner gegen Übergriffe des Staates garantieren vor allem ein ausgebauter Grundrechtskatalog und präzise gefasste Justizgrundsätze. Auf der andern Seite aber will die Verfassung, dass auch die Einzelnen ihre Verantwortung für die Gemeinschaft und für sich selbst wahrnehmen. Der Entwurf sieht vor, dass das Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung verpflichten kann, wobei anstelle der Realleistung eine Ersatzabgabe möglich sein soll. Als tragender Grundsatz steht die Selbstverantwortung auch im Zentrum der Sozialrechte und -ziele; sie wird hier ebenso betont wie etwa in den Bestimmungen über das Gesundheitswesen und die Sozialhilfe.

### **7.3 Verantwortung für Schwächere**

Gewissermassen komplementär zur Eigenverantwortung bekennt sich der Entwurf zur Verantwortung von Gesellschaft und Einzelnen für Schwächere. Dieses Prinzip findet sich bereits in der Präambel und erhält natürlicherweise einen besonders deutlichen Ausdruck im Kapitel über die Sozialrechte und Sozialziele. Es kommt aber auch etwa in den Vorschriften über den Verkehr zum Tragen (Rücksicht auf Fussgänger) und wird indirekt durch eine Reihe von Grundrechten berührt.



## 7.4 Gleichstellung der Geschlechter

Der Entwurf versucht, im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern eigene, zeitgemässe Akzente zu setzen. Ausgangspunkt ist Art. 6:

*<sup>1</sup>Frau und Mann sind gleichberechtigt.*

*<sup>2</sup>Sie haben das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern, auf gleiche Ausbildung sowie auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.*

*<sup>3</sup>Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann.*

Auf eine - ursprünglich beantragte und intensiv diskutierte - formelle Quotenregelung wird verzichtet; sie erschien der Kommission zu starr und in ihren Auswirkungen auch nicht immer sinnvoll. Der Entwurf vollzieht im übrigen in seinem ganzen Text die konsequente sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter. Einzige Ausnahme ist der Ausdruck "Landammann", für den kein gleichwertiger geschlechtsunabhängiger Ersatz besteht.

## 7.5 Subsidiarität

Art. 27 Abs. 3 des Entwurfs hält fest, dass der Kanton nur Aufgaben erfüllt, "die nicht besser von den Gemeinden oder Privaten wahrgenommen werden können". Dieser Leitgedanke kommt insbesondere bei den Staatsaufgaben und im Zusammenhang mit der Gemeindeorganisation zum Ausdruck. Er hat aber auch eine wesentliche Bedeutung bei den Sozialzielen und Sozialrechten.

## 7.6 Verkleinerung der Distanz Bürger/Staat

Nach dem Verständnis der Verfassungskommission ist es unerlässlich, die auch in einem kleinen Staatswesen vorhandene Distanz zwischen den Bürgern und den Vertretern der öffentlichen Hand zu verringern. Zwar kann die "Kundenfreundlichkeit" von Behörden und Beamten mit recht-

lichen Mitteln kaum wesentlich verbessert werden; der Entwurf möchte aber die vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen. So werden die Behörden des Kantons und der Gemeinden verpflichtet, das Volk frühzeitig und ausreichend über ihre Arbeit zu informieren. Wie die neue Berner Verfassung sieht auch der Ausserrhoder Entwurf das Recht auf Einsicht in amtliche Akten vor, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstellen. Als eigentliche kantonale Spezialität ist schliesslich das Instrument der **Volksdiskussion** zu bezeichnen: Zwischen der ersten und zweiten parlamentarischen Lesung einer dem obligatorischen Referendum unterstehenden Vorlage kann jedermann die entsprechenden Unterlagen verlangen und dazu Anregungen einreichen; auf Wunsch dürfen die Antragsteller - und das ist wohl eine schweizerische Premiere! - ihre Anträge mündlich im Kantonsrat begründen. Schliesslich steht auch die Pflicht der Behörden, auf Petitionen umgehend zu antworten, in diesem Zusammenhang.

