



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 5. März 2013 / rno

**1030.351**

**1030.351**

**Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); 1. Lesung**

## **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2013**

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Kantonsräte

### **A. Ausgangslage**

#### **1. Verfassung vom 30. April 1995 und Abschaffung der Landsgemeinde**

Am 1. Januar 1996 trat die totalrevidierte Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV; bGS 111.1) in Kraft. Sie löste die Verfassung vom 26. April 1908 ab und verschaffte Appenzell Ausserrhoden ein formal und inhaltlich zeitgemässes Grundgesetz. Nicht einmal zwei Jahre später brachte die Abschaffung der Landsgemeinde eine eigentliche Zäsur. Der Entscheid hatte nicht nur grosse politische Auswirkungen. Auch verfassungsrechtlich stellten sich besondere Herausforderungen. Mit dem Vorentscheid, ob über die Beibehaltung der Landsgemeinde an der Urne oder an der Landsgemeinde abgestimmt werden soll, wurde eine provisorische Übergangsordnung geschaffen. Bei Abschaffung der Landsgemeinde sollte mit sofortiger Wirkung die Urnenabstimmung an die Stelle der Abstimmung im Ring treten (Art. 117<sup>bis</sup> Abs. 2 KV in der Fassung vom 27. April 1997). Nach der Abstimmung am 28. September 1997 trat diese Übergangsordnung mit sofortiger Wirkung in Kraft – die einschlägigen Bestimmungen wurden entsprechend angepasst. Damit vollzog sich der Wechsel von der Landsgemeinde- zur Urnendemokratie innert kürzester Zeit im Rahmen eines Provisoriums. Ein knappes Jahr später – auf den 1. November 1998 – wurde das Wahlrecht an die neuen Verhältnisse angepasst. Im Zentrum stand dabei die Verlängerung der Amtsdauer von Regierungsrat und Landammann auf vier Jahre sowie die Verschiebung eines Teils der Wahlkompetenzen von den Stimmberechtigten



zum Kantonsrat. Per 1. Juni 2000 vollzog sich dann der vorläufig letzte Akt des Transformationsprozesses mit dem Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum.

Mit dieser letzten Teilrevision entwickelte sich der Kantonsrat endgültig vom vorbereitenden zum eigentlich gesetzgebenden Organ. Während des ganzen Übergangsprozesses wurden die Kompetenzen der beiden staatsleitenden Organe Kantonsrat und Regierungsrat sowie ihr Verhältnis zueinander allerdings nie umfassend überprüft. Der Wandel des institutionellen Verhältnisses dieser Gewalten vollzog sich gewissermassen „auf kaltem Weg“. Er blieb der Praxis überlassen. Die letzte Teilrevision, welche am 1. Januar 2011 in Kraft trat, änderte an diesem Umstand wenig. Sie beschäftigte sich im Zuge der Einführung des neuen eidgenössischen Prozessrechts im Wesentlichen mit Anpassungen im Justizbereich. So sieht sich Appenzell Ausserrhoden nach wie vor mit einer Verfassung konfrontiert, welche im Behördenteil implizit von der Landsgemeinde als gesetzgebendem Organ ausgeht. In der Praxis hat sich der Kantonsrat aber längst von seiner Rolle als blosser Vorbereiter von Gesetzen, als „Vernehmlassungsorgan“ der Gemeinden, emanzipiert.

Die Aussenbeziehungen haben in den letzten Jahren nicht nur für die Nationalstaaten, sondern auch für die Kantone an Bedeutung gewonnen. Die Internationalisierung von Politik und Recht schreitet voran. Gleichzeitig verschärfen sich aufgrund der zunehmenden Globalisierung der internationale und der nationale Standortwettbewerb. Die Aussenbeziehungen werden zunehmend wichtiger, um die politischen Zielsetzungen des Kantons erreichen zu können. Parallel dazu hat die Bedeutung der interkantonalen Gremien markant zugenommen. Bei der Ausarbeitung von Konkordaten, aber auch bei der Pflege der Beziehungen zum Bund spielen diese Organisationen eine immer wichtigere Rolle. Sowohl auf Stufe Regierungsrat (insbesondere Mitarbeit in der Ostschweizer Regierungskonferenz, in der Konferenz der Kantonsregierungen sowie in der Internationalen Bodenseekonferenz, Engagement in den Fachdirektorenkonferenzen, Mitarbeit in der interkantonalen Gesetzgebung, Verkehr mit dem Bund) als auch auf Stufe Kantonsrat (Begleitung und Diskussion von Konkordaten, „allgemeine“ kantonale Aussenbeziehungen) besteht hingegen eine institutionelle und inhaltliche Schwäche auf Verfassungsebene. Die Aussenbeziehungen sind in beiden Gremien institutionell unzureichend abgestützt. Zudem fehlt es auf Stufe Regierungsrat inhaltlich an einer zielgerichteten Prioritätensetzung in der Aussenpolitik. Der Kantonsrat seinerseits ist unzureichend in die Aussenbeziehungen eingebunden und kann nicht eigentlich mitwirken. Zum Teil ist auch ein mangelndes Bewusstsein für die wichtigen interkantonalen und internationalen Zusammenhänge spürbar. Dies führt gerade im Bereich der Konkordate zu einem latenten Demokratiedefizit in der Rechtsetzung.

Nicht zuletzt auch aufgrund der grösseren Bedeutung der Aussenbeziehungen hat die Arbeitslast im Regierungsrat und in den Departementen in den vergangenen zwölf Jahren markant zugenommen. Parallel dazu ist eine Vergrösserung der kantonalen Verwaltung zu beobachten. Dies stellt an die Mitglieder des Regierungsrates in ihrer Doppelrolle als Teil eines Gremiums und als Vorsteher eines Departementes immer grössere Anforderungen. Schliesslich zeigt sich mehr und mehr, dass eine vierjährige Amtsdauer für den Landammann zu lang ist. Die Belastungen, die dieses Amt für den Amtsträger mit sich bringen, erscheinen als zu gross.

## 2. Revisionsbemühungen seit 2000

Neuen Herausforderungen und veränderten Rahmenbedingungen im Bereich der Staatsleitung wurde primär auf Gesetzes- und Verordnungsebene begegnet. Das Organisationsgesetz (OrG; bGS 142.2) brachte den Übergang vom alten Direktions- zum Departementalsystem und damit eine stärkere Strukturierung der kanto-



nalen Verwaltung. Das Parlamentsrecht wurde 2003 einer Totalrevision unterzogen. Einige Zeit später wurde der Ruf nach mehr Mitbestimmung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen laut. Mit einer Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates (nachfolgend GO KR; bGS 141.2) schuf der Kantonsrat neue Instrumente im Bereich eidgenössischer Vernehmlassungen und bei interkantonalen Vereinbarungen.

Am 24. Oktober 2006 setzte der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe ein und beauftragte diese, die Verfassung zu überprüfen und, soweit nötig, Änderungen vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe präsentierte eine Auslegeordnung über den Revisionsbedarf. Sie kam zum Schluss, dass lediglich in Bezug auf die Amtsdauer des Landammanns Handlungsbedarf bestehe, der im Rahmen einer Teilrevision vordringlich anzugehen sei. Weitere Reformen sollten später im Rahmen einer Totalrevision aufgegriffen werden. Der Regierungsrat nahm den Bericht am 14. August 2007 zur Kenntnis und kam zum Schluss, dass nicht genügend und dringender Handlungsbedarf für eine Verfassungsrevision bestehe. Die Amtsdauer des Landammanns könne allenfalls im Zusammenhang mit der anstehenden Initiative über die Wiedereinführung der Landsgemeinde behandelt werden. Im Vordergrund stehe eine Justizreform im Zusammenhang mit der Schaffung der eidgenössischen Prozessordnungen.

Der Regierungsrat konzentrierte sich fortan auf eine Reform des Organisationsgesetzes mit dem Ziel, die Departementsverteilung zu flexibilisieren. Es hatte sich gezeigt, dass die gesetzliche Festlegung der Departemente relativ starr war. Ein Teil der Flexibilität des alten Direktionensystems sollte zurückgewonnen werden. Nach Auswertung der Vernehmlassung stoppte der Regierungsrat dieses Vorhaben im August 2008 aber wieder und strebte nun doch an, die Fragen um eine Staatsleitungsreform umfassender abzuklären. Im August 2009 beauftragte er eine Arbeitsgruppe, den rechtlichen und politischen Handlungsbedarf im Bereich der Staatsleitung und der Gemeindeautonomie zu ermitteln. Auf der Basis der Analysen der Arbeitsgruppe erarbeitete die Kantonskanzlei zuhanden des Regierungsrates eine Auslegeordnung zu anstehenden Fragen der Staatsleitung.

### **3. Vorbereitungen zu einer Reform der Staatsleitung**

Am 5. Juli 2011 fällte der Regierungsrat den Grundsatzentscheid, eine Teilrevision der Kantonsverfassung zur Reform der Staatsleitung vorzubereiten. Hierzu setzte er eine fachlich wie politisch breit abgestützte Kommission ein. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantonsrates, des Regierungsrates, der Gerichte und der Kantonskanzlei zusammen. Die Kommission erhielt den Auftrag, einen Vorentwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung samt erläuterndem Bericht zu verfassen.

Am 29. August 2012 verabschiedete die Kommission ihren Schlussbericht und unterbreitete dem Regierungsrat einen Vorentwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung. Auf der Grundlage dieses Berichts eröffnete der Regierungsrat am 25. September 2012 eine breit angelegte Vernehmlassung zu einer Teilrevision der Kantonsverfassung im Bereich der Staatsleitung.

Nach Abschluss und Auswertung der Vernehmlassung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat den vorliegenden Entwurf.



## B. Erwägungen

### 1. Grundsatzfrage einer Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung

#### a) Ausgangslage

Nach Art. 114 Abs. 1 KV prüft der Kantonsrat in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Eine solche Prüfung hat demnach 2016 ein erstes Mal zu erfolgen. Diese Aufgabe bleibt dem Kantonsrat vorbehalten. Dennoch darf der Auftrag in Art. 114 KV zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausser Acht gelassen werden. Eine Staatsleitungsreform sollte nur dann angestossen werden, wenn sich abzeichnet, dass in drei Jahren keine Totalrevision ansteht.

Ausgangspunkt der Prüfung bildet die Feststellung, dass die Kantonsverfassung in formaler und sprachlicher Hinsicht nach wie vor zeitgemäss ist. Die Systematik ist übersichtlich und hat durch die verschiedenen Teilrevisionen nicht gelitten. Auch die Regelungsdichte ist nach wie vor angemessen. Weder enthält die Verfassung zuviele Details, noch sind Lücken in wichtigen Fragen festzustellen. Im weiteren haben sich die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in den letzten 17 Jahren nicht derart verändert, dass konstatiert werden müsste, die Verfassung gebe auf die drängenden Fragen unserer Zeit keine Antworten mehr. Insofern setzt die aktuelle Verfassung auch heute noch gültige Leitlinien und dient als Identitätsfaktor für Appenzell Ausserrhoden.

Ganz grundsätzlich ist die Kantonsverfassung also auch heute noch tauglich, als kantonales Grundgesetz zu dienen. Es stellt sich daher die Frage, welcher Reformbedarf im einzelnen gegeben ist, ob dieser im Rahmen einer Gesamtschau – d.h. einer Totalrevision – anzugehen ist oder eher im Rahmen einer oder mehrerer Teilrevision(-en). Diese Beurteilung ist einerseits an den praktischen Erfahrungen mit dem kantonalen Verfassungsrecht in den letzten 17 Jahren festzumachen. Andererseits zeigt ein Blick auf die Entwicklung in anderen Kantonen und auf die Bundesverfassung (BV; SR 101), welche Tendenzen sich im Verfassungsrecht abzeichnen, welche Entwicklungsmöglichkeiten im kantonalen Verfassungsrecht also bestehen. Betrachtet man die wichtigen Verfassungsthemen allgemein, so zeigt sich folgendes Bild:

#### b) Verfassungsthemen

Im *Grundrechtsbereich* (Kapitel 2–4) ist die Kantonsverfassung nicht nur à jour, sondern kann nach wie vor gar als Massstab für andere Verfassungen gelten. Beim Petitionsrecht (Art. 16 Abs. 2), bei der Demonstrationsfreiheit (Art. 12 Abs. 3) oder beim Recht auf andere Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens (Art. 10 Abs. 2) leistete Appenzell Ausserrhoden einen wesentlichen Beitrag zur Ausbildung gemeineidgenössischer kantonalen Grundrechte, die über die Garantien in der Bundesverfassung hinausgehen. Weiterentwicklungen im Grundrechtsbereich fanden seither vor allem bei den sozialen Grundrechten statt, bei denen Appenzell Ausserrhoden – im Vergleich zu anderen Kantonen – Zurückhaltung übt.

