

Der aktuelle Verfassungsprozess in Appenzell Ausserrhoden

Autor(en): **Nobs, Roger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Appenzellische Jahrbücher**

Band (Jahr): **147 (2020)**

PDF erstellt am: **03.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-880687>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der aktuelle Verfassungsprozess in Appenzell Ausserrhoden

ROGER NOBS

Appenzell Ausserrhoden hat sich vorgenommen, seine Kantonsverfassung gesamthaft zu überarbeiten. Die nachfolgenden Zeilen stellen dar, auf welchen Grundlagen dieses Vorhaben beruht und beleuchten das Projekt im Kontext der schweizerischen Verfassungslandschaft. Dann streift die Darstellung die Entwicklung der Kantonsverfassung von 1995 bis heute. Dies ist für das Verständnis des laufenden Prozesses von Bedeutung. Der dritte Teil widmet sich dann eingehender dem aktuellen Projekt.

Grundlagen und gesamtschweizerischer Kontext: Totalrevision als Generationenwerk

1 Nachfolgend KV AR (in der Ausserrhodischen Gesetzessammlung zu finden unter bGS 111.1).

Die Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh.¹, wie sich die Ausserrhoder Kantonsverfassung offiziell nennt, kennt in Art. 114 eine für die Schweiz einzigartige Bestimmung:

- 1 *Der Kantonsrat prüft in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung, ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll.*
- 2 *Die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei, ist den Stimmberechtigten vorzulegen. Diese entscheiden ferner, ob der Kantonsrat oder ein Verfassungsrat die Revision vorbereiten soll.*

2 Vgl. dazu Jan Imhof: Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand. In: LeGes 2016/1, S. 51–59, hier S. 52.

Hinter diesem Auftrag steht eine Idee, die sich bis zu den Verfassungsentwürfen der Französischen Revolution zurückverfolgen lässt.² Die Evaluationsklausel soll sicherstellen, dass die Kantonsverfassung regelmässig überprüft wird. Zwei Gesichtspunkte spielen hierbei eine Rolle: Einerseits soll die Verfassung nicht erst dann revidiert werden, wenn sie hoffnungslos überholt ist. Diese Überlegung rührt von der Erfahrung mit der Ausserrhoder Verfassung von 1908 her, die fast ein ganzes Jahrhundert überdauert hatte und zum Schluss kaum mehr die politische und gesellschaftliche Realität des Kantons widerspiegelte.³ Der zweite Gedanke ist wesentlich älter: Jede Generation soll die Gelegenheit erhalten, die Grundregeln des Gemeinwesens zu überprüfen und seine eigene Grundordnung zu schaffen.

3 Vgl. dazu Jörg Schoch: Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung. 30. April 1995. Herisau 1996, S. 11f.

Mit der nun laufenden Totalrevision der Kantonsverfassung und dem dahinterliegenden Konzept betritt Appenzell Ausserrhoden Neuland. Betrachtet man die «Verfassungslandschaft» Schweiz, so stellt man fest, dass sich die Verfassungspraxis durch eine ausgeprägte Kultur der Teilrevision auszeichnet. Ver-

fassungen sind nach diesem Verständnis relativ leicht änderbar. Verfassungsrecht wird massgeblich über die Anpassung des Verfassungstextes weiterentwickelt.⁴ Neuerungen werden punktuell durch Teilrevisionen in den bestehenden Text eingefügt. Der Vorteil dieses Vorgehens liegt auf der Hand. Der politische Konsens für eine Zustimmung der Stimmberechtigten muss lediglich in einem mehr oder weniger eng umgrenzten Themenbereich gefunden werden. Ein evolutionäres Voranschreiten in kleinen, überschaubaren Schritten wird möglich. Der Nachteil dieser Praxis wird ebenso offensichtlich: Wird der Verfassungstext über längere Zeit punktuell immer wieder geändert, droht die Verfassung zu einem «Flickwerk» zu verkommen. Nachträgliche Änderungen können systematisch oft nicht optimal in den Text eingefügt werden. Neue Normen treten neben bereits bestehende aus einer anderen Zeit. Das Dokument spricht buchstäblich verschiedene Sprachen. Die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Verfassungstextes leidet.