### **7.7 Aktives Verhältnis zu den übrigen Kantonen, zum Bund und zum Ausland**

Im Verhältnis zu den übrigen Kantonen und zum Bund, aber auch - soweit möglich und sinnvoll - zum Ausland, strebt der Entwurf mehr selbstbewusste Offenheit an. Kanton und Gemeinden sollen auf Entwicklungen ausserhalb des Kantons nicht bloss reagieren, sondern im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch Einfluss nehmen können. Deutlich wird dieser Gedanke bereits in der Präambel, vor allem aber in der Definition des Kantons: Appenzell Ausserrhoden versteht sich als "eigenständiger Teil der schweizerischen Eidgenossenschaft", der "mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland" zusammenarbeitet. Im gleichen Artikel wird ausserdem festgehalten, dass der Kanton "sich aktiv an der Willensbildung im Bund" beteiligt. Gedacht ist zur Zeit vor allem an die in Gründung begriffene Konferenz der Kantonsregierungen, aber auch an anderen Einrichtungen, in denen - insbesondere im Blick auf die europäischen Integrationsbemühungen - kantonale Anliegen besser als bisher zum Ausdruck gebracht werden sollen. Im weiteren wollen sich Kanton und Gemeinden - soweit tunlich - an interkantonalen und interkommunalen, allenfalls auch an internationalen Unternehmungen (z.B. ARGE ALP, Bodenseekonferenz) beteiligen.

## **7.8 Qualitative Verbesserung der Volksrechte**

Dieses Ziel soll zunächst durch eine Vereinfachung des Initiativrechts angestrebt werden (Einführung der Einheitsinitiative). Die Zahl der erforderlichen Unterschriften wird mit 300 zwar etwas erhöht, aber immer noch bewusst tief gehalten, denn auch bei der bisherigen Regelung (erforderliche Unterschriftenzahl = Zahl der Kantonsräte, z.Z. 63) hatten sich keine Missbräuche ergeben (im Durchschnitt kaum eine Initiative pro Jahr). - Mit einer klaren Ordnung des Rechtsetzungsverfahrens, insbesondere der Rechtsetzungshierarchie und der Delegationsregeln, werden schliesslich die Voraussetzungen zur Ausübung der Volksrechte verbessert.

Verzichtet wurde dagegen auf eine Ausweitung des Initiativrechts auf Verträge, Standesinitiativen oder Abberufung von Behörden sowie auf die Volksmotion. Das an sich interessante Instrument des konstruktiven Referendums konnte nicht weiter verfolgt werden, weil eine grosse Mehrheit der Kommission am obligatorischen Gesetzesreferendum - das bisher zu keinen übermässigen Ermüdungserscheinungen geführt hat - festhalten will.

## **7.9 Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den Behörden**

Obwohl der Kantonsrat nach der geltenden Verfassung die höchste Behörde im Kanton ist, hat der faktische Einfluss des Regierungsrates - nicht zuletzt wegen seines beträchtlichen Informationsvorsprungs - wie im Bund und in den anderen Kantonen ständig zugenommen. Der Entwurf bemüht sich um eine ausgewogene Kompetenzzuweisung, welche die Führungs-, Planungs- und Koordinationsfunktion der Regierung betont, dafür aber dem Parlament wirksame Kontrollmechanismen und substantielle Wahl- und Sachkompetenzen zuweist. Auch der Regierungsrat befürwortet eine sinnvolle Aufwertung des Kantonsrates, ist doch dadurch eine Stärkung sowohl des Parlaments als auch der Regierung selbst zu erwarten.

## 8. Zum Inhalt des Entwurfs

An einigen Beispielen soll gezeigt werden, wie die Verfassungskommission versuchte, den Verhältnissen im Kanton Appenzell A.Rh. durch eigene Lösungen gerecht zu werden. Dieser Wille, eine auf den Kanton zugeschnittene, massgeschneiderte Verfassung zu gestalten, war während der gesamten Arbeit unverkennbar und hat zum Teil auch seinen Niederschlag gefunden. Dabei darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass es oftmals Mühe bereitete, sich aus dem faszinierenden Sog des Berner Verfassungsentwurfs herauszuhalten. (Im Sinne einer Zwischenbemerkung darf hier angemerkt werden, dass ausserkantonale Vorbilder in fast allen Fällen auf den Rechtsetzungsprozess mehr oder weniger intensiv einwirken. Gerade für einen kleinen Kanton ist die Orientierung an guten Vorbildern - allerdings nicht blindlings! - von ausserordentlicher Wichtigkeit. Zudem liegt hier für unseren föderalistischen Staat ein beträchtliches Koordinationspotential. So liess die Ausserrhoden Kommission in realistischer Einschätzung ihrer eigenen Möglichkeiten die hochinteressanten, wissenschaftlich abgesicherten Berner Unterlagen zum Grundrechtskatalog in ihre Arbeit einfließen.)