Im Bereich der *öffentlichen Aufgaben* (Kapitel 5) folgt Appenzell Ausserrhoden einem eher zurückhaltenden Verfassungsverständnis. Auf einen Verfassungsvorbehalt für neue Aufgaben wird bewusst verzichtet. Die Definition der öffentlichen Aufgaben ist dem Gesetzgeber überlassen. Auch die konkrete Zuordnung der Aufgaben



auf Kanton und Gemeinden ist Sache des Gesetzgebers. Es besteht keine Veranlassung vom geltenden Verfassungsverständnis in diesem Bereich abzurücken. Die zum Teil ausführlichen Aufgabenkataloge anderer, jüngerer Kantonsverfassungen, die versuchen den „Zeitgeist“ abzubilden und neueste gesellschaftliche Entwicklungen mehr oder weniger detailliert abzubilden, dienen insofern nicht als Vorbilder, denen nachgelebt werden müsste. Bedeutung hat im Aufgabenteil in erster Linie Art. 27, der die Grundprinzipien für die Aufgabenteilung und -erfüllung festhält. Er dient sowohl dem Gesetzgeber als auch den ausführenden Behörden als Richtschnur. Unter diesen Voraussetzungen wären Reformen nur dann angezeigt, wenn sich im Bereich der öffentlichen Aufgaben grundlegende Verschiebungen ergeben hätten. Solche sind jedoch nicht ersichtlich.

Bei den *Volksrechten* (Kapitel 6–7), wo die Kantone seit jeher grosse Handlungsfreiheit geniessen, sind in den letzten Jahren einige „Trends“ auszumachen: Eine Entwicklung geht in Richtung einer weiteren Demokratisierung der kantonalen Strukturen. Diese findet ihren Ausdruck in der punktuellen, aber doch spürbaren Ausdehnung des Stimmrechts über den Standard von Art. 136 BV hinaus (Auslandsschweizer, Ausländer, Staatenlose, Jugendliche unter 18 Jahre, Ausländer in staatskirchenrechtlichen Fragen). Zudem ist eine stete Ausdifferenzierung des direktdemokratischen Instrumentariums festzustellen (Variantenabstimmung auf Gesetzesebene, Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums, Ausdehnung des fakultativen Referendums auf neue Tatbestände, Erweiterung des Initiativrechts auf Erlassformen ausserhalb der Verfassung, klarere Umschreibung der Schranken des Initiativrechts). Ein anderer, schwächerer Trend geht in Richtung einer verstärkten staatlichen Parteienförderung. Im interkantonalen Vergleich präsentiert Appenzell Ausserrhoden mit der Einheitsinitiative mit Gegenvorschlagsrecht, mit der Variantenabstimmung auch bei Behördenvorlagen und mit dem fakultativen Gesetzesreferendum eine zeitgemässe Verfassung. Diese Instrumente haben sich in der Praxis bewährt. Die staatliche Parteienförderung war in Appenzell Ausserrhoden aufgrund seiner besonderen Politlandschaft bisher kein Thema und wurde bei der Totalrevision explizit nicht eingeführt (vgl. Bericht der Verfassungskommission vom 17. Mai 1993, S. 13). In der Sache gibt es keine zwingenden Gründe für die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung. Das spezifische Wahlsystem von Appenzell Ausserrhoden für den Kantonsrat wurde am 1. Juni 2008 von den Stimmberechtigten bestätigt (Ablehnung der Volksinitiative „Faires Wahlverfahren – Proporz für den Kantonsrat“) und geniesst nach wie vor die Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Eigentlicher Handlungsbedarf besteht einzig beim Finanzreferendum. Das fehlende fakultative Finanzreferendum muss zunehmend als Mangel eingestuft werden. Der Kantonsrat kann neue Ausgaben von zurzeit rund 2 Mio. Franken beschliessen. Über dieser Grenze gelangt das obligatorische Finanzreferendum zur Anwendung. Dieser „Kompetenz-Sprung“ vom Kantonsrat zum obligatorischen Referendum führt zu Fehlanreizen und unnötigen Abstimmungen. Kommt ein Projekt der 2-Millionen-Grenze nahe, könnte die Versuchung aufkommen, den Betrag unter diese Marke zu drücken, um den Aufwand einer Volksabstimmung zu vermeiden. Damit schürt ein Vorhaben, das nahe an dieser Grenze liegt, oftmals (zu Unrecht) Misstrauen. Zudem gelangen völlig unbestrittene Projekte automatisch vors Volk. Mit der Einführung eines fakultativen Finanzreferendums könnten teure und unnötige Urnengänge vermieden und die direkte Demokratie insgesamt gestärkt werden. Dieses Anliegen kann allerdings aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Materie nicht im Rahmen der Reform der Staatsleitung aufgegriffen sondern müsste in einer separaten Teilrevision umgesetzt werden (vgl. dazu auch unten, Abschnitt B.1.c).

Die *Finanzordnung* von Appenzell Ausserrhoden (Kapitel 9) liegt gewissermassen im eidgenössischen Durchschnitt. Das eidgenössische „Gemeingut“ kantonalen Finanzverfassungsrechts hat Appenzell Ausserrhoden aufgenommen. Ein Blick auf andere Verfassungen zeigt kein grosses Entwicklungspotenzial. Anpassungen oder Erweiterungen drängen sich nicht auf, zumal mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz auf Gesetzesebene eine zukunftsgerichtete Rahmenordnung etabliert wird.



Ein *Gemeindekapitel* (Kapitel 10) ist fester Bestandteil jeder Kantonsverfassung. Trotz grosser Vielfalt in den Kantonen gab es in den letzten Jahren kaum grundlegende Reformen oder Entwicklungen. Die Gemeindeverfassung in Appenzell Ausserrhoden hat sich bewährt. Fragen zur Gemeindestruktur werden im Zusammenhang mit der Analyse der Gemeindestrukturen, welche der Regierungsrat 2011 in Auftrag gegeben hat, diskutiert. Nach der Beratung dieser Analyse im Kantonsrat Mitte März 2013 wird der Regierungsrat eine Kommission einsetzen, welche das Potenzial zur Optimierung der Gemeindestrukturen sowie deren Auswirkungen prüfen wird.

Im Verhältnis zwischen *Staat und Kirche* (Kapitel 12) brachten die Totalrevisionen der letzten Jahre in anderen Kantonen eine bemerkenswerte Veränderung im Verfassungsverständnis. Regelten die alten Verfassungen im Wesentlichen die Belange der „Staatskirchen“, gehen die heutigen Grundgesetze von einem eigentlichen, umfassender verstandenen Religionsverfassungsrecht aus. Die Kantone anerkennen das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen. Die bestehenden engen institutionellen Beziehungen zwischen Staat und Kirche wurden entflechtet, ohne sie ganz aufzutrennen. Zudem wurde das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Religionsgemeinschaften differenziert und für nichtchristliche Gemeinschaften geöffnet. Die Verfassung von Appenzell Ausserrhoden entspricht diesem Standard.

### c) Fazit

Im Ergebnis sind über 70 Einzelbereiche mit Entwicklungspotenzial auszumachen. Ausgewiesener Handlungsbedarf besteht nach Ansicht des Regierungsrates allerdings lediglich in 16 Feldern. Davon betreffen 15 das Behördenkapitel (Kantonsrat und Regierungsrat). In weiteren rund 20 Bereichen zeigt der Rechtsvergleich interessante Ansätze, wie bestimmte Fragen angegangen werden könnten. Mit Blick auf die Ausgangslage in Appenzell Ausserrhoden ist ein Handlungsbedarf in diesen zuletzt angesprochenen Feldern allerdings zu verneinen. Sei dies, weil die Lösung, die Appenzell Ausserrhoden getroffen hat, überzeugt. Sei dies, weil Appenzell Ausserrhoden dieselbe Lösung kennt, diese jedoch nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesstufe verwirklicht. In Bezug auf weitere mögliche Reformansätze zeigt sich von vornherein kein Handlungsbedarf.

Eigentlicher Handlungsbedarf zeigt sich damit fast ausschliesslich im Bereich der Behördenorganisation. Insofern ist eine Teilrevision der Verfassung in diesem Bereich anzustreben. Der Regierungsrat hält eine Totalrevision angesichts des intakten Grundgerüsts der Verfassung und mit Blick auf den effektiven Handlungsbedarf nicht für angezeigt. Weitere Reformen können im Rahmen späterer Teilrevisionen angegangen werden.

Der Grundsatzentscheid für eine Teilrevision bindet den Kantonsrat nicht. Im Rahmen der Prüfung nach Art. 114 KV ist dieser frei zu entscheiden, ob er eine Reform anstrebt und ob er diese als Total- oder Teilrevision ausgestalten möchte. Es bleibt ihm unbenommen, parallel zum vorliegenden Reformprojekt die Frage einer Totalrevision zu prüfen, beide Fragen gleichzeitig zu entscheiden oder eine Teilrevision zurückzustellen, bis die Frage einer Totalrevision geklärt ist.

Jede Teilrevision der Kantonsverfassung ist an den Grundsatz der Einheit der Materie gebunden. Es dürfen nur sachlich zusammenhängende Bestimmungen gleichzeitig revidiert werden (Art. 113 KV). Der vorliegende Entwurf für eine Teilrevision im Bereich der Staatsleitung wahrt die Einheit der Materie. Zum einen hängen sämtliche vorgeschlagenen Bestimmungen sachlich zusammen. Sie betreffen allesamt den Bereich der Behördenorganisation und der Zusammenarbeit der beiden obersten kantonalen Behörden. Zum anderen ist die



Praxis in Appenzell Ausserrhoden, was die Einheit der Materie auf Verfassungsstufe anbelangt, seit jeher liberal. Sämtliche bisherigen Teilrevisionen führten unterschiedliche Reformpostulate jeweils unter einer Stossrichtung zusammen. Auch wenn die vorliegende Reform umfangreicher ist und mehr als ein Dutzend Bestimmungen beschlägt, so reiht sie sich doch in die Tradition dieser Teilrevisionen ein.

### 2. Leitgedanken des Entwurfs

Ziel der vorliegenden Reform ist die Stärkung der Institutionen Kantonsrat und Regierungsrat, die deutlichere Hervorhebung ihrer Rollen sowie die Klärung ihrer Zusammenarbeit. Dieses Ziel wird aus verschiedenen Richtungen angegangen. Erstens möchte die Vorlage das kooperative Element der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung stärken und so zu einer effektiveren Zusammenarbeit führen. Leitender Gedanke hierbei ist, dass weder die Regierung noch das Parlament ohne den komplementären Beitrag des jeweils anderen Organs auskommt. Dieser Grundgedanke soll in der Verfassung deutlicher zum Ausdruck kommen. Zweitens möchte die Vorlage die Zuständigkeiten der beiden Behörden aktualisieren und sichtbarer machen. Dabei geht es einerseits darum, den Wechsel von der Landsgemeinde zur Urnendemokratie auch positivrechtlich nachzuvollziehen. Andererseits soll die aktuelle und transparente Darstellung der Aufgaben von Parlament und Regierung dazu beitragen, dass diese ihre Aufgaben effektiver wahrnehmen und die künftigen Herausforderungen zu bewältigen vermögen. Schliesslich strebt die Vorlage eine Stärkung des Mandates eines Kantonsrates bzw. eines Regierungsrates an.

In formaler Hinsicht gilt es, die Reformanliegen in eine intakte, sowohl systematisch als auch sprachlich überzeugende Verfassung einzubauen. Dies hat für die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Bestimmungen mehrere Konsequenzen. Sprachlich muss sich die Reform an den bestehenden Duktus der Verfassung mit ihrer ebenso einfachen wie klaren Sprache anpassen. Sodann muss die Teilrevision dem normativen Anspruch der Verfassung gerecht werden. Die Verfassung soll eine echte Orientierung bieten, indem sie effektive Regeln enthält und nicht allein Delegationen an den Gesetzgeber formuliert. Schliesslich ist die Geschichte der Kantonsverfassung zu beachten. Wertungen und Entscheidungen aus der Zeit der Totalrevision sind nur in begründeten Fällen umzustossen.

Eine Reform der Staatsleitung ist mit einer Teilrevision der Verfassung nicht abgeschlossen. Auch wenn die Verfassung die grundlegenden Entscheidungen trifft: Wichtige Weichenstellungen werden auf Gesetzes- und gar auf Verordnungsebene erfolgen müssen. Offensichtlich ist dies dort, wo der Entwurf neue Gesetzgebungsaufträge enthält. Die Feststellung gilt aber auch für andere Bereiche, wie etwa die Konkretisierung der Mitwirkungsrechte des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen. Der vorliegende Bericht und Antrag trägt diesem Umstand in zweifacher Hinsicht Rechnung: Zum einen werden die absehbar notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe kurz beschrieben. Zum anderen wurde die Vorlage so ausgestaltet, dass sie nicht ohne Not Weichenstellungen vorwegnimmt, die eigentlich durch den Gesetzgeber zu treffen sind. Dies gilt besonders für die Kompetenzen des Kantonsrates. Ein Beispiel ist die parlamentarische Initiative. Sie wurde bewusst nicht in die Vorlage aufgenommen, weil es dem Gesetzgeber überlassen bleiben soll, ob er die parlamentarische Initiative einführen möchte oder nicht. Insofern wird der Entwurf dem normativen Anspruch der Verfassung in einer den Gesetzgeber „schonenden“ Weise gerecht.