In den letzten Jahrzehnten haben diese Tradition steter Erneuerung und deren Folgen zu einer eigentlichen «Welle» von Totalrevisionen geführt. Im Bund wie in den Kantonen wurde erkannt, dass die bestehenden Verfassungen zu kaum mehr überschaubaren, lückenhaften und schwer verständlichen Normkomplexen geworden waren. Den Anfang dieser Entwicklung machten Nid- und Obwalden in den 1960er-Jahren. Einen eigentlichen Höhepunkt bildete die Totalrevision der Bundesverfassung in den 1990er-Jahren. Den absehbaren Schluss dieser Entwicklung⁵ markiert der Kanton Appenzell Innerrhoden.⁶

Der Bund wie die Kantone sind bei all diesen Vorhaben dem Konzept der «Aktualisierung» des Verfassungsrechts gefolgt.⁷ Das bedeutet, dass zunächst das formelle (das geschriebene Recht im Verfassungsdokument) und das materielle Verfassungsrecht (alle Rechtsnormen, ob geschrieben oder ungeschrieben, denen Verfassungsrang zugestanden wird) zusammengeführt werden. Darüber hinaus wird die Totalrevision genutzt, um punktuelle und von breitem Konsens getragene Neuerungen zu verwirklichen. Diese Verbindung zwischen Bekräftigung, Erneuerung und Fortschritt hat sich schweizweit als Erfolgsmodell für die Gesamtrevision einer Verfassung erwiesen. Auch Appenzell Ausserrhoden folgte bei der Totalrevision seiner Kantonsverfassung in den 1990er-Jahren diesem Konzept. Prägend für diese Art der Erneuerung war, dass umstrittene und emotional aufgeladene Fragen teils bewusst in Teilrevisionen «ausgelagert» wurden, um die Totalrevisionen politisch zu entlasten. So wurde in Appenzell Ausserrhoden die hoch umstrittene Einführung des Frauenstimmrechts vorab 1989 beschlossen. Nach Hans-Jürg Schär war dies geradezu eine

4 Ein Gegenbeispiel bildet die Amerikanische Verfassungstradition. Die US-Verfassung gleicht einem in Stein gehauenen Monument, dessen Text nicht abgeändert wird. Es werden lediglich Ergänzungen (sogenannte Amendments) gemacht. Zudem sind die Zustimmungserfordernisse für Verfassungsänderungen so rigide, dass die Verfassung der Vereinigten Staaten nur sehr selten geändert wird. Von umso grösserer Bedeutung ist dann die Verfassungspraxis von Präsident, Kongress und Oberstem Gerichtshof.

5 Einzig im Kanton Zug sind keine Bestrebungen erkennbar.

6 Die Landsgemeinde wird 2021 über die Einleitung einer Totalrevision entscheiden (vgl. den Beitrag von Sandro Frefel in diesem Band).

7 Für eine Übersicht über die Reformprozesse und die zugrundeliegenden Revisionskonzepte siehe Bernhard Ehrenzeller und Roger Nobs: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 110/2009, S. 1–31, hier S. 3–6.

8 Hans-Jürg Schär: Die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97/1996, S. 337–359, hier S. 339.

Vorbedingung für eine erfolgreiche Totalrevision der Kantonsverfassung.⁸

Verfassungen überdauern in der Schweiz also dank häufiger Teilrevisionen Generationen, bis sie einer Gesamtschau unterzogen und totalrevidiert werden. Appenzell Ausserrhoden weicht nun offensichtlich von diesem Pfad ab und revidiert seine Kantonsverfassung nach lediglich gut 25 Jahren. Die Verfassung wird vom Generationen überspannenden Werk zu einem Instrument, das bereits von der nachfolgenden Generation grundlegend überprüft wird. Worin liegen die Gründe für diese bemerkenswerte Entwicklung?