### 8.1 Präambel

Die geltende Kantonsverfassung setzt unvermittelt ein mit dem Satz "Der Kanton Appenzell A.Rh. ist ein demokratischer Freistaat ...". Der Entwurf beginnt demgegenüber mit einer Präambel, die folgenden Wortlaut hat:

*Wir, Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhoden, wollen die Schöpfung in ihrer Vielfalt achten.*

*Wir wollen, über Grenzen hinweg, eine freiheitliche, friedliche und gerechte Lebensordnung mitgestalten.*

*Im Bewusstsein, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind, geben wir uns folgende Verfassung:*

Um keine einzige Bestimmung des Entwurfs wurde auch nur annähernd so lange gerungen wie um diesen Text, dem fast keine rechtliche Ver-

bindlichkeit zukommt. Auch in der Öffentlichkeit schien es zuweilen, als ob sich die neue Verfassung in diesem einleitenden Teil erschöpfe. Insbesondere ging es natürlich - wie im Kanton Bern - um die Frage, ob der Verfassung eine ausdrückliche Anrufung Gottes vorzustellen sei oder nicht. Die Verfassungskommission hat darauf verzichtet in der Meinung, mit der Formulierung "Schöpfung in ihrer Vielfalt" werde dem Herrgott umfassend Respekt gezollt und gleichzeitig den unterschiedlichen Überzeugungen der Kantonseinwohner und -einwohnerinnen Rechnung getragen. Der Verzicht auf die spezielle Anrufung Gottes darf durchaus nicht mit fehlender Achtung oder gar mit atheistischem Denken gleichgesetzt werden, bringt doch die Präambel insgesamt die Verantwortung vor einer göttlichen Autorität sehr deutlich zum Ausdruck. - Die Vernehmlassung wird zeigen, ob es sich bei der zitierten Formulierung um das Ei des Kolumbus oder um das Ei des Damokles handelt....

## 8.2 Grundrechte

Der Kommission schien es kaum denkbar, dass eine moderne Verfassung auf einen ausformulierten Grundrechtskatalog verzichten könnte. Die Verfassung wird dadurch aussagekräftiger, gewinnt an selbständiger Bedeutung; ausserdem kommt die Eigenstaatlichkeit des Kantons klarer zum Ausdruck. - In den Formulierungen der einzelnen Grundrechte lehnt sich der Entwurf an die vom Bundesgericht geschaffene Praxis und an die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention an. In einzelnen Bereichen geht er darüber hinaus: So wird die Gleichheit vor dem Gesetz "allen Menschen" und nicht nur allen Schweizern garantiert; die Gleichstellung von Mann und Frau soll auch die indirekte Diskriminierung verhindern; der Schutz des Ehe- und Familienlebens wird ausgedehnt auf die Gewährleistung der freien Wahl einer anderen Form gemeinschaftlichen Zusammenlebens; die Niederlassungsfreiheit wird ausdrücklich auch für Personen garantiert, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zu Kanton oder Gemeinden stehen (Wohnsitzpflicht!); die Meinungs- und Informationsfreiheit wird ergänzt durch das bereits erwähnte grundsätzliche Recht auf Einsicht in staatliche Akten; die Kunstfreiheit wird nicht lediglich als Teilgehalt der Meinungsäusserungsfreiheit anerkannt, sondern als eigenständiges Grundrecht.

Mit Bezug auf die *Schranken der Grundrechte* hält sich der Entwurf an die anerkannten Voraussetzungen, wonach Einschränkungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein müssen. Ausserdem wird betont, dass der Kerngehalt eines Grundrechtes in keinem Fall beeinträchtigt werden darf. Anders als die Berner Verfassung begnügt sich der Ausserrhoder Entwurf mit dieser grundsätzlichen Feststellung, ohne den Kerngehalt bei den einzelnen Grundrechten zu markieren. Diese Lösung mag etwas unscharf anmuten, doch lässt sie der Entwicklung breiteren Raum.

### 8.3 Öffentliche Aufgaben

Der Katalog der öffentlichen Aufgaben unterscheidet sich nicht wesentlich von anderen neuen Verfassungen. Zu erwähnen ist allenfalls, dass den Grundsätzen der Subsidiarität und der Selbstverantwortung wesentliches Gewicht beigemessen wird. An Einzelheiten sind vielleicht noch die für Ausserrhoden typische Gewährleistung der freien Heiltätigkeit und die - nach bisherigem Verständnis weniger typische! - Anerkennung der Kulturförderung als Aufgabe von Kanton und Gemeinden zu erwähnen.