### 3. Wichtigste Neuerungen

Die wichtigsten Neuerungen des Entwurfes sind kurz zusammengefasst:

- die Ablösung des Selbstorganisationsrechts des Kantonsrates durch einen Gesetzesvorbehalt;
- neue Normen zu den Zuständigkeiten des Kantonsrates und des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen;
- ein allgemeines Mitwirkungsrecht des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen;
- eine neue Grundnorm zur Stellung des Kantonsrates;
- die Verkürzung der Amtsdauer des Landammannes;
- der Übergang vom Haupt- zum Vollamt für die Mitglieder des Regierungsrates;
- die Abschaffung der Altersbeschränkung für ein Mandat im Regierungsrat und im Obergericht;
- die Einführung einer Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder des Regierungsrates;
- ein Verfahren zur Feststellung der offensichtlichen und dauerhaften Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Regierungsrates;
- die Erweiterung der Unvereinbarkeiten mit einem Mandat im Kantonsrat auf das leitende Personal der kantonalen Verwaltung;
- die verfassungsrechtliche Verankerung der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindung für die Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates;
- die differenziertere Formulierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung.

### 4. Nicht berücksichtigte Anliegen

Diverse Anliegen wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht aufgenommen:

- Einführung des fakultativen Finanzreferendums: Der Regierungsrat erkennt hier eindeutig einen Handlungsbedarf. Dieses Vorhaben würde jedoch die Einheit der Materie sprengen, weshalb es nicht in den Entwurf aufgenommen wurde. Der Regierungsrat wird jedoch eine separate Vorlage zur Einführung des fakultativen Finanzreferendums erarbeiten lassen.
- Verankerung der Planungserklärung (Art. 75): Die Planungserklärung ist eine besondere Form der Kenntnisnahme einer Planung durch den Kantonsrat. Da sie nicht über die Kenntnisnahme hinausgeht, kann sie auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Die verfassungsrechtliche Verankerung ist nicht notwendig.
- Genehmigung von Interkantonalen Vereinbarungen in einer kantonsrätlichen Lesung: Dieses Anliegen tangiert direkt die Volksdiskussion und damit die Volksrechte und würde den Rahmen der Staatsleitungsreform sprengen. Zudem ist es fraglich, ob angesichts der zunehmenden Bedeutung von interkantonalen Vereinbarungen die Verkürzung des demokratischen Verfahrens und damit eine Beschneidung der Volksrechte angezeigt ist.
- Verankerung der parlamentarischen Initiative: Dieses Instrument ist Teil der Rechtsetzungsbefugnis des Kantonsrates und muss in der Verfassung nicht besonders erwähnt werden. Die Einführung und Ausgestaltung soll dem Gesetzgeber überlassen bleiben.
- Befristung der vorläufigen Verordnung (Art. 87 Abs. 4): Dem Problem zu lange geltender vorläufiger Verordnungen soll in der Praxis begegnet werden, indem konsequent die unverzügliche Einleitung eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verlangt wird. Hier sind der Regierungsrat und die Kantonskanzlei in der Pflicht.
- Einführung von Eventualanträgen bei Gesetzesvorlagen: Dieses Instrument führt in der Tendenz zur Delegation von Gesetzgebungskompetenzen des Kantonsrat an die Stimmberechtigten. Dies widerspricht einer





Leitidee der vorliegenden Reform. Zudem müsste der Kantonsrat in jedem Fall einen Hauptantrag definieren, den er dem Eventualantrag vorzieht. Ansonsten könnte keine Variante in Kraft treten, wenn das Referendum gar nicht ergriffen wird. Insofern könnte der Kantonsrat die Frage gar nicht offen lassen und müsste sich stets für eine Variante entscheiden.

- Präzisierung der Rechte der parlamentarischen Kommissionen (Art. 79 Abs. 2): Die gegenwärtige Formulierung ist sachgerecht und praxistauglich.
- Nennung der Fraktionen in der Verfassung: Auf die explizite Nennung der Fraktionen soll verzichtet werden. Die Bildung von Fraktionen als Zusammenschlüsse der Ratsmitglieder ist eine Selbstverständlichkeit. Der Verzicht auf eine verfassungsrechtliche Verankerung bedeutet aber gleichzeitig, dass der Gesetzgeber bei der institutionellen Ausformung der Fraktionen und ihrer Befugnisse mangels verfassungsrechtlicher Grundlage zurückhaltend bleiben muss.
- Abschaffung der Anwesenheitspflicht des Gesamtregierungsrates an den Sitzungen des Kantonsrates (Art. 80 Abs. 1): Die heutige Praxis mit einer grundsätzlichen Anwesenheitspflicht und der Zulassung gewisser Ausnahmen hat sich bewährt. Die Verpflichtung sollte daher in der Verfassung nicht abgeschwächt werden.
- Schaffung eines vollständig verselbständigten Parlamentsdienstes (Art. 93): Das Vereinigungsmodell, bei dem die Kantonskanzlei Stabsstelle sowohl des Kantonsrates wie auch des Regierungsrates ist und die Schnittstellen- und Koordinationsfunktion erfüllt, ist für Appenzell Ausserrhoden angemessen. Eine vollständige Trennung hätte erhebliche organisatorische Konsequenzen, wäre zu schwerfällig, zu kompliziert und für einen kleinen Kanton schlicht zu teuer. Zudem wäre sie für den Parlamentsdienst selbst eher nachteilig, da er vom Informationsfluss innerhalb der Verwaltung abgekoppelt und bei seinen Aufgaben mit bescheidenen Ressourcen auf sich allein gestellt wäre.
- Wahl des Ratschreibers durch den Regierungsrat (Art. 73 Abs. 1 lit. c): Der Ratschreiber ist Leiter der Kantonskanzlei als Stabsstelle von Kantonsrat und Regierungsrat. Insofern wird der Wahlmodus seiner Rolle gerecht. Würde der Ratschreiber durch den Regierungsrat gewählt, wäre fraglich, ob er die Klammer- und Schnittstellenfunktion zwischen Regierung und Parlament noch in der gleichen Weise erfüllen könnte. Die Wahl durch den Kantonsrat verleiht dem Ratschreiber die nötige Legitimation. Das Vorschlagsrecht des Regierungsrates gewährleistet, dass keine Person gegen den Willen eines Rates gewählt werden kann. Denkbar wäre es, auf Gesetzesstufe den Einbezug des Kantonsrates in das Auswahlverfahren zu präzisieren und so dessen Mitwirkung rechtlich abzusichern.
- Einsitznahme des Ständerates in den Regierungsrat: Die gleichzeitige Bekleidung der Ämter als Stände- und Regierungsrat stellt zeitlich und inhaltlich enorme Anforderungen. Es ist höchst zweifelhaft, ob eine Person beide Ämter gleichzeitig in der geforderten Weise ausüben kann. Aufgrund der starken Beanspruchung durch das Ständeratsmandat dürfte sich eine Integration in den Regierungsrat als schwierig erweisen. Dies würde nicht zur Stärkung des Gremiums beitragen und liefe damit einem Leitgedanken der Vorlage entgegen.

### 5. Ergebnisse der Vernehmlassung und Anpassungen des Vernehmlassungsentwurfs

#### a) Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat eröffnete am 27. September 2012 das Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Staatsleitung. Neben den üblichen Adressaten hat er explizit die ganze Bevölkerung eingeladen, sich mit den Revisionsvorschlägen auseinanderzusetzen und dazu Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis



zum 21. Dezember 2012. Es gingen 27 Antworten ein. Stellung bezogen haben 17 Gemeinden, sechs kantonale und eine kommunale Partei, die parteiunabhängigen Kantonsrätinnen und Kantonsräte (nachfolgend pu), die Gemeindepräsidentenkonferenz (nachfolgend GPK), die Gemeindeschreiberkonferenz (nachfolgend GSK) sowie ein Wirtschaftsverband. Aus der Bevölkerung gingen keine Eingaben ein.

Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 3. Auf dieser Grundlage basieren sowohl die Anpassungen der Vernehmlassungsvorlage als auch Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Vorlage. An dieser Stelle soll eine rein quantitative Auswertung Platz greifen. Es werden jeweils nur diejenigen Teilnehmer erwähnt, die sich zum betreffenden Punkt geäußert haben.

### b) Zur Grundsatzfrage einer Teil- oder Totalrevision

Praktisch alle Teilnehmenden unterstützen das Vorhaben, eine Reform der Kantonsverfassung jetzt anzugehen. Lediglich zwei Gemeinden (Grub, Reute) sowie die GSK möchten abwarten und den Entscheid nach der Prüfung einer Totalrevision durch den Kantonsrat 2016 fällen.

Auch der Entscheid zugunsten einer Teilrevision findet breite Unterstützung. Sämtliche Parteien, die pu, zwei Gemeinden (Rehetobel, Walzenhausen) sowie ein Wirtschaftsverband unterstützen das Vorgehen einer Teilrevision zur Reform der Staatsleitung. Die GPK sowie vier Gemeinden (Urnäsch, Waldstatt, Trogen, Lutzenberg) würden eine Totalrevision vorziehen. Die Mehrheit der Gemeinden äusserte sich nicht explizit zur Grundsatzfrage.

### c) Zu den Einzelfragen

Erwartungsgemäss fielen die Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf sehr differenziert aus. Im Folgenden soll auf jene Einzelfragen eingegangen werden, welche die grösste Aufmerksamkeit erhielten und nicht nur in einzelnen Antworten aufgegriffen wurden. Detaillierte Antworten zu einzelnen Eingaben finden sich in der Vernehmlassungsauswertung (Beilage 3).

Die Ausdehnung der *Unvereinbarkeiten* mit einem Mandat im Kantonsrat (Art. 63 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup>) findet mehrheitlich zustimmende Aufnahme. Drei kantonale Parteien (Evangelische Volkspartei Appenzell Ausserrhoden [EVP], FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden [FDP], Schweizerische Volkspartei Appenzell Ausserrhoden [SVP]), die pu, die FDP.Die Liberalen Herisau (FDP Herisau), die Gemeindekonferenzen sowie zwei Gemeinden (Hundwil, Gais) unterstützen die Verschärfung ausdrücklich. Die Christlich-demokratische Volkspartei Appenzell Ausserrhoden (CVP) möchte die Unvereinbarkeiten gar auf sämtliche Angestellten der kantonalen Verwaltung ausdehnen. Zwei Gemeinden (Trogen, Walzenhausen) unterstützen eine Verschärfung grundsätzlich, äussern aber Vorbehalte hinsichtlich der Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Lösung und schlagen Verbesserungen vor. Die Sozialdemokratische Partei Appenzell Ausserrhoden (SP) sowie zwei Gemeinden (Schwellbrunn, Reute) lehnen eine Ausdehnung der Unvereinbarkeitstatbestände ab. Sie möchten den Entscheid den Stimmberechtigten überlassen.

Die neue Kompetenz des Kantonsrates, die offensichtliche *Amtsunfähigkeit* eines Mitglieds des Regierungsrates festzustellen, wird kontrovers aufgenommen. Unterstützung findet der Vorschlag lediglich bei der SVP, bei den pu und bei der Gemeinde Lutzenberg. Die GPK sowie die Gemeinden Schwellbrunn und Grub lehnen die



Neuerung rundweg ab. Zwei Parteien (CVP, SP) und vier Gemeinden (Hundwil, Speicher, Trogen, Walzenhausen) äussern erhebliche Vorbehalte, insbesondere hinsichtlich der praktischen Handhabung.

Die Aufhebung der *Altersbeschränkung* für die Mitglieder des Regierungsrates und des Obergerichts (Art. 66) findet unterschiedliche Aufnahme. Eine grosse Mehrheit der Parteien (FDP, SP, SVP, Jungfreisinnige Appenzell Ausserrhoden [JFAR]) sowie die pubegrüssen die Aufhebung. Lediglich die FDP Herisau spricht sich dagegen aus. Die Gemeinden sind in ihrer Haltung gespalten: Neben der GPK sprechen sich sechs Gemeinden für die Abschaffung aus (Schwellbrunn, Hundwil, Teufen, Gais, Rehetobel, Lutzenberg). Gleichzeitig stehen die GSK und sechs andere Gemeinden der Abschaffung ablehnend gegenüber (Urnäsch, Waldstatt, Bühler, Trogen, Grub, Reute). Die CVP unterstützt die Abschaffung der Altersbeschränkung nur in Kombination mit der Einführung einer Amtszeitbeschränkung. Die Gemeinde Speicher äussert ihre Skepsis gegenüber der Neuerung, stellt sich aber nicht explizit dagegen.