Verfassungszeitgeschichte: Von der Verfassung 1995 zur Totalrevision 2018

Am 1. Mai 1996 trat die neue Ausserrhoder Kantonsverfassung in Kraft. Sie löste jene vom 26. April 1908 ab und verschaffte dem Kanton ein formal und inhaltlich zeitgemässes Grundgesetz. Nicht einmal zwei Jahre später, am 28. September 1997, entschieden die Stimmberechtigten an der Urne, die Landsgemeinde abzuschaffen. Dieser Entscheid bedeutete eine eigentliche Zäsur. Er hatte nicht nur grosse politische Auswirkungen. Auch verfassungsrechtlich stellten sich etliche Herausforderungen. Mit der Abschaffung der Landsgemeinde trat mit sofortiger Wirkung die Urnenabstimmung an die Stelle der Abstimmung im Ring.⁹ Damit vollzog sich der Wechsel von der Landsgemeinde- zur Urnendemokratie innert kürzester Zeit. Ein knappes Jahr später – auf den 1. November 1998 – wurde das Wahlrecht an die neuen Verhältnisse angepasst. Im Zentrum standen dabei die Verlängerung der Amtsdauer auf vier Jahre sowie die Verschiebung von 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.

Formal blieb der Verfassungstext weitgehend bestehen.¹⁰ In ihrer Substanz wurde die Kantonsverfassung aber eigentlich bereits damals einer Totalrevision unterzogen. Die Landsgemeinde als zentraler Pfeiler und oberstes Organ der Ausserrhoder Verfassungsordnung brach weg. Dies hatte unter anderem Auswirkungen auf die gesamte Behördenorganisation, auf die politischen Rechte und auf das Gesetzgebungsverfahren. Während des Übergangsprozesses wurden die Kompetenzen der beiden verbliebenen 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». Auch das Kapitel über die politischen Rechte wurde keiner grundlegenden Revision unterzogen.

9 Art. 117^{bis} Abs. 2 KV in der Fassung vom 27. April 1997.

10 Der Transformationsprozess kam mit der (teils mehrfachen) Revision von 17 der rund 120 Artikel aus. In seiner Struktur wurde das Kapitel über die politischen Rechte umgestaltet, da die Landsgemeinde in der Verfassung als «Behörde» behandelt wurde. Die neuen Instrumente der Urnenwahl sowie des obligatorischen und fakultativen Referendums mussten im Kapitel über die politischen Rechte untergebracht werden.

Die nächste Teilrevision, die 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. Im selben Jahr stiess der Regierungsrat eine umfassende Teilrevision der Kantonsverfassung zur Reform der Staatsleitung an. Im Rahmen einer eingehenden Prüfung des Handlungsbedarfs kam er zum Schluss, dass dieser in erster Linie im Behördenkapitel auszumachen sei. Vor diesem Hintergrund sah er von einer Totalrevision ab.¹¹ Der Kantonsrat teilte diese Einschätzung. Die Reform der Staatsleitung trat am 1. Juni 2015 in Kraft. Sie bereinigte diverse Pendenzen, die nach der Abschaffung der Landsgemeinde im Behördenteil verblieben. Insbesondere ordnete sie das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat neu.¹²

Das aktuelle Projekt einer Totalrevision

Grundsatzbeschluss

Der Auftrag in Art. 114 Abs. 1 KV blieb auch nach dem Abschluss der Reform der Staatsleitung bestehen. Der Regierungsrat wies denn auch ausdrücklich darauf hin, dass diese Reform die Prüfung einer Totalrevision nicht präjudiziere.¹³ So unterbreitete er dem Kantonsrat am 17. Mai 2016 einen Bericht und Antrag zu einem Grundsatzbeschluss über die Totalrevision der Kantonsverfassung.

Wie eingangs dargestellt sieht die Kantonsverfassung für ihre Totalrevision ein zweistufiges Verfahren vor. In einem ersten Schritt ist die Grundsatzfrage zu klären, ob überhaupt eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll. Diese Frage ist durch den Kantonsrat und anschliessend durch die Stimmberechtigten zu bejahen. Erst danach – in einem zweiten Schritt – können die inhaltlichen Revisionsarbeiten angegangen werden. Das Ergebnis dieses Prozesses – die totalrevidierte Verfassung – ist dann wiederum durch Kantonsrat und Stimmberechtigte zu bestätigen (vgl. Art. 60 Abs. 1 lit. a KV).

Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass eine verfassungsrechtliche Gesamtschau und damit eine Totalrevision notwendig sei. Er sah insbesondere drei Themenfelder, die gemeinsam und aufeinander abgestimmt anzugehen seien: die Gemeindestrukturen, die Neuordnung des Kapitels über die politischen Rechte in Kanton und Gemeinden¹⁴ inklusive Einführung des fakultativen Finanzreferendums sowie das Wahlsystem für den Kantonsrat. Die angesprochenen Themen seien sachlich nicht derart miteinander verbunden, dass sie im Rahmen einer Teilrevision angegangen werden könnten (im Sinne der sogenannten Einheit der Materie, vgl. Art. 113 KV). In anderen Bereichen sah der Regierungsrat weniger Handlungsbedarf, schloss allerdings nicht aus, dass aufgrund der offenen Ausgangslage im Rahmen

11 Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 5. März 2013, S. 6.

12 Vgl. die Übersicht im Bericht und Antrag des Regierungsrats (wie Anm. 11), S. 7f.

13 Bericht und Antrag des Regierungsrats (wie Anm. 11), S. 6.

14 Das Kapitel über die politischen Rechte musste nach der Abschaffung der Landsgemeinde umgestaltet werden und ist heute systematisch inkohärent, lückenhaft und widersprüchlich. Siehe auch oben, Anm. 10.

15 Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 17. Mai 2016, S. 2–4.

16 Vgl. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 19. August 2016, S. 3–5.

17 Vgl. den Wortlaut in: Amtsblatt 2017, S. 1212.

18 Vgl. Schoch, Leitfaden (wie Anm. 3), S. 168.

19 Vgl. Amtsblatt 2018, S. 335.

einer Totalrevision noch weitere Änderungsanliegen thematisiert würden.¹⁵ Die parlamentarische Kommission, die für die Vorbereitung der Vorlage eingesetzt wurde, präsentierte eine sorgfältige Auslegeordnung mit eingehenden Überlegungen zu den Vor- und Nachteilen einer Totalrevision im Vergleich zu einer Reihe von mehreren Teilrevisionen.¹⁶ Der intensiven Diskussion in der parlamentarischen Kommission folgte eine ebenso engagiert geführte Debatte im Kantonsrat. Die Feststellung des Handlungsbedarfs blieb unbestritten. Umstritten war der Weg. Eine deutliche Mehrheit des Parlaments kam zum Schluss, dass eine Totalrevision an die Hand zu nehmen sei. Eine Serie von Teilrevisionen wurde dagegen als Umgehung des Verfassungsauftrags von Art. 114 KV angesehen. Letztlich überwog damit der Respekt vor dem Verfassungsauftrag. Auch bei der zweiten in diesem Verfahren zu beantwortenden Frage waren sich Regierung und Parlament einig. Die Totalrevision sollte nicht durch einen eigens dafür gewählten Verfassungsrat (eine Art Sonderparlament für dieses eine Projekt), sondern auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg durch Regierungsrat und Kantonsrat bearbeitet werden. Teil des kantonsrätlichen Grundsatzbeschlusses war es schliesslich, die Vorbereitung der Totalrevision an den Regierungsrat zu delegieren.¹⁷ Es sollte also nicht wie in den 1990er-Jahren eine kantonsrätliche Verfassungskommission einen Entwurf ausarbeiten. Diese Aufgabe wurde dem Regierungsrat überlassen. Im Gegenzug sicherte dieser zu, den Kantonsrat bei den Vorbereitungsarbeiten frühzeitig miteinzubeziehen.