### 8.4 Volksrechte

Der Entwurf bemüht sich, wie bereits erwähnt, um eine qualitative Verbesserung und möglichst einfache Ausgestaltung der Volksrechte. Neben der Einheitsinitiative dient diesem Zweck insbesondere auch die der Landsgemeinde zugewiesene Zuständigkeit, über sogenannte *Grundsatzfragen* zu entscheiden, was zugleich bedeutet, dass diese auch der Volksinitiative zugänglich sind.

Die *Volksdiskussion* zielt in die gleiche Richtung. Daneben enthält der Entwurf jetzt auch eine verfassungsrechtliche Pflicht, bei wichtigen Vorlagen Vernehmlassungen durchzuführen.

## 8.5 Landsgemeinde

Noch bei Einleitung des Revisionsverfahrens war unsicher, ob die Landsgemeinde weiterbestehen würde. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts auf kantonaler Ebene (1989) war nämlich zugleich eine Übergangsbestimmung der Kantonsverfassung angenommen worden, nach welcher längstens innert vier Jahren darüber abgestimmt werden musste, ob die Landsgemeinde beizubehalten oder ob sie abzuschaffen sei. Dies stellte bei den Revisionsarbeiten einen Unsicherheitsfaktor dar, musste doch die Kommission - zumal bei den Volksrechten - Varianten in Erwägung ziehen. Seit dem sehr klaren Entscheid für die Beibehaltung der Landsgemeinde, der im April 1993 gefällt wurde, konnte der Entwurf ohne Wenn und Aber zu Ende formuliert werden.

In ihrer äusseren Form bleibt die Landsgemeinde praktisch unverändert. So erwahrt auch in Zukunft der Landammann das Mehr der Stimmen durch Abschätzen, eine Bestimmung, die zeigt, wie gross das Vertrauen in Amt und Person des Landammanns in diesem Kanton ist. Nach wie vor ist die Diskussion an der Landsgemeinde nicht erlaubt. Die Landsgemeinde wird insofern aufgewertet, als sie neben den Mitgliedern der Regierung, des Ober- und des Verwaltungsgerichtes nun auch das auserrhodische Mitglied im Ständerat wählen soll. (Damit wird es in kantonalen Angelegenheiten keine Urnenabstimmungen mehr geben.) Zugleich wurde die Landsgemeinde von Scheinkompetenzen befreit (Annahme der Staatsrechnung und Wahl des Landweibels).

## 8.6 Behördenorganisation

Das geltende Recht kennt für Regierungsrat und Obergericht die *einjährige Amtsdauer*. Der Entwurf verlängert diese Periode auf drei Jahre, doch ist abzusehen, dass zumindest die Amtsdauer der Regierungsräte in dieser Form nur wenig Beifall finden wird, zumal die Landsgemeinde für jeweils zwei Jahre eines ihrer attraktivsten Elemente - der Wahl der Regierung - beraubt würde. Bei den Gerichten dagegen dürfte die längst fällige Verlängerung der Amtsperioden kaum auf Widerstand stossen.

Auf *Amtszeitbeschränkungen* verzichtet der Entwurf; dagegen behält er für die Mitglieder der Regierung und der obersten Gerichte die *Altersbeschränkung* von 65 Jahren bei.

## 8.7 Rechtsetzungsformen

Erstmals definiert im Kanton Appenzell A.Rh. eine Verfassungsbestimmung, welche Gegenstände in Gesetzesform zu erlassen sind. Dazu gehören Bestimmungen, für welche die Verfassung ausdrücklich das Gesetz vorsieht sowie Bestimmungen über

- a) die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen,
- b) den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe,
- c) Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen,
- d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden,
- e) die Anhandnahme einer neuen, dauernden Aufgabe.

## 8.8 Kantonsrat

Als eines von wenigen Kantonsparlamenten wird der Ausserrhoden Kantonsrat im Majorzverfahren gewählt. Der Entwurf hält an dieser Ordnung fest, gibt aber den Gemeinden die Möglichkeit, für die Wahl ihrer Abgeordneten das Proporzverfahren einzuführen. In dieser Bestimmung spiegelt sich deutlich die Bedeutung, die den Gemeinden und ihrer Autonomie im Kanton Appenzell A.Rh. beigemessen wird.