Ungeteilte Zustimmung erfährt die Verankerung der *Offenlegungspflicht für Interessenbindungen* in der Verfassung (Art. 67 Abs. 4). CVP, EVP und pu unterstützen die Neuerung ebenso ausdrücklich wie die GPK und sieben Gemeinden (Urnäsch, Schwellbrunn, Waldstatt, Gais, Trogen, Lutzenberg, Walzenhausen).

Kontrovers aufgenommen wird die Verdeutlichung der Kompetenzen des Kantonsrates bei den *Aussenbeziehungen* (Art. 74<sup>bis</sup>). Während FDP und SP die Neuerung begrüssen, lehnen sie Schwellbrunn und Trogen ab. Derweil äussern die CVP, die beiden Gemeindeverbände sowie fünf Gemeinden (Urnäsch, Hundwil, Bühler, Speicher, Lutzenberg) verschiedene Vorbehalte. Insbesondere wird angemerkt, dass die Stellung des Regierungsrates als alleiniger Vertreter des Kantons gegen aussen nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Der *Übergang vom Haupt- zum Vollamt* wird fast einhellig unterstützt. Fünf Parteien (CVP, EVP, FDP AR, FDP Herisau, JFAR), die pu, beide Gemeindeverbände und sechs Gemeinden (Urnäsch, Stein, Waldstatt, Speicher, Trogen, Reute) stellen sich hinter diesen Vorschlag. Lediglich die SVP lehnt den Übergang zum Vollamt ab.

Die Frage der *Sitzzahl des Regierungsrates* (Art. 83 Abs. 1) wird in der Vernehmlassung kontroverser beurteilt. Die Mehrheit der Parteien (CVP, FDP AR, JFAR, SVP) wie auch die beiden Gemeindeverbände und die Mehrheit der Gemeinden (Urnäsch, Schwellbrunn, Hundwil, Waldstatt, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Rehetobel, Grub, Lutzenberg, Reute) lehnen eine Reduktion auf fünf Sitze ab. Unterstützung findet eine Reduktion bei zwei Parteien (EVP, FDP Herisau), bei den pu und bei der Gemeinde Walzenhausen. Die SP fordert zur Beurteilung der Frage eine vertiefte Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der beiden Ansätze.

Die Idee einer *Amtszeitbeschränkung* für die Mitglieder des Regierungsrates (Art. 83 Abs. 1<sup>bis</sup>) wurde kontroverser aufgenommen. Mehrheitlich wird der Grundsatz einer Amtszeitbeschränkung befürwortet. Hierfür sprechen sich zwei Parteien (EVP, FDP AR), die pu, die beiden Gemeindeverbände sowie sieben Gemeinden aus (Urnäsch, Hundwil, Waldstatt, Bühler, Speicher, Lutzenberg, Reute). Grundsätzlich gegen eine Amtszeitbeschränkung sind drei Parteien (CVP, SVP, JFAR) und zwei Gemeinden (Schwellbrunn, Teufen). Bei der konkreten Ausgestaltung einer Amtszeitbeschränkung bestehen unter den Befürwortern unterschiedliche Meinungen.

Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer spricht sich für die Beibehaltung der *Volkswahl des Landammanns* aus. Vier Parteien (FDP AR, JFAR, SP, SVP), die beiden Gemeindeverbände sowie fünf Gemeinden (Urnäsch, Bühler, Grub, Lutzenberg, Reute) unterstützen den Vorschlag des Regierungsrates. Eine Wahl



durch den Regierungsrat begrüssen demgegenüber drei Parteien (CVP, EVP, FDP Herisau) sowie zwei Gemeinden (Schwellbrunn, Speicher).

Grosse Resonanz löste auch der Vorschlag aus, die *Amtszeit des Landammanns* zu verkürzen (Art. 84 Abs. 3). Mit einer Verkürzung der Amtszeit ist eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer einverstanden. Sämtliche Parteien sowie vier Gemeinden (Schwellbrunn, Waldstatt, Speicher, Trogen) sprechen sich für eine Verkürzung aus. Bei einer vierjährigen Amtsdauer möchten hingegen die beiden Gemeindeverbände sowie drei Gemeinden (Urnäsch, Bühler, Gais) bleiben. Bei der konkreten Ausgestaltung einer verkürzten Amtsdauer fallen die Antworten unterschiedlich aus. Fünf Parteien (EVP, FDP AR, JFAR, SP, SVP) und zwei Gemeinden (Schwellbrunn, Waldstatt) unterstützen den Vorschlag des Regierungsrates für eine zweijährige Amtsdauer. Zwei weitere Parteien (CVP, FDP Herisau) und zwei Gemeinden (Speicher, Trogen) sprechen sich für eine einjährige Amtszeit aus.

### 6. Anpassungen des Vernehmlassungsentwurfs an die Ergebnisse der Vernehmlassung

Auf der Basis der Antworten wurden diverse Anpassungen am Vernehmlassungsentwurf vorgenommen.

Die Umschreibung des Grundsatzes der *Gewaltenteilung* in Art. 61 Abs. 1 der geltenden Verfassung soll nun beibehalten werden. Dies ist auf die Kritik an der Neuformulierung von Abs. 1 zurückzuführen. Damit hebt Abs. 1 das trennende Element weiterhin hervor, während Abs. 2 neu die Grundsätze der Gewaltenhemmung und des Zusammenwirkens festhält. Alle drei Schichten des Gewaltenteilungsprinzips kommen so explizit zum Ausdruck.

Aufgrund einer Anregung der CVP wird Art. 63 Abs. 1 lit. b redaktionell angepasst und die Nennung von Kantonsgericht und Obergericht den Begrifflichkeiten in lit. a und e angepasst.

Die Befugnis des Kantonsrates, die offensichtliche *Amtsunfähigkeit* von Mitgliedern des Regierungsrates festzustellen, wurde systematisch neu eingeordnet. Neu findet sie sich in Art. 77 Abs. 1<sup>bis</sup> unter den weiteren Befugnissen des Kantonsrates. Da es sich nicht um eine eigentliche Grundkompetenz des Kantonsrates handelt, wurde – entgegen einiger Stellungnahmen in der Vernehmlassung – darauf verzichtet, die Feststellung der Amtsunfähigkeit in einem separaten Artikel zu verankern.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens haben gezeigt, dass sowohl eine Regierung mit fünf als auch eine mit sieben Sitzen Unterstützung findet. Aus diesem Grund führt der Regierungsrat beide Varianten weiter. Er steht aber nach wie vor zu einem Gremium mit fünf Mitgliedern und führt dieses entsprechend als Hauptantrag. Anpassungen wurden bei der Wahl des Landammanns gemacht. Aufgrund von Hinweisen in der Vernehmlassung sieht der Hauptantrag nun die Selbstkonstituierung vor. Der Landammann soll künftig durch den Regierungsrat selbst gewählt werden. Dies entspricht einem schlanken, effizienten und selbsttätigen Regierungsgremium. Umgekehrt geht der Eventualantrag nun von einer Volkswahl des Landammanns aus. Hier steht der Effizienzgedanke nicht derart im Vordergrund wie beim Hauptantrag. Mehr Gewicht erhalten dafür Aspekte der Repräsentation.



### 7. Übergangsrecht und Anpassungen der Gesetzgebung

#### a) Übergangsrecht und Inkrafttreten

Die Frage von Übergangsbestimmungen stellt sich insbesondere mit Blick auf die Einführung einer Amtszeitbeschränkung. Der Regierungsrat sieht vor, die Teilrevision der Kantonsverfassung ohne Übergangsbestimmungen in Kraft zu setzen. Dies bedeutet, dass die Amtszeitbeschränkung mit Inkrafttreten sämtliche amtierende Mitglieder des Regierungsrates trifft. Es werden alle bisherigen Wahlen und Wiederwahlen berücksichtigt – also auch Wiederwahlen, welche vor dem Inkrafttreten der Teilrevision erfolgten. Es wäre denkbar mittels einer Übergangsbestimmung nur künftige Wiederwahlen in die Berechnung der Amtszeitbeschränkung miteinzubeziehen. Nach Ansicht des Regierungsrates widerspricht dies aber dem Sinn und Zweck dieser Neuerung. Wird eine Beschränkung eingeführt, so soll diese unmittelbar Wirkung entfalten und nicht erst in acht oder zwölf Jahren.

Die Teilrevision der Kantonsverfassung soll auf den 1. Juni 2015 in Kraft treten. Die vorgängige Inkraftsetzung einzelner Bestimmungen ist nicht notwendig. Dies gilt auch für die Verkürzung der Amtsdauer des Landammannamtes. Die neue Amtsdauer beginnt am 1. Juni 2015. Die Verkürzung muss im Zeitpunkt der Wahl des Landammanns im März 2015 nicht bereits in Kraft sein. Bekannt wird sie ohnehin sein, da die Volksabstimmung über die vorliegende Reform für 2014 geplant ist.

#### b) Anpassungen der Gesetzgebung

Der Entwurf wird auf die nachgelagerte Gesetzgebung erhebliche Auswirkungen haben. Im Vordergrund steht dabei die Ausarbeitung eines Kantonsratsgesetzes (gestützt auf den neuen Art. 78 Abs. 1). Diese Gesetzgebung wird eine Aufarbeitung des ganzen Parlamentsrechts mit sich bringen. Zentrale Fragen dürften dabei das Kommissionensystem, die parlamentarischen Vorstösse, die Oberaufsicht, der Parlamentsdienst und die Informationsrechte der Kommissionen sein. Spezifischen Gesetzgebungsbedarf werden die neuen Mitwirkungsrechte des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen mit sich bringen. Der Gesetzgeber wird ausformulieren müssen, wie die Beteiligung des Kantonsrates konkret aussehen wird. Auch dürften Bestimmungen über das Verfahren zur Feststellung der Amtsunfähigkeit von Regierungsmitgliedern im Gesetz nötig werden. Die Präzisierung der Unvereinbarkeit zwischen leitender kantonaler Anstellung und einem Mandat im Kantonsrat wird ebenfalls auf Gesetzesebene zu geschehen haben.

Der Kantonsrat wird weiterhin über eine Geschäftsordnung in Form einer kantonsrätlichen Verordnung verfügen. Diese enthält die Ausführungsbestimmungen zum Kantonsratsgesetz, welche von untergeordneter Bedeutung sind und durch den Kantonsrat unkompliziert sollten geändert werden können. Dies bedingt eine Abstimmung von Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung.

Auf Seiten des Regierungsrates wird die Konkretisierung der Aufgaben in den Aussenbeziehungen einen gewissen Rechtsetzungsbedarf mit sich bringen. Dies wird im Rahmen einer Teilrevision des Organisationsgesetzes anzugehen sein. Der Übergang zum Vollamt hat ebenfalls Auswirkungen auf das Organisationsgesetz. Eine Reduktion des Regierungsrates auf fünf Mitglieder wird auch eine Reduktion der Departemente nach sich ziehen. Auch diese primär organisatorische Aufgabe wird im Organisationsgesetz ihren Niederschlag finden, auch wenn die organisatorischen Grundsätze, mit denen sich das Gesetz in erster Linie befasst, damit nicht in Frage gestellt werden.



Da mit den neuen Wahlbestimmungen zum Landammann auch die politischen Rechte tangiert sind, muss auch das Gesetz über die politischen Rechte überprüft werden. Die allenfalls notwendigen Anpassungen können in die ohnehin geplante Totalrevision dieses Gesetzes mitaufgenommen werden.

Auf Verordnungsstufe ist die Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates (bGS 142.13) anzupassen. Der Revisionsbedarf ergibt sich aus dem Wechsel vom Haupt- zum Vollamt und aus der Einführung einer Amtszeitbeschränkung. Zur Diskussion stehen eine Erhöhung der Besoldung und eine Verbesserung der Abgangsentschädigung. Schliesslich ist auch die Organisationsverordnung (bGS 142.121) einer Teilrevision zu unterziehen. Die Arbeitsweise des Regierungsrates, aber auch die Organisation und die Verfahren innerhalb der Verwaltung sind auf die neuen Vorgaben hin zu überprüfen. Insbesondere würde eine Reduktion der Anzahl Departemente eine Neuverteilung der Aufgaben mit sich bringen, was in der Organisationsverordnung abzubilden ist.

Die Arbeiten zur Anpassung der Gesetzgebung müssen noch 2013 aufgenommen werden, damit deren Inkraftsetzung gleichzeitig mit der Teilrevision der Kantonsverfassung 2015 realisiert werden kann.