Damit wichen Regierung und Parlament auch inhaltlich von der bewährten schweizerischen Verfassungspraxis ab. Mit den Gemeindestrukturen und mit dem Wahlsystem für den Kantonsrat werden zwei politische «Dauerbrenner» im Rahmen der Totalrevision angegangen und nicht in Teilrevisionen isoliert und separat verwirklicht. Die gewissenhafte Umsetzung des Prüfauftrags von Art. 114 KV hat dazu geführt, dass die Totalrevision vom Konzept der Aktualisierung des Verfassungsrechts abkommt und mit politisch brisanten Themen inhaltlich «aufgeladen» wird. Der Begriff der «überholten» oder «überalterten» Verfassung, wie ihn die Autoren der Kantonsverfassung von 1995 formuliert hatten¹⁸, wird inhaltlich interpretiert. Das heisst, eine Totalrevision ist nach dem Willen von Parlament und Regierung nicht erst dann anzugehen, wenn die Verfassung formal und systematisch überholt ist, wenn sich materielles und formelles Verfassungsrecht zu sehr voneinander entfernt haben. Der Auftrag von Art. 114 KV ist auch dann aufzunehmen, wenn sich inhaltlicher Reformbedarf in verschiedenen Bereichen zeigt. Die Stimmberechtigten bestätigten die Entscheide des Kantonsrats am 4. März 2018 mit grossem Mehr.¹⁹

Zielsetzungen und Prozess der Totalrevision

Mit dem deutlichen Verdikt im Rücken machte sich der Regierungsrat unverzüglich an die Umsetzung des Revisionsauftrags. Bereits am 24. April 2018 verabschiedete er einen detaillierten Projektauftrag. Dieser beinhaltete die Zielsetzungen der Totalrevision, die Projektorganisation, einen Zeitplan samt Phasenmodell sowie ein Konzept zum Einbezug der verschiedenen Interessengruppen. Die Zielsetzungen bzw. den Umfang der Totalrevision formulierte der Regierungsrat wie folgt:

- Überprüfung der Grundlagen zu den Gemeindestrukturen
- Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
- Prüfung einer Neuausrichtung des kantonalen Finanzausgleichs
- systematische Neuordnung und Aktualisierung des Kapitels über die politischen Rechte
- Einführung des fakultativen Finanzreferendums
- Überprüfung des Wahlsystems für den Kantonsrat (Wahlverfahren und Wahlkreiseinteilung) unter Berücksichtigung der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung
- Überprüfung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien und der Fraktionen
- Aktualisierung des Öffentlichkeitsprinzips
- Überprüfung des Wahlorgans für Landammann und Obergericht
- Prüfung der Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle

Bei der Formulierung des Auftrags orientierte sich der Regierungsrat an seinen Aussagen in der Debatte über den Grundsatzbeschluss, erweiterte den Katalog aber noch marginal. Die Projektleitung wurde angewiesen, die Einsetzung einer Verfassungskommission (VK) vorzubereiten und dem Regierungsrat Zusammensetzung und Auftrag der VK zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Am 25. September 2018 setzte der Regierungsrat eine breit abgestützte VK ein. Diesem Entscheid waren intensive Vorbereitungsarbeiten vorausgegangen. Die Kommission setzt sich aus Vertretungen folgender Institutionen zusammen: Regierungsrat (2 Personen), kantonale Verwaltung (1), Gemeindepräsidienkonferenz (2), Gemeindegemeinschaftskonferenz (1), Obergericht (1), Kantonsrat (5), Parteien inkl. Jungparteien (8). Die Vertretung aus der Bevölkerung (12) wurde per öffentliche Ausschreibung gesucht. Darauf haben sich 62 Einwohnerinnen und Einwohner gemeldet. Um eine möglichst ausgewogene Vertretung aller Bevölkerungsgruppen hinsichtlich Geschlecht, Berufsgruppen, Regionen und Altersgruppen sicherzustellen,

wurde ein mehrstufiger Auswahlprozess etabliert, in den auch das erweiterte Büro des Kantonsrats miteinbezogen wurde. Letzteres diskutierte eine vorläufige Besetzung der Kommission vor der endgültigen Beschlussfassung des Regierungsrats und gab diesem Empfehlungen ab.