Die *Kompetenzen des Kantonsrates* werden substantiell aufgewertet. So wird er inskünftig (anstelle des Regierungsrates) den Ratschreiber oder die Ratschreiberin, den Staatsanwalt oder die Staatsanwältin, den Leiter oder die Leiterin des Parlamentsdienstes, der Finanzkontrolle und des neu zu schaffenden verwaltungsunabhängigen Kontrollorgans im Bereich



des Datenschutzes zu wählen haben. Ferner steht ihm zu, die Sach-, Finanz- und Investitionsplanung sowie weitere grundlegende Planungen des Regierungsrates zu beraten. Wenn auch die formelle Planungszuständigkeit systemgerecht beim Regierungsrat liegt, so ist doch die parlamentarische Diskussion der Planungen von erheblicher politischer Wirksamkeit.

In organisatorischer Hinsicht geht der Entwurf davon aus, dass der Kantonsrat vermehrt Kommissionen für die Vorbereitung seiner Geschäfte einsetzen wird. Er kann ausserdem einen eigenen Parlamentsdienst einrichten (oder diese Funktion nach wie vor durch die Kantonskanzlei ausüben lassen, die heute eine bewährte Scharnierfunktion zwischen Kantons- und Regierungsrat erfüllt).

## **8.9 Regierungsrat**

Deutlicher als bisher ist der 7-köpfige Regierungsrat als Kollegialbehörde ausgestaltet, die in allen wichtigen Fragen als Handlungseinheit auftritt. Das setzt voraus, dass weniger bedeutsame Aufgaben auf untere Ebenen verschoben und die Regierungsräte bei der Leitung ihrer Departemente entlastet werden; zugleich ist dem Regierungsrat eine effiziente Stabsorganisation beizugeben. Die Regierungsmitglieder sind auch in Zukunft nicht vollamtlich, aber doch hauptamtlich tätig; sie stehen dem Kanton ganz zur Verfügung, sind aber frei, daneben andere, private Tätigkeiten anzunehmen. Neu soll die Entschädigung des Regierungsrates nicht mehr durch Gesetz, sondern durch den Kantonsrat festgelegt werden.

Die Möglichkeit, dass Regierungsräte im eidgenössischen Parlament Einsitz nehmen, wird - im Gegensatz zu neueren Tendenzen in verschiedenen Kantonen - nicht beschränkt. Es besteht vielmehr die Meinung, dass die Mitwirkung der Regierung bei der Willensbildung im Bund nach Möglichkeit verstärkt werden müsse. So wurde sogar ein Vorschlag diskutiert, das Ständeratsmandat mit der Zugehörigkeit zum Regierungsrat zu koppeln; die an sich interessante, allerdings nicht ganz einfach zu realisierende Idee fand aber letztlich keine Mehrheit.

## 8.10 Rechtsetzung

In allen Kantonen stellt sich seit Jahren das Problem der zeitgerechten Einführung übergeordneten Rechts in das kantonale Recht. Im Zusammenhang mit dem EWR ist es in besonderem Masse deutlich geworden, und angesichts des Gesetzgebungsrhythmus im Bund wird es sich zweifellos noch drängender stellen. Der Entwurf ermächtigt den Regierungsrat, bei zeitlicher Dringlichkeit, soweit dies zur Einführung übergeordneten Rechts nötig ist, Verordnungen zu erlassen; diese sind ohne Verzug ins ordentliche Recht überzuführen. Damit sind sowohl die zeitgerechte Rechtsetzung als auch die demokratische Mitsprache gewährleistet.

## 8.11 Gerichte

Die kantonale Gerichtsorganisation wird gemäss Beschluss der Landsgemeinde aus dem Jahre 1993 durch ein *Verwaltungsgericht* ergänzt. Nachdem der Kanton lange Jahre mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit gezaudert hat, verfügt er nun - insbesondere dank einer umfassenden Generalklausel - über eine der modernsten Lösungen aller Kantone. - Das Bedürfnis nach einem kantonalen *Verfassungsgericht* wurde dagegen klar verneint.

Die Behördenorganisation wird abgeschlossen durch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung einer Ombudsstelle. Ob von dieser Möglichkeit schon bald Gebrauch gemacht wird, ist zumindest fraglich.