### C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### 1. Gewaltenteilung (Art. 61)

Art. 61 verankert den Grundsatz der Gewaltenteilung für alle Behörden. Die Verfassung betont dabei das trennende Element der Gewaltenteilung besonders stark. Die nicht minder wichtigen Elemente der Gewaltenhemmung, also der gegenseitigen Kontrolle, und der Kooperation der Behörden scheinen im Verfassungstext gar nicht auf. Insofern vermittelt Art. 61 ein dogmatisches, wenig realistisches Bild der Gewaltenteilung – ein Bild, dem die Verfassung in ihrer Gesamtheit gar nicht entspricht (vgl. auch JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Herisau 1996, N. 2 f. zu Art. 61). So folgt dem trennenden Bekenntnis in Art. 61 in vielen Einzelbestimmungen die Bestätigung, dass die Gewaltenteilung nicht nur Trennung, sondern auch gegenseitige Kontrolle und Zusammenarbeit bedeutet (vgl. etwa Art. 77 Abs. 2, Art. 78 Abs. 3 oder Art. 88). Diese Diskrepanz zwischen Deklaration und Verfassungswirklichkeit ist umso störender, als das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat in der Referendumsdemokratie ungleich wichtiger geworden ist. Im Zuge der Emanzipation des Kantonsrates in der Ära nach der Landsgemeinde sind zudem gewisse Verhärtungen zwischen Parlament und Regierung spürbar geworden. Dies ist nicht zuletzt auf die rigide, ganz auf die Gewaltentrennung ausgerichtete Formulierung in Art. 61 zurückzuführen.

Der Entwurf macht die verschiedenen Schichten des Grundsatzes der Gewaltenteilung transparent. Absatz 1 betont in der unveränderten Fassung die grundsätzliche Trennung der verschiedenen Aufgaben. Absatz 2 hebt dann die Aspekte der Gewaltenhemmung und der Kooperation auf dieselbe Stufe wie das trennende Element. Die beiden Aspekte bedingen sich dabei gegenseitig. Das gegenseitige Zusammenwirken ist gleichzeitig ein wesentliches Kontrollelement. Das Zusammenspiel der obersten Behörden bei der Ausübung ihrer jeweiligen Kompetenzen, die gegenseitige Machthemmung, zwingt zu einem steten Dialog und zur kritischen Infragestellung der Entscheidungen des jeweils anderen Organs.



## 2. Rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 61<sup>bis</sup>)

Art. 61<sup>bis</sup> nimmt die bisherigen Absätze 2 und 3 von Art. 61 unverändert auf. Die beiden Bestimmungen sind nicht eigentlich Teil des Gewaltenteilungsprinzips. Sie formulieren vielmehr grundlegende Aspekte des Rechtsstaates. Sie sollten daher auch systematisch von Art. 61 getrennt werden. Diese Neuordnung hebt das Prinzip der Gewaltenteilung und seine Aspekte noch stärker hervor.

## 3. Unvereinbarkeiten (Art. 63 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup>)

Art. 63 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> sieht eine Ausweitung der Unvereinbarkeiten vor. Neu sollen gewisse Angehörige der kantonalen Verwaltung in leitender Stellung nicht mehr im Kantonsrat Einsitz nehmen dürfen. Im einzelnen hat der Gesetzgeber zu definieren, welche Personen von der Unvereinbarkeit betroffen sind. Das Anliegen, das hinter dieser neuen Bestimmung steht, ist es, übermässige Machtkonzentrationen bei einzelnen Personen zu vermeiden. Personen, die verwaltungsintern Entscheide massgeblich vorbereiten und mitgestalten, sollten nicht gleichzeitig dem Kantonsrat angehören. Der Begriff der leitenden Stellung umfasst damit zwei Komponenten. Einerseits verweist er auf Personen, welche in der Hierarchie der kantonalen Verwaltung eine leitende Funktion innehaben. Andererseits sind damit Personen gemeint, welche einen massgeblichen Einfluss auf die Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung im Regierungsrat haben.

Der Begriff des „Personals des Kantons und seiner Anstalten“ ist umfassend zu verstehen. Darunter fallen nicht nur die Zentralverwaltung, sondern auch die Bereiche der dezentralisierten Verwaltung, sprich die ständigen Kommissionen und die selbständigen kantonalen Anstalten des öffentlichen Rechts mit ihren Organen. Nicht nur das obere Kader der Zentralverwaltung (Departementssekretäre, Amtsleiter, gewisse Fachstellenleiter), sondern auch die Mitglieder der ständigen regierungsrätlichen Kommissionen sowie Personen in leitender Stellung bei den kantonalen Anstalten (Mitglieder der Verwaltungsräte und der Direktionen) können einen massgeblichen Einfluss auf die Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung in der Verwaltung und im Regierungsrat ausüben.

Eine generelle Unvereinbarkeit des Parlamentsmandates mit einer kantonalen Anstellung lehnt der Regierungsrat hingegen ab. Sie würde eine Ungleichbehandlung der kantonalen Angestellten mit anderen Berufsgruppen bedeuten. Zudem wäre sie unverhältnismässig, da nicht alle kantonalen Angestellten Einfluss auf die Politikgestaltung haben. Schliesslich würde sie die Rekrutierungsbasis für den Kantonsrat übermässig schmälern.

Litera b von Art. 63 wird redaktionell angepasst und den Formulierungen in Litera a und e angeglichen. Alle diese Bestimmungen sprechen nun einheitlich von den „kantonalen Gerichten“. Gemeint sind damit das Kantonsgericht und das Obergericht.

## 4. Altersbeschränkung (Art. 66)

Art. 66 in der heutigen Fassung beschränkt zum einen die Amtsdauer der betroffenen Personen. Zum anderen kommt er einer Wählbarkeitsvoraussetzung für den Regierungsrat und das Obergericht gleich. Personen, die



das 65. Altersjahr erreicht haben, sind nicht mehr wählbar, wenn der Amtsantritt nach Ende Mai erfolgen soll. Die Bundesversammlung gewährleistete im Jahre 1996 mit der totalrevidierten Kantonsverfassung auch die Altersbeschränkung. In seiner Botschaft vom 10. Januar 1996 über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden liess der Bundesrat aber schon damals gewisse Zweifel an der Zweckmässigkeit von Altersbeschränkungen durchblicken (BBl 1996 I 1021 ff., 1029).

Auf Bundesebene setzte dann eine intensive Diskussion über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Altersschränken für öffentliche Ämter ein. Sie gipfelte im Bericht des Bundesrates an das Parlament vom 21. April 2004 über Altersschränken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative (BBl 2004 2113 ff.). Darin kommt dieser zu folgendem Schluss: Wählt das Volk die Behörde, so ist neben dem Gebot der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem Verbot der Diskriminierung wegen des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) zu beachten. Einschränkungen bedürfen zwingender Gründe. Für vom Volk gewählte exekutive Behörden sei unbestritten, dass für Nebenämter Altersschränken grundsätzlich unzulässig seien; für Hauptämter werde eine Altersgrenze von 70 Jahren zum Teil gerade noch für vertretbar gehalten. Nach Ansicht des Bundesrates ist eine Altersschränke von 70 Jahren für Hauptämter rechts- und gesellschaftspolitisch jedoch äusserst fragwürdig. Der Bundesrat empfiehlt u.a. Appenzell Ausserrhoden zu prüfen, ob es künftig auf die Alterslimite von 65 Jahren für die Mitglieder der Kantonsregierung verzichten wolle.

Aufgrund dieser rechtlichen Ausgangslage sieht der Entwurf die Abschaffung der Altersbeschränkung sowohl für den Regierungsrat als auch für das Obergericht vor. Aufgrund der dargelegten Diskussion auf Bundesebene ist die Aufhebung der Alterslimite für die mehrheitlich nebenamtlich tätigen Mitglieder des Obergerichts noch zwingender als für jene des Regierungsrates. Was den Regierungsrat anbelangt, so ändert der Übergang vom haupt- zum vollamtlichen Regierungsmandat an der Rechtslage nichts. Die rechtlichen Bedenken gegenüber einer Altersbeschränkung gelten auch für das Vollamt.

Die Abschaffung der Altersbeschränkung bedeutet nicht zuletzt auch eine Stärkung der Volksrechte. Es fällt eine fragwürdige Einschränkung des Wahlrechts weg. Der Entscheid, ob eine ältere Person für ein Amt geeignet ist oder nicht, soll allein den Stimmberechtigten überlassen bleiben.

### **5. Offenlegung von Interessenbindungen (Art. 67 Abs. 4)**

Bereits heute sind die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen. Allerdings ist dieses Gebot in unterschiedlichen Erlassen niedergelegt (für den Regierungsrat in Art. 7 OrG auf Gesetzesebene und für den Kantonsrat in Art. 29 GO KR auf Stufe kantonsrätlicher Verordnung). Die Offenlegung der Interessenbindungen folgt dem fundamentalen demokratischen Anspruch nach Transparenz. Diese Transparenz ist umso wichtiger, wenn es um direkt vom Volk gewählte Behörden geht. Daher sollte der Grundsatz auf Verfassungsstufe verankert werden. Dies geschieht durch eine Ergänzung von Art. 67, der bereits heute verschiedene Transparenzbestimmungen enthält. Die von Richtern geforderte Unabhängigkeit ist bereits in Art. 20 KV verankert. Auf die explizite Erwähnung im Behördenteil wird deshalb verzichtet.





## 6. Delegation von Befugnissen (Art. 68)

Der Entwurf führt die Bestimmung über die Delegation von Befugnissen nach. Absatz 1 spricht vom Gesetz statt von den Stimmberechtigten und vollzieht so den Übergang zum fakultativen Gesetzesreferendum nach. In Absatz 3 wird der Begriff der „Direktion“ durch „Departement“ ersetzt. Zudem sieht der Entwurf eine weitere kleine Änderung vor. In Absatz 3 wird die Wendung „im Gesetz“ gestrichen. Sie ist überflüssig, da Satz 1 bereits deutlich macht, dass für die Übertragung der Befugnisse des Regierungsrates eine Ermächtigung in einer kantonsrätlichen Verordnung genügt. Der Hinweis auf das Gesetz in Satz 2 ist in diesem Zusammenhang widersprüchlich. Es genügt somit eine Ermächtigung im Gesetz oder in einer kantonsrätlichen Verordnung.

## 7. Systematik des Kapitels 8.2 „Der Kantonsrat“

Der Entwurf strukturiert das Kapitel 8.2 über den Kantonsrat neu. Mit der Einfügung einer Grundnorm zur Stellung des Kantonsrates erhält das Kapitel eine durchgehende Grundstruktur mit unterteilenden Sachüberschriften. Die Art. 70<sup>bis</sup> und 71 beschäftigen sich mit der Stellung und der Zusammensetzung des Kantonsrates. Die Art. 71<sup>bis</sup>–77 ordnen die Zuständigkeiten. Die Art. 78–81 schliesslich handeln von der Organisation und von den Verfahrensgrundsätzen. Diese Neuerungen dienen ebenfalls dazu, die Orientierungsfunktion der Verfassung in diesem Bereich zu stärken und die Stellung und die Zuständigkeiten des Kantonsrates deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

## 8. Stellung des Kantonsrates (Art. 70<sup>bis</sup>)

Die Verfassung umschreibt in Art. 82 die Stellung des Regierungsrates. Eine vergleichbare Norm für den Kantonsrat fehlt jedoch. Dies ist wohl im Kontext der Landsgemeinde zu erklären, als der Kantonsrat in erster Linie ein vorbereitendes Organ war, was im geltenden Art. 74 Abs. 1 prominent zum Ausdruck kommt. Der Entwurf stellt dem Kapitel über den Kantonsrat nun eine Grundnorm zur Stellung des Parlaments voran. Damit wird der Kantonsrat ebenso wie der Regierungsrat mit einem Prädikat umschrieben. Die Rolle des Kantonsrates im Gewaltengefüge wird so sichtbarer. Insofern unterstützt Art. 70<sup>bis</sup> die neue Norm über die Gewaltenteilung in Art. 61. Herausgehoben werden die beiden Grundfunktionen der Gesetzgebung und der Oberaufsicht.

Inhaltlich sind damit aber keine Gewichtsverschiebungen verbunden. Die Kompetenzen des Kantonsrates im Bereich der Gesetzgebung leiten sich nach wie vor aus Art. 74, jene im Bereich der Oberaufsicht aus Art. 72 ab. Art. 70<sup>bis</sup> legt keine neuen Kompetenzen des Kantonsrates fest. Er dient lediglich dazu, die Stellung des Parlaments prägnant zu umschreiben.

## 9. Rechtsetzung (Art. 74)

Bei der Rechtsetzung führt der Entwurf die Entwicklung seit 1996 nach und präzisiert die Befugnisse des Kantonsrates. Art. 74 wurde nach Abschaffung der Landsgemeinde zweimal revidiert, um den Übergang von der Landsgemeinde zum obligatorischen und danach zum fakultativen Gesetzesreferendum zu bewältigen. Strukturell wurde die Bestimmung jedoch nicht angepasst, sodass Absatz 1 heute kaum mehr wiedergibt, was die



eigentliche Rolle des Kantonsrates ist. Die Vorbereitung zuhanden der Stimmberechtigten (Absatz 1 Satz 1) beschränkt sich heute auf Verfassungsvorlagen. Nur diese unterstehen noch dem obligatorischen Referendum.