Der allgemeine Auftrag an die VK lautet in Auszügen wie folgt: «Die VK wird beauftragt, zuhanden des Regierungsrats einen Entwurf für eine totalrevidierte Kantonsverfassung samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten. [...] Sprache, Systematik und Dichte sind so zu gestalten, dass die Einwohnerinnen und Einwohner von Appenzell Ausserrhoden die wichtigsten Rechtsnormen unseres Kantons in der Kantonsverfassung auffinden und verstehen können.»²⁰

Nach einer ganztägigen Einführungsveranstaltung teilte sich die Arbeit der VK in vier Phasen. Zunächst entwickelten drei Arbeitsgruppen auf der Basis von Grundlagenpapieren, die von den Juristen des Sekretariats der VK erarbeitet wurden, thesenartige Anträge an das Plenum der Kommission. In einer zweiten Phase diskutierte das Plenum der Kommission in insgesamt acht halbtägigen Sitzungen die Anträge der Arbeitsgruppen und bereinigte diese zu Richtungsentscheiden.

In einer dritten Phase erarbeiteten die Juristen des Verfassungssekretariats einen ausformulierten Verfassungsentwurf. Dieser Entwurf wird derzeit von der VK behandelt. Am Ende dieses mehr als zweijährigen Prozesses wird die VK einen vollständig ausformulierten Entwurf verabschieden können. Dieser geht dann in den Regierungsrat, der ihn unter politischen Gesichtspunkten würdigt und zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet. Im Anschluss daran wird die VK ein letztes Mal in Aktion treten und eine Würdigung der Ergebnisse der Vernehmlassung vornehmen, bevor der Entwurf dann in den parlamentarischen Prozess geht. Regierungsrat, vorberatende Kommission und Plenum des Kantonsrats werden den Entwurf je zwei Mal beraten und weiter anpassen, bevor die Stimmberechtigten über die neue Verfassung entscheiden.

Der gesamte Prozess ist auf maximale Transparenz ausgerichtet. Sowohl die Plenumsitzungen wie auch sämtliche Unterlagen der VK sind öffentlich. Die Dokumentation ist im Internet verfügbar.²¹ Ein offizieller Berichtersteller begleitet die VK und versorgt die Medien mit Presserohstoff.²² Die Vernehmlassung soll im Sinne einer Volksdiskussion als öffentlicher Prozess gestaltet werden. Soll eine Generation die Möglichkeit erhalten, ihre Grundordnung mitzugestalten, so muss sie das von Beginn weg tun können. Die Einbindung der Öffentlichkeit hat daher so früh wie möglich zu erfolgen – nicht erst im Vorfeld einer Volksabstimmung. Nur so kann die Verfassung zu einer tragfähigen, mit Legitimation ausgestatteten Grundordnung werden, die

20 Der vollständige Auftrag an die VK findet sich unter www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/verfassungskommission/sitzungsunterlagen (21.07.2020).

21 Vgl. www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung (21.07.2020).

22 Vgl. den Beitrag von Hanspeter Strebel in diesem Band.

mindestens die nächsten 20 Jahre adäquate Antworten auf die wichtigsten politischen Fragen bereithält.

Als Zwischenbilanz der bisherigen Arbeit der VK lässt sich konstatieren, dass die Kommission den Auftrag des Regierungsrats sehr umfassend und ernsthaft umgesetzt hat. Sie hat rund 200 Richtungsentscheide gefällt. Diese gehen nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich weit über die vom Regierungsrat minimal vorgegebenen Themen hinaus. Als Beispiele seien erwähnt: Ergänzung neuer Grundrechtsgehalte, diverse neue Inhalte bei den öffentlichen Aufgaben, Stimmrechtsalter 16, Wahlverfahren und Amtsdauer der Gerichte, Präambel. Allein in dieser kurzen Übersicht zeigen sich anschaulich die Vorzüge aber auch die Tücken des gewählten Weges abseits des «Standardmodells» (Teilrevisionen und nachführende Totalrevision): Die VK erarbeitet einen innovativen Entwurf aus gesamtheitlicher Perspektive, der zahlreiche aktuelle und durchaus politisch relevante Themen aufgreift. Dieses Werk mehrheitsfähig zu machen, ist dann Aufgabe der nachgelagerten politischen Behörden.