## 8.12 Gemeinden

Als einzige Gemeindeart kennt der Verfassungsentwurf die *Einwohnergemeinde*. Diese erfüllt alle örtlichen Aufgaben, die nicht vom Bund oder vom Kanton wahrgenommen werden und die nicht sinnvollerweise Privaten überlassen bleiben. Der Entwurf gewährleistet ausdrücklich die Autonomie der Gemeinden und verpflichtet die kantonalen Organe, eine möglichst grosse Selbständigkeit der Gemeinden zu wahren. Gegen Übergriffe werden sich die Gemeinden vor dem Verwaltungsgericht zur Wehr setzen können.

Mit Bezug auf das *Stimmrecht* in den Gemeinden geht der Entwurf weiter als das Recht der meisten anderen Kantone: Das Stimm- und Wahlrecht steht nach dem Entwurf nämlich auch Ausländerinnen und Ausländern zu, die seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit fünf Jahren im Kanton wohnen. Mit diesem (beschränkten) Ausländerstimmrecht soll den ausländischen Staatsangehörigen die Möglichkeit eingeräumt werden, am Mittelpunkt ihres Lebens über öffentliche Fragen mitzubestimmen.

Das geltende Recht sieht für Gemeindeämter einen (milden) Amtszwang vor. Der Entwurf verzichtet darauf vollständig.

### 8.13 Kirche und Staat

Anfänglich schien das Reizthema "Trennung von Kirche und Staat" Anlass zu längeren Kontroversen zu werden. In pragmatischer Weise gelang es jedoch, die Wogen zu glätten. Eine nüchterne Analyse ergab nämlich, dass der Grund der Differenzen nicht zuletzt in begrifflichen und gedanklichen Unschärfen lag. Man fand schliesslich eine einmütig akzeptierte Lösung, die von möglicher Selbständigkeit der Kirchen ausgeht, ohne die Brücken vollständig abzureissen. Sie beschränkt sich im wesentlichen darauf, die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche von Verfassungs wegen als Körperschaften des öffentlichen Rechts anzuerkennen, die ihre inneren Angelegenheiten selbständig regeln und befugt sind, von ihren Mitgliedern Steuern zu erheben. Ausdrücklich wird festgehalten, dass Verfügungen kirchlicher Organe nicht an staatliche Stellen - also auch nicht an das Verwaltungsgericht - weitergezogen werden können. Die Selbständigkeit der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften geht soweit, dass sie auch ihre territoriale Gliederung selbst bestimmen können; die Kirchgemeinde ist damit nicht mehr Bestandteil des staatlichen Verfassungsrechts. - Alle übrigen Religionsgemeinschaften unterstehen dem Privatrecht. Der Kantonsrat kann sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkennen, "wenn ihre Verfassung dem kantonalen oder dem Bundesrecht nicht widerspricht." Weitere Anforderungen stellt der Entwurf nicht auf.

### **8.14 Bürgergemeinden**

Die Verfassungskommission war sich einig, dass die Bürgergemeinden - ihrer gegenwärtigen tatsächlichen Bedeutung entsprechend - ohne weiteres aufgehoben werden könnten. Die Verhältnisse in den Gemeinden sind indessen so unterschiedlich, dass eine derartige Radikallösung unnötige Fronten schaffen würde. So wählte der Entwurf einen Mittelweg: In einer Übergangsbestimmung wird festgestellt, dass eine Bürgergemeinde, die sich am Leben erhalten will, dies innert fünf Jahren ausdrücklich beschliessen muss. Wo kein derartiger Beschluss gefasst wird, gilt sie ohne weiteres als aufgehoben. Wo hingegen die Mitglieder sich für die Beibehaltung entscheiden, bleibt die Bürgergemeinde bestehen und gilt - unter dem Vorbehalt der Anerkennung durch den Kantonsrat - als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie muss sich eigene Statuten und eigene Organe geben. Die heute geltende, nur noch historisch verständliche Lösung, nach welcher der Gemeinderat von Verfassungs wegen zugleich Exekutivorgan der Bürgergemeinde ist, wird nicht mehr zulässig sein.

### **8.15 Revision der Verfassung**

Unsere Zeit ist durch einen beschleunigten Wandel der wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse gekennzeichnet. Diesem Umstand Rechnung tragend, schreibt der Entwurf vor, dass der Kantonsrat in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren zu prüfen hat, ob eine Totalrevision der Verfassung an die Hand genommen werden soll oder nicht. Dadurch soll verhindert werden, dass die Diskrepanz zwischen Verfassungswirklichkeit und tatsächlichen Gegebenheiten wiederum so gross wird, wie dies bei der geltenden Verfassung der Fall ist.

*Die neue Verfassung soll der Landsgemeinde 1995 unterbreitet werden.*