Der Entwurf bringt hier einiges an Klärung. Die Absätze 1 und 2 umschreiben die Rolle des Kantonsrates auf den verschiedenen Stufen der Rechtsetzung. Der Kantonsrat beschliesst über Vorlagen zur Revision der Kantonsverfassung. Diese Formulierung macht deutlich, dass der Kantonsrat weder die eigentliche Vorbereitung übernimmt, noch definitiv über eine Revision beschliesst. Er trifft einen wichtigen Zwischenentscheid über eine Vorlage, die in aller Regel der Regierungsrat vorbereitet hat (Art. 87 Abs. 1) und die dann der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Absatz 2 übernimmt die heutige Bestimmung zur Gesetzgebung und zum Erlass kantonsrätlicher Verordnungen wörtlich.

Die Kompetenzen des Kantonsrates im Vertragsbereich sind neu in der Bestimmung über die Aussenbeziehungen festgehalten (vgl. nachfolgend Abschnitt F. 11.). Daher ist Absatz 3 aufzuheben.

### 10. Aussenbeziehungen (Art. 74<sup>bis</sup>)

In der Verfassung sind die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung in den Aussenbeziehungen nur bruchstückhaft abgebildet. Insgesamt erscheinen die Gestaltung und die Pflege der Aussenbeziehungen nicht als eigentliche staatsleitende Aufgaben wie die Rechtsetzung oder die staatliche Planung. Genau dieses Verständnis hat sich aber in den letzten Jahren im Bund und in anderen Kantonen durchgesetzt. Der Entwurf führt die Aufgaben von Kantonsrat und Regierungsrat daher in je einer eigenen Bestimmung zusammen. Dabei zählt er nicht nur die Zuständigkeiten auf, sondern macht deutlich, welchen Beitrag Parlament und Regierung zur Gestaltung der Aussenbeziehungen leisten. Diese Beiträge sind – wie bei anderen Aufgabenbereichen auch – komplementär. So kommt auch in den Aussenbeziehungen das kooperative Element der Gewaltenteilung deutlicher zum Ausdruck.

Der Entwurf geht von der Konzeption aus, dass der Regierungsrat das eigentlich handelnde Element in den Aussenbeziehungen ist. Der Regierungsrat legt die Ausrichtung der aussenpolitischen Aktivitäten fest, plant diese und vertritt den Kanton nach aussen (vgl. neu Art. 87<sup>bis</sup> Abs. 1 des Entwurfs). Dem Kantonsrat fällt auch hier die Rolle zu, die demokratischen Leitentscheide zu fällen.

Absatz 1 verleiht dem Kantonsrat neu ein allgemeines Mitwirkungsrecht (und eine Mitwirkungspflicht) bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen. Der Kantonsrat kann mit allen ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten an der Gestaltung der Aussenbeziehungen mitwirken. Mitwirkung bedeutet Einbezug bei der Willensbildung zu Grundsatzfragen sowie bei wichtigen aussenpolitischen Entscheidungen. Der Entwurf geht dabei nicht soweit wie beispielsweise der Kanton St.Gallen. Dort bestimmt der Kantonsrat die Ziele der Aussenpolitik (Art. 65 der Verfassung des Kantons St.Gallen; SR 131.225). In Appenzell Ausserrhoden ist die oberste leitende und planende Behörde auch in den Aussenbeziehungen der Regierungsrat. Dies wird durch den neuen Art. 87<sup>bis</sup> Abs. 1 unterstrichen. Das Mitwirkungsrecht gewährleistet aber, dass der Kantonsrat an der Bestimmung der aussenpolitischen Ziele beteiligt wird – etwa in Form der Beratung und Kenntnisnahme eines aussenpolitischen Programms.

Absatz 2 übernimmt die bisherige Kompetenz zur Genehmigung und Kündigung wichtiger Verträge aus Art. 74. Da sich das Verfahren im interkantonalen Bereich deutlich von jenem der internen Gesetzgebung unterschei-



det, werden die Kompetenzen des Kantonsrates im Vertragsbereich neu bei den Aussenbeziehungen geregelt. Zudem beschränken sich die Kompetenzen des Kantonsrates nicht nur auf rechtsetzende Verträge. Es ist durchaus denkbar, dass wichtige Verwaltungsabkommen oder Verträge, die Ausgaben im Kompetenzbereich des Kantonsrates zur Folge haben, diesem zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Absatz 3 macht deutlich, dass der Kantonsrat bei aussenpolitischen Vorhaben frühzeitig einzubinden ist. Dies geschieht insbesondere über die rechtzeitige und kontinuierliche Information und Konsultation des Büros, der Kommissionen und auch des Plenums durch den Regierungsrat. Auf diese Weise wird der Kantonsrat in die Lage versetzt, aussenpolitische Vorhaben nicht nur erst im Nachhinein gutzuheissen oder abzulehnen. Dank der frühzeitigen Information kann er solche Vorhaben effektiv begleiten und frühzeitig auch seinen Einfluss geltend machen, etwa über Konsultationen, über Fragen an den zuständigen Direktor bzw. die zuständige Direktorin oder über die üblichen parlamentarischen Instrumente. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass der Kantonsrat seine Rolle als Begleiter aktiv wahrnehmen muss. Wie die allgemeine Mitwirkung ist auch die Begleitung Recht und Pflicht zugleich. Dies stellt gewisse Anforderungen an die Organisation und die Arbeitsweise des Kantonsrates. Wie sich der Kantonsrat hierzu zweckmässig organisieren kann, wird Gegenstand der Debatte zum neuen Kantonsratsgesetz sein.

Die angestrebte stärkere parlamentarische Beschäftigung mit den Aussenbeziehungen wird zu Mehraufwendungen beim Regierungsrat und bei der Verwaltung führen.

### **11. Amtsunfähigkeit der Mitglieder des Regierungsrates (Art. 77 Abs. 1<sup>bis</sup>)**

Die Mitglieder des Regierungsrates werden auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Amt ist nur bei Rücktritt der Amtsträger vorgesehen. Diese Regelung kann zu Schwierigkeiten führen, wenn schwere gesundheitliche Störungen die Ausübung des Amtes verunmöglichen. So war Bundesrat Bourgknecht nach einem Schlaganfall 1962 nicht mehr in der Lage, sein Demissionsschreiben zu verfassen. Im Namen des verbeiständeten Erkrankten erklärten daraufhin drei Familienmitglieder den Rücktritt (vgl. Bernhard Ehrenzeller, St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2008, N. 22 zu Art. 176). Zu solchen rechtlich fragwürdigen Verlegenheitslösungen sollte in einer derart heiklen Frage, nicht gegriffen werden müssen.

Die vorgesehene Möglichkeit, durch Beschluss des Kantonsrates eine Vakanz herbeizuführen, verfolgt den Zweck, die Funktionsfähigkeit des Regierungsrates zu gewährleisten, wenn ein Mitglied offensichtlich und auf Dauer die Urteilsfähigkeit verloren hat. Dies ist meist auf schwerwiegende gesundheitliche Störungen – mit fatalen Auswirkungen insbesondere auf die kognitiven Fähigkeiten – zurückzuführen. Ein Anwendungsfall wäre aber etwa auch die Verschollenheit eines Mitglieds des Regierungsrates. Das Verfahren ist damit nicht mit einer Amtsenthebung – einem „impeachment“ wie es aus den USA bekannt ist – gleichzusetzen. Weder disziplinarische (z.B. wegen Amtspflichtverletzung oder wegen einer strafrechtlichen Verurteilung) noch politische Gründe können zu einer Feststellung der Amtsunfähigkeit führen. Zudem darf das Verfahren nur bei offensichtlichen Fällen Platz greifen. Um die Gefahr einer politisch motivierten Amtsenthebung zu minimieren, ist zusätzlich zu den restriktiv umschriebenen Voraussetzungen das erforderliche Quorum hoch angesetzt.

In der staatsrechtlichen Lehre ist anerkannt, dass aus der Wahlzuständigkeit des Parlaments auch die Kompetenz zur Amtsenthebung abzuleiten ist, wenn Voraussetzungen der Wählbarkeit oder die Amtsfähigkeit aus



gesundheitlichen Gründen entfallen. Das heisst, für die Amtsenthebung von Behörden, die durch den Kantonsrat gewählt werden, ist keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage notwendig. Es genügt eine Regelung auf Gesetzesstufe (vgl. als Beispiel Art. 140a des eidgenössischen Parlamentsgesetzes; ParlG; SR 171.10). Für Ämter welche durch die Stimmberechtigten bestellt werden, muss hingegen eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden (vgl. als Beispiel auch Art. 46 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen; bGS 131.223).

Aufgrund ihrer Zwecksetzung sollte die Feststellung der Amtsunfähigkeit nur für jene Behörden Anwendung finden, die durch den Ausfall eines Mitglieds in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich eingeschränkt sind. Dies trifft auf den Regierungsrat zu. Das Kollegium ist bei länger dauernder Amtsunfähigkeit eines Mitglieds nicht mehr ordnungsgemäss zusammengesetzt. Zudem verändern sich die politischen Kräfte im Gremium. Es stehen somit wichtige politische Interessen auf dem Spiel. Beim Obergericht ist die Ausgangslage eine andere. Die Arbeitslast lässt sich bei Ausfall eines Mitglieds besser verteilen. Allfällige parteipolitische Gewichtsverschiebungen spielen eine untergeordnete Rolle. Schliesslich könnte der Kantonsrat die Zahl der Obergerichter erhöhen und so die Vakanz zumindest personell kompensieren (Art. 18 Abs. 1 des Justizgesetzes; bGS 145.31). Aus diesen Gründen wird auf die Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Obergerichts verzichtet.

Das konkrete Verfahren müsste – soweit erforderlich – im Kantonsratsgesetz geregelt werden (vgl. beispielhaft Art. 140a ParlG). Der Beschluss des Kantonsrates, der die Amtsunfähigkeit eines Amtsträgers feststellt, wird endgültig sein. Es stehen weder Rechtsmittel ans Obergericht noch direkt ans Bundesgericht (vgl. Art. 88 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes; SR 173.110) zur Verfügung. Die Amtsunfähigkeit und damit der Wegfall der Wählbarkeitsvoraussetzungen wird durch den Beschluss des Kantonsrates offiziell festgestellt. Mit dieser Feststellung entsteht eine Vakanz (vgl. ebenso Art. 140a Abs. 5 ParlG). Der Entscheid ebnet damit den Weg für eine Ergänzungswahl.

### **12. Verfassungsgrundlage für ein Kantonsratsgesetz (Art. 78 Abs. 1)**

Heute legt eine kantonsrätliche Verordnung die Organisation und Verfahren des Kantonsrates fest. Dieses Selbstorganisationsrecht verleiht dem Kantonsrat eine starke Stellung, indem er seine Organisation, seine internen Verfahren, aber auch den Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat weitgehend autonom festlegen kann. Eine Übertragung dieser Kompetenz auf den Gesetzgeber bedeutet eine Beschneidung des Selbstbestimmungsrechts des Kantonsrates. Auf der anderen Seite gewinnt der Kantonsrat mit einer gesetzlichen Grundlage an Legitimität und Autorität – gerade gegenüber dem Regierungsrat. Mit der gewachsenen Bedeutung des Kantonsrates nach Abschaffung der Landsgemeinde ist auch das Bedürfnis nach formell-gesetzlichen Grundlagen gestiegen. Zudem hat der Gesetzgeber gestützt auf Art. 93 Abs. 2 KV Organisation und Verfahren des Regierungsrates detailliert geregelt. Insofern stellt die Grundlage für ein Kantonsratsgesetz Parität zwischen den beiden staatsleitenden Organen her. In der Debatte des Kantonsrates vom 26. März 2012 zum Bericht der Kommission Parlamentsfragen fand die Idee der Schaffung einer Verfassungsgrundlage für ein Kantonsratsgesetz und die darauffolgende Ausarbeitung eines entsprechenden Erlasses in allen Fraktionen und im Regierungsrat Zustimmung.

Art. 78 Abs. 1 sieht vor, dass der Gesetzgeber die Grundzüge der Organisation und des Geschäftsverkehrs des Kantonsrates regelt. Dazu gehört insbesondere auch der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat. Ergänzend wird sich der Kantonsrat weiterhin eine Geschäftsordnung in Form einer kantonsrätlichen Verordnung



geben, welche die Ausführungsbestimmungen und rein parlamentsinterne Regeln enthält. Die Grundlage für diese Verordnung ist neu im Gesetz zu schaffen.

Grundlegende Festlegungen zur Organisation des Kantonsrates macht die Verfassung in den Art. 78–81 nach wie vor. Innerhalb derer wird der Gesetzgeber die konkrete Ausgestaltung bestimmen. So sind der Parlamentsdienst und die Kommissionen nach wie vor verfassungsrechtlich vorgegeben. Auch die Unterstützung des Kantonsrates durch die Verwaltung und die Auskunftsrechte der Kommissionen sind weiterhin verfassungsrechtlich abgesichert.

### **13. Befugnisse der Kommissionen (Art. 79 Abs. 3)**

Grundsätzlich übt das Plenum des Kantonsrates die Befugnisse aus, die die Verfassung dem Kantonsrat überträgt. Das Plenum hat in diesem Sinne ein Entscheidungsmonopol. Die Kommissionen sind in erster Linie mit der Vorbereitung der einzelnen Geschäfte betraut. Entscheidbefugnisse haben sie in aller Regel keine. Im Bereich der Oberaufsicht oder der Parlamentsverwaltung kann eine Delegation von Entscheidbefugnissen an die Kommissionen sinnvoll sein. Bei den Aussenbeziehungen dürfte die Konsultation als Mitwirkungsform zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Ausübung dieses Rechts sollte sinnvollerweise den Kommissionen oder dem Büro vorbehalten werden, um die geforderte zeitliche Flexibilität sicherzustellen. Bereits heute kennt die Geschäftsordnung die Delegation von Entscheidbefugnissen an seine Organe (vgl. Art. 5 Abs. 3 lit. f Ausgabenbeschlüsse für den Kantonsrat selbst; Art. 67 Abs. 1 Genehmigung des Protokolls durch das Büro; Art. 80a Abs. 2 Konsultation zu interkantonalen Vereinbarungen). Zudem kann der Kantonsrat nach Art. 12 den Kommissionen durch Beschluss weitere Aufgaben zuordnen. Dazu dürften auch Entscheidbefugnisse gehören.

Art. 79 Abs. 3 führt einen neuen Gesetzesvorbehalt ein. Die Durchbrechung des Entscheidungsmonopols des Plenums darf nur durch Gesetz erfolgen (nicht im Einzelfall durch blossen Beschluss des Kantonsrates). Zudem dürfen nur punktuell untergeordnete Befugnisse nicht rechtsetzender Art übertragen werden. Undelegierbar sind sämtliche wichtigen Geschäfte, wie z.B. die Wahlbefugnisse (Art. 73), die Genehmigung von Verträgen (Art. 74) oder die Finanzkompetenzen (Art. 76). Zudem soll die Rechtsetzung in jedem Fall beim Plenum verbleiben, um die Transparenz der Rechtsetzung und die demokratische Legitimation der kantonsrätlichen Erlasse zu gewährleisten.

### **14. Immunität, Instruktionsverbot (Art. 81)**

Der frühere Artikel 81 wird durch den Entwurf in zwei Richtungen erweitert. Zum einen wird die Immunität – über den Kreis der Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates hinaus – auf sämtliche Personen ausgeweitet, die im Kantonsrat und in dessen Kommissionen ein Rederecht besitzen. Das sind der Präsident des Obergerichts in Budgetfragen (Art. 92 Abs. 2 des Justizgesetzes), der Ratschreiber in Vertretung eigener Geschäfte (Art. 33 Abs. 4 der GO KR) und die Teilnehmenden der Volksdiskussion, wenn sie von ihrem Recht Gebrauch machen, ihre Anträge direkt vor dem Kantonsrat zu begründen (Art. 78 Abs. 1 GO KR). Diese Erweiterung dient dem guten Funktionieren des Parlaments sowie dem Schutz der Gewaltenteilung und fördert die freie parlamentarische Debatte. Nicht in den Genuss der Immunität gelangen Personen, die sich zwar im Kantonsrat und in den Kommissionen äussern können, die aber nicht von einem eigentlichen Rederecht profitieren. Dazu gehören Sachverständige im Plenum (Art. 33 Abs. 5 GO KR), kantonale Angestellte und Sachverständi-



ge in den Kommissionen (Art. 20 Abs. 1 GO KR) und Zeugen vor einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (Art. 19 Abs. 4 GO KR). In diesen Fällen gelten das Amtsgeheimnis oder die Wahrheitspflicht für Zeugen uneingeschränkt. Das Bundesrecht sieht die Möglichkeit der Immunität für Äusserungen im Parlament nur für die Mitglieder des Parlaments, der Regierung und der richterlichen Behörden ausdrücklich vor (Art. 7 Abs. 2 lit. a der Strafprozessordnung; SR 312.0). Die Bundesversammlung hat aber eine ähnlich lautende Bestimmung der neuen Verfassung des Kantons Luzern (SR 131.213) am 12. Juni 2008 gewährleistet (BBl 2008 5789). Der Entwurf zählt lediglich das Plenum und die Kommissionen zum Geltungsbereich der Immunität. Auf die Nennung der Fraktionen wird verzichtet, da diese bisher keine verfassungsrechtliche Stellung haben.

Zum anderen verankert der Entwurf das Instruktionsverbot neu ausdrücklich in der Verfassung. Das Instruktionsverbot verhindert rechtlich bindende Verpflichtungen gegenüber Gemeinden, Gemeinderäten, Parteien, Fraktionen, Verbänden etc. Verbindliche Abmachungen oder Weisungen auf bestimmte Meinungsäusserungen oder Handlungen im Kantonsrat sind nichtig und können rechtlich nicht durchgesetzt werden. Freiwillige Bindungen sind hingegen zulässig. Heute dürfte das Instruktionsverbot als ungeschriebenes Verfassungsrecht gelten. Die Verfassungskommission erachtete dessen Aufnahme 1993 als unnötig. Es sprechen jedoch mehrere Gründe für eine ausdrückliche Verankerung dieses fundamentalen parlamentarischen Grundsatzes. Die besondere Ausgestaltung des Wahlverfahrens als Mehrheitswahl in den meisten Gemeinden verschafft letzteren im Parlament eine starke Stellung. Die Ratsmitglieder werden häufig als Vertreter ihrer Gemeinden wahrgenommen. Diese Stellung wird durch die Tatsache unterstrichen, dass zurzeit acht Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten und weitere sieben Gemeinderätinnen und -räte im Kantonsrat einsitzen. Zudem haben die Fraktionen seit der Totalrevision der Geschäftsordnung im Jahre 2003 markant an Bedeutung gewonnen. Mit der Verankerung des Instruktionsverbotes soll die Unabhängigkeit der Ratsmitglieder – deren freies Mandat also – betont werden.

### **15. Organisation des Regierungsrates (Art. 83 und 84)**

#### a) Einleitung

In der Ausgestaltung des Regierungsrates inklusive Landammannamt sieht der Entwurf in der Frage der Sitzzahl des Regierungsrates einen Eventualantrag vor.

Beide Anträge sehen eine Verkürzung der Amtsdauer des Landammannamtes vor. Diese wird heute als zu lang erachtet. Die Zusatzbelastungen, die das Amt neben den ordentlichen Aufgaben als Mitglied des Regierungsrates mit sich bringt, sind enorm. Angesichts der Grösse der Verwaltung können diese Belastungen im Departement oder in der Kanzlei nur zum Teil aufgefangen werden. Vieles verbleibt beim Amtsinhaber, bei der Amtsinhaberin. Die Aussichten auf die verstärkte Wahrnehmung aussenpolitischer Aufgaben lassen in Zukunft eine noch grössere Belastung erwarten. Die Amtsdauer des Landammannamtes sollte daher reduziert werden. Hier besteht Handlungsbedarf.

Ebenfalls in beiden Anträgen sieht der Entwurf den Übergang vom Haupt- zum Vollamt vor. Es hat sich gezeigt, dass die Ausübung einer Nebentätigkeit neben dem Mandat eines Regierungsrates heute kaum noch oder nur in sehr beschränktem Umfang überhaupt möglich ist. Insofern vermittelt der geltende Art. 83 Abs. 1 ein Bild einer Regierung, das der Vergangenheit angehört. Das Vollamt, das gleichbedeutend mit einem Ausschluss von Nebentätigkeiten ist, stärkt die Unabhängigkeit der Mitglieder des Regierungsrates. Es bündelt



weiter die Kräfte innerhalb des Regierungsrates. Sämtliche Mitglieder können sich mit voller Energie dem Regierungsamts widmen. Zudem wird Art. 83 Abs. 2 aufgehoben. Mit dem Übergang zum Vollamt besteht kein Raum für Nebentätigkeiten mehr. Der entsprechende Gesetzgebungsauftrag ist demnach zu streichen. Eine nebenamtliche Erwerbstätigkeit wird nicht mehr zulässig sein. Denkbar wären noch ehrenamtliche Tätigkeiten von geringem zeitlichem Aufwand, etwa in Dorfvereinen u.ä. Vom Ausschluss von Nebentätigkeiten nicht betroffen sind Mandate, welche die Mitglieder des Regierungsrates von Amtes wegen ausüben. Dazu zählen etwa Verwaltungsratsmandate in Unternehmen oder Anstalten, an denen der Kanton beteiligt ist (z.B. Rheinsalinen, St.Gallische Appenzellische Kraftwerke, Spitalverbund etc.).

Schliesslich sieht der Entwurf in beiden Anträgen die Einführung einer moderaten Amtszeitbeschränkung vor (Art. 83 Abs. 1<sup>bis</sup>). Dieser Schritt steht zum einen in Zusammenhang mit der Abschaffung der Altersbeschränkung und soll eine kontinuierliche Erneuerung des Regierungsrates weiterhin gewährleisten. Zum anderen soll die Amtszeitbeschränkung eine gewisse Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit bringen. Gerade jüngere Kandidatinnen und Kandidaten werden so in die Lage versetzt, ihre Karriere besser zu planen.

Flankierend zur Einführung einer Amtszeitbeschränkung und zum Übergang zum Vollamt müsste die Abgangschädigung neu geregelt werden. Sie garantiert einen geordneten Übergang von der vollamtlichen Regierungstätigkeit in eine berufliche Tätigkeit ausserhalb der Politik. Dies ist bei einer hauptamtlichen Regierungstätigkeit nicht in gleichem Masse notwendig.

### b) Hauptantrag

Der Hauptantrag sieht eine Regierung mit fünf Mitgliedern vor. Der Landammann wird durch die Regierung auf eine Amtsdauer von zwei Jahren gewählt. Dies bedingt die Änderung von Art. 83 Abs. 1 und 2 sowie von Art. 84 Abs. 3.

Der *Hauptantrag* legt den Fokus auf ein gut funktionierendes Kollegium. Drei Reformen sollen dazu beitragen:

Dank der Verkleinerung der Sitzzahl auf fünf reduzieren sich die Schnittstellen zwischen den Mitgliedern des Regierungsrates um 50 %. Dadurch nimmt der Koordinationsaufwand zwischen den Regierungsmitgliedern, aber auch zwischen den Departementen markant ab. Es sind lediglich noch halb so viele Schnittstellen zu beachten wie mit sieben Regierungsmitgliedern. Die Verkleinerung des Kollegiums wird dazu führen, dass stärker zwischen der politisch-strategischen Gesamtführung durch den Regierungsrat und der operativen Führung der Departemente durch die einzelnen Regierungsmitglieder unterschieden werden muss. Insgesamt dürfte ein Fünfergremium im Vollamt für Kaderleute aus der Privatwirtschaft oder aus der öffentlichen Verwaltung attraktiver sein. Die Rekrutierungsbasis für ein Regierungsmandat wird also breiter ausfallen. Dies stärkt den Wettbewerb um die Regierungsämtler und damit letztlich die direkte Demokratie.

Der Landammann bzw. die Frau Landammann soll neu durch den Regierungsrat gewählt werden. Die Amtsdauer beträgt zwei Jahre, damit eine gewisse Kontinuität im Gremium, aber auch die Identifikation mit der Person erhalten bleiben. Letztere ist wichtig, da die Repräsentation des Regierungsrates nach aussen noch immer stark durch die Person des Landammanns getragen wird. Der Hauptantrag geht damit von einer selbsttätigen, sich selbst konstituierenden Regierung aus. Zu diesem Konzept gehört, dass das Landammannamt primär eine koordinierende Rolle übernimmt, ansonsten aber ein normales Mitglied des Gremiums ist, dem keine



herausgehobene Stellung zukommt. Diesem Konzept wird die Wahl durch den Regierungsrat gerecht. Der Hauptantrag sieht dementsprechend eine Anpassung der Art. 60 Abs. 2 lit. a und von Art. 84 Abs. 3 vor.

Bei einem Übergang zu einem eigentlichen Selbstkonstituierungsrecht des Regierungsrates ist eine Wartefrist zwischen zwei Amtsdauern nicht mehr angezeigt. Es soll dem Regierungsrat überlassen bleiben, wen er für wie lange zum Landammann bestimmt. Insofern ist dieser Passus in Art. 84 Abs. 3 zu streichen.

### c) Eventualantrag

Der *Eventualantrags* sieht eine Regierung mit sieben Sitzen im Vollamt vor. Im Vordergrund steht der Gedanke der Bürgernähe und der Repräsentation. Sieben Regierungsräte im Vollamt verfügen über die notwendigen Ressourcen, um Präsenz in der Öffentlichkeit zu zeigen und in engem Kontakt mit der Verwaltung, mit dem Kantonsrat und der Bevölkerung zu bleiben. Zudem können sieben Regierungsräte die geforderte stärkere Wahrnehmung der Aussenbeziehungen – insbesondere in den Direktorenkonferenzen – eher sicherstellen als ein Gremium aus fünf Mitgliedern. Ein Siebnergremium bietet auch ein grösseres Reservoir an gesellschaftlichen und beruflichen Erfahrungen, die für die Regierungsführung von Nutzen sein können. Schliesslich können die unterschiedlichen Interessengruppen und Regionen in einem Siebnergremium besser abgebildet werden. Im Unterschied zum Fünfer-Gremium bleiben die Schnittstellen aber zahlreich, was einen grösseren Koordinationsaufwand unter den Departementen bedeutet.

Der Landammann wird weiterhin durch das Volk gewählt. Die Amtsdauer wird – wie bereits erwähnt – auf zwei Jahre reduziert.

## 16. Rechtsetzung (Art. 87)

Die Bestimmung über die Rechtsetzungskompetenzen des Regierungsrates erfährt zwei Änderungen. Zum einen wird die Vertragsschlusskompetenz in Absatz 2 gestrichen und neu bei den Aussenbeziehungen aufgeführt.

Zum anderen baut der Entwurf die Kompetenzen des Regierungsrates zum Erlass von Vollzugsbestimmungen massvoll aus (Art. 87 Abs. 5). Die Vollzugskompetenz des Regierungsrates beschränkt sich zurzeit auf den Vollzug kantonalen Rechts. Der Erlass von regierungsrätlichen Vollzugsverordnungen direkt gestützt auf Bundesrecht ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Grundsätzlich ist dies nach der gegenwärtigen Ordnung Sache des Kantonsrates. Angesichts der zunehmenden Verdichtung des Bundesrechts und unter dem Blickwinkel der Funktionen von Kantonsrat und Regierungsrat ist dieses Konzept nicht mehr zeitgemäss. Oftmals verbleiben dem Kanton zur Ausführung von Bundesrecht lediglich noch organisatorische Festlegungen von untergeordneter Bedeutung. Für solche ist der Kantonsrat nicht das geeignete Organ. Die Praxis hat diese unbefriedigende Rechtslage zum Teil bereits korrigiert. So hat der Regierungsrat die Verordnung über die kantonale Militärverwaltung (bGS 512.111) oder die kantonale Ausweisverordnung (bGS 123.1) direkt gestützt auf das Bundesrecht erlassen.

Diese neue Befugnis bedeutet aber keineswegs, dass der Kantonsrat bei der Umsetzung von Bundesrecht keine Rolle mehr spielt. Nach wie vor gilt die Ordnung für den Erlass von Rechtsätzen nach Art. 69 KV auch





bei der Umsetzung von Bundesrecht. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen sind dem Gesetzgeber vorbehalten. So wäre es nicht denkbar, dass der Regierungsrat in einer blossen Vollzugsverordnung die Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden festlegt. Der Regierungsrat soll lediglich Vollzugsbestimmungen erlassen. Letztere führen durch das Gesetz bereits begründete Rechte und Pflichten näher aus. Sie dürfen lediglich den durch das Gesetz gesteckten Rahmen ausfüllen, diesen jedoch nicht erweitern und insbesondere den Betroffenen keine neuen Rechte verleihen oder Pflichten auferlegen. Der Entwurf schränkt den Erlass von direkt auf Bundesrecht gestützten Vollzugsbestimmungen gar noch weiter ein. Da in den angesprochenen Fällen keine übergeordneten kantonalen Bestimmungen existieren, soll der Regierungsrat nur dort aktiv werden können, wo die Aufgaben und die Organisation der kantonalen Behörden geordnet werden sollen. Ist der Vollzug des Bundesrechts primär durch die Gemeinden zu gewährleisten, so muss die Einführung des Bundesrechts durch Gesetz oder durch kantonsrätliche Verordnung geschehen.

### 17. Aussenbeziehungen (Art. 87<sup>bis</sup>)

Für die allgemeinen Ausführungen zur Gestaltung der Aussenbeziehungen als staatsleitende Aufgabe und zur Kompetenzaufteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat in diesem Bereich vgl. vorne, Abschnitt F.11.

Absatz 1 macht deutlich, dass der Regierungsrat weiterhin das aktive, handelnde Element in den Aussenbeziehungen ist. Er vertritt den Kanton nach aussen und nimmt dessen Interessen wahr. Er gestaltet die Aussenbeziehungen, während der Kantonsrat bei der grundsätzlichen Ausgestaltung miteinzubeziehen ist. Mit dem Fokus auf die Zusammenarbeit macht der Wortlaut deutlich, dass die Aussenbeziehungen nicht in erster Linie durch Interessenpolitik oder Konfrontation geprägt sein sollen. Die Aussenbeziehungen sind auf Kooperation ausgelegt – im Bewusstsein, dass ein kleiner Kanton auf die gute Zusammenarbeit mit seinen Partnern angewiesen ist.

Absatz 2 übernimmt die eigenständige Kompetenz des Regierungsrates zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen aus dem geltenden Art. 87 Abs. 2.

Absatz 3 widmet sich spezifisch dem Verhältnis zum Bund. Er macht deutlich, dass die Interessenwahrung gegenüber dem Bund eine wichtige Aufgabe des Regierungsrates ist. Dies nicht nur im Rahmen von direkten Verhandlungen mit Bundesstellen, sondern auch in Regierungskonferenzen, in der Konferenz der Kantonsregierungen oder über die Zusammenarbeit mit den Kantonsvertretern im National- und Ständerat.

Absatz 4 ist gewissermassen das „Spiegelbild“ zur allgemeinen Mitwirkungskompetenz des Kantonsrates in Art. 74<sup>bis</sup> Abs. 1. Er nimmt den Regierungsrat in die Pflicht, dem Kantonsrat die Ausübung der Mitwirkungskompetenz auch tatsächlich zu ermöglichen. Dies bedeutet in erster Linie rechtzeitige, aufrichtige und sachgerechte Information, dann aber auch Konsultation vor wichtigen (Zwischen-)Entscheiden und schliesslich die parlamentarische Debatte über grundlegende Fragen der interkantonalen oder internationalen Zusammenarbeit. Die Mitwirkungsrechte des Kantonsrates sollen zu einem eigentlichen Dialog zwischen Exekutive und Legislative führen, ähnlich wie dies auch in der Planung und in der Rechtsetzung vorgesehen ist. Dies stellt auch an den Regierungsrat gewisse Anforderungen. Er muss sich rechtzeitig mit aussenpolitischen Vorhaben beschäftigen und seine Meinung konsolidieren, bevor er in den Dialog mit dem Kantonsrat tritt. Dies dürfte gerade im Bereich der immer wichtiger werdenden Arbeit der Regierungskonferenzen auch zu einem intensiveren und frühzeitigeren Einbezug des Regierungsrates durch dessen Mitglieder führen.



## 18. Weitere Befugnisse (Art. 89)

Als direkte Folge der neuen Kompetenz in Art. 87 Abs. 5 ist Art. 89 Abs. 2 lit. e anzupassen. Der Entwurf erweitert die allgemeine Vollzugskompetenz des Regierungsrates auf die gesamte Gesetzgebung und lässt die Einschränkung auf das kantonale Recht fallen. Art. 87 Abs. 5 ist insofern als Spezialbestimmung zur allgemeinen Vollzugskompetenz zu verstehen, für den Fall, dass der Regierungsrat eine direkt auf Bundesrecht gestützte Vollzugsverordnung zu erlassen hat.

## D. Auswirkungen

### 1. Personell und organisatorisch

Die Verfassungsvorlage direkt hat keine personellen Auswirkungen. Die nachfolgende Gesetzgebung – insbesondere die Ausarbeitung eines Kantonsratsgesetzes – kann mit den vorhandenen personellen Ressourcen in der Kantonskanzlei jedoch nicht bewältigt werden. Hier müsste vorübergehend zusätzliches juristisches Fachwissen im institutionell-staatsrechtlichen Bereich und in der Rechtsetzung zugezogen werden. Der Regierungsrat hat in der Debatte zur (letztlich gescheiterten) Teilrevision der GO KR zugesichert, die notwendigen personellen Ressourcen insbesondere für die Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes zur Verfügung zu stellen (vgl. Votum von Regierungsrätin Marianne Koller, Wortprotokoll des Kantonsrates vom 26. März 2012, S. 462).

Die späteren personellen Auswirkungen sind einerseits abhängig von der Ausgestaltung des künftigen Regierungsrates. Der Hauptantrag mit der Reduktion der Departemente würde eine Reorganisation der gesamten kantonalen Verwaltung mit sich bringen. Die Erfahrungen in anderen, vergleichbaren Kantonen (Glarus, Obwalden) zeigen, dass die Reduktion der Departemente tendenziell zu einer Vergrößerung der Departementssekretariate und zu einer Verkleinerung der Anzahl Organisationseinheiten führt. Zwei Departementssekretariate wären aufzulösen und die Organisationseinheiten auf die verbleibenden Departemente zu verteilen. Auch Ämterverschiebungen bzw. -zusammenlegungen werden personelle Konsequenzen nach sich ziehen. Der Eventualantrag hingegen wird keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen haben.

Auf der anderen Seite wird auch die Neugestaltung des Kantonsrates organisatorische Auswirkungen zeitigen. Die Bestimmungen über die Gestaltung der Aussenbeziehungen sind auch organisatorisch umzusetzen. Durch die Totalrevision des Parlamentsrechts im Rahmen der Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes werden diverse organisatorische Fragen des Parlamentsbetriebs aufgeworfen.

### 2. Finanziell

Die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs sind in ihrer Gesamtheit schwierig abzuschätzen. Direkte finanzielle Auswirkungen wird die Ausarbeitung der Kantonsratsgesetzgebung haben. Hierfür müssen zusätzliche Ressourcen in der Kantonskanzlei bereitgestellt werden. Zu rechnen ist mit einer befristeten Verstärkung des Per-



sonals der Kantonskanzlei. Daneben sind weitere Anpassungen in der Gesetzgebung notwendig, welche umfangreiche Vorarbeiten bedingen (vgl. vorne Abschnitt B.7.b). Bei einer befristeten Anstellung eines Juristen oder einer Juristin für drei Jahre ist mit Kosten von rund 500'000 Franken zu rechnen.

Im Übrigen hängen die finanziellen Folgen stark von der Ausgestaltung der nachfolgenden Gesetzgebung ab.

Bei der Ausgestaltung des Regierungsrates sind konkretere Aussagen möglich. Der Übergang vom Haupt- zum Vollamt wird in einem Siebnergremium zu zusätzlichen Lohnkosten und Rückstellungen für Abgangsschädigungen führen. Wird die Zahl der Mitglieder auf fünf reduziert, kommen weitere be- bzw. entlastende Effekte hinzu. Während die Reduktion der Zahl der Regierungsräte und der Departementssekretäre eine Entlastung bringen wird, müssten diese Mittel in höhere Gehälter und Abgangsschädigungen der Regierungsmitglieder sowie in die Verstärkung der Departementssekretariate investiert werden. Insgesamt dürfte der Hauptantrag im Bereich der Personalkosten gegenüber heute im besten Fall kostenneutral ausfallen.

In der Übersicht präsentiert sich die Schätzung für die jährlich wiederkehrenden Kosten wie folgt:

	7 RR im Hauptamt	5 RR im Vollamt	7 RR im Vollamt
7 RR à Fr. 185'000	Fr. 1'295'000		
5 RR à Fr. 210'000		Fr. 1'050'000	
7 RR à Fr. 210'000			Fr. 1'470'000
Rückstellung für Abgangsschädigungen	100'000	Fr. 200'000	Fr. 220'000
Verstärkung Departementssekretariate		Fr. 150'000	
Total Kosten pro Jahr	Fr. 1'395'000	Fr. 1'400'000	Fr. 1'690'000
Differenz		---	Fr. 295'000

Hinzu kämen beim Hauptantrag einmalige Kosten der Reorganisation (Projektkosten, Umzugskosten, Beschriftungen, Anpassungen an der Informatik-Infrastruktur etc.) von rund Fr. 400'000.

### E. Weiteres Vorgehen

Parallel zur parlamentarischen Bearbeitung der Verfassungsvorlage werden Vorbereitungsarbeiten zur Gestaltung der Folgegesetzgebung anlaufen. Der Zeitplan für die Vorbereitung dieser Vorlage sowie für die nachfolgende Gesetzgebung ist aus Beilage 4 ersichtlich.



## F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision der Kantonsverfassung (Reform der Staatsleitung) in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Hans Diem, Landammann

Sign. Roger Nobs, Ratschreiber

## Beilagen

Beilage 1.1      Lauftext

Beilage 1.2      Synopsis

Beilage 1.3      Bericht über die Auswertung der Vernehmlassung

Beilage 1.4      Zeitplan Verfassungsreform und Nachfolgegesetzgebung