Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Wiederherstellung der geschädigten Umwelt

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission beschlossen, das Thema „Wiederherstellung der geschädigten Umwelt“ zu vertiefen. Dieses Diskussionspapier soll als Orientierung und Diskussionsgrundlage dienen.

1. Eingaben aus der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Kantonsverfassung gingen folgende Anträge zum Thema "Wiederherstellung der geschädigten Umwelt" ein:

WWF Appenzell / VCS, Sektion St.Gallen-Appenzell
Ergänzungsvorschlag zu Abs. 2: Sie stellen die natürlichen Lebensgrundlagen wieder her, wo dies möglich ist.

Begründung: Der heutige Wortlaut der Kantonsverfassung lautet: «Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten *und wo möglich wieder herzustellen*». Der Hinweis auf die Wiederherstellung fehlt in der revidierten Verfassung. In den Erläuterungen wird die Abweichung zum neuen Text damit erklärt, dass zur «Gesunderhaltungspflicht» auch die Pflicht, bereits eingetretene Schäden wieder gut zu machen, gehöre. Dies ist aber dem revidierten Verfassungstext nicht eindeutig zu entnehmen. «Erhalten» ist nicht dasselbe wie wieder herstellen. Die Fassung in Art. 38 Abs. 1 E-KV impliziert vielmehr, dass die natürliche Umwelt derzeit gesund sei, und dieser Zustand so zu erhalten sei. Verstärkt wird dieser Eindruck durch Art. 38 Abs. 2 E-KV, der lediglich festhält, dass Massnahmen «zur Schonung und nachhaltigen Nutzung» – also Massnahmen gegen eine weitere Verschlechterung – zu treffen seien.

Art. 38 Abs. 1 und 2 E-KV stellen damit aus Sicht des Naturschutzes eine Verschlechterung gegenüber dem heutigen Verfassungstext dar. Entsprechend wird vorgeschlagen, in Anlehnung an den Text des heutigen Art. 29 Abs. 1 KV in Abs. 2 von Art. 38 E-KV einzufügen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen wiederherzustellen sind, wo dies möglich ist. (Zusammenstellung VN-Antworten, S. 84, 85)

Klimagruppe Teufen
Änderungsvorschlag: [2] Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen zur Schonung und nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie zur Verhinderung oder Verringerung schädlicher und lästiger Emissionen. Schon geschädigte natürliche Lebensgrundlagen stellen Kanton und Gemeinden nach Möglichkeit wieder her.

Da einige unserer Lebensgrundlagen schon stark bedroht oder bereits zerstört sind, sollte ergänzend deren mögliche Wiederherstellung als wichtige Aufgabe genannt werden. (Zusammenstellung VN-Antworten, S. 85)

2. Ausgangsfrage: Auftrag zur Wiederherstellung der bereits geschädigten natürlichen Umwelt/natürlichen Lebensgrundlagen explizit aufnehmen?

Art. 29 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung hat folgenden Wortlaut:

> [1] Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten und, wenn sie bereits geschädigt ist, möglichst wieder herzustellen. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.

JÖRG SCHOCH erläutert dazu in seinem Leitfaden zur Kantonsverfassung:

> "*Das Ziel, diese [die natürliche Umwelt] für uns und unsere Nachfahren gesund zu erhalten und wo möglich wieder herzustellen bildet das Grundanliegen der kantonalen Anstrengungen."* (JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 30. April 1995, Art. 29 Ziff. 3).

Art. 38 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs hat folgenden Wortlaut:

> [1] Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.

Die Erläuterungen zum Entwurf enthalten folgende Bemerkungen dazu:

> "Gemäss Abs. 1 Satz 1 ist die Umwelt für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu halten. Zu dieser Gesundhaltungspflicht gehört auch die Pflicht, bereits eingetretene Schäden wieder gut zu machen."

Die Vernehmlassungsbeiträge fordern eine explizite Nennung des Wiederherstellungsgedankens. Allerdings soll der Wiederherstellungsauftrag gemäss diesen Eingaben nicht wie in der geltenden KV auf die "natürliche Umwelt" bezogen sein, sondern auf die "natürlichen Lebensgrundlagen".

Die Frage ist also,

- ob eine explizite Nennung des Wiederherstellungsauftrags gewünscht ist,
- und falls ja, ob es um die Wiederherstellung der "natürlichen Umwelt" oder der "natürlichen Lebensgrundlagen" gehen soll.

3. Übergeordnetes Recht

Wenn es um die Wiederherstellung der natürlichen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen geht, lassen sich Anliegen des Umwelt- und des Naturschutzes nicht trennscharf auseinanderhalten. Daher wird hier in diesem Abschnitt die Rechtslage zum Umweltschutz wie auch zum Naturschutz knapp geschildert:

Umweltschutz

Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, wenn es um den Umweltschutz geht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist jedoch keine ausschliessliche. Die Kantone können Regelungen zum Schutz der natürlichen Umwelt erlassen, wo Bundesrecht keine abschliessende Regelung getroffen hat. Weil der Bund den Umweltschutz sehr einlässlich normiert hat, verbleibt den Kantonen in vielen Fragen allerdings lediglich eine Vollzugskompetenz. Punktuelle Gestaltungsspielräume sind jedoch nicht ausgeschlossen. Für weitere Ausführungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen kann auf das Themenblatt "213 Aufgabenartikel" verwiesen werden.

Was die Wiederherstellung der bereits geschädigten natürlichen Umwelt angeht, enthält das Umweltschutzgesetz des Bundes (USG; SR 814.01) zum Beispiel Regelungen über die Sanierung von Anlagen, die der Umweltschutzgesetzgebung nicht entsprechen (Art. 16 ff. USG), von belasteten Standorten (Art. 34c ff. USG), oder über die Kostentagung für die Wiederherstellung der durch pathogene Organismen geschädigten Umwelt (Art. 59a^{bis} USG). Diese Regelungen scheinen nicht alle möglichen Fälle der Wiederherstellung abzudecken.

Es ist durchaus denkbar, dass die Kantone im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der bereits geschädigten natürlichen Umwelt einen Gestaltungsspielraum wahrnehmen können. Darüber hinaus kann das Anliegen der Wiederherstellung auch Einfluss auf die Art und Weise des kantonalen Vollzugs nehmen.

Naturschutz

Zur Allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Naturschutz kann ein Auszug des Themenblatts "213 Aufgabenartikel" weiterhelfen:

> "Im Bereich des Naturschutzes legt Art. 78 Abs. 1 BV zwar ausdrücklich die Zuständigkeit der Kantone fest, diese wird allerdings durch Art. 78 Abs. 4 BV insofern wieder relativiert, als im Bereich des botanischen und zoologischen Naturschutzes eine umfassende Bundesgesetzgebungskompetenz normiert wird. Danach ist der Bund zuständig für den Schutz der einzelnen Pflanzen- und Tierarten (Artenschutz) und der entsprechenden Lebensräume als Ganzes (Biotopschutz) sowie den Erhalt der natürlichen Vielfalt derer. Auch von dieser Kompetenz hat der Bund, indem er im Anhang 2 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) zahlreiche Pflanzenarten und im Anhang 3 Tierarten unter Schutz gestellt hat, in umfassender Weise Gebrauch gemacht hat. Der kantonale Regelungsbedarf ist dementsprechend relativ gering."

Dennoch verbleiben den Kantonen bedeutende Rechtsetzungsbefugnisse zur Garantie des Naturschutzes erhalten. Beispiele für kantonale Regelungen zum Naturschutz finden sich etwa

- im Gesetz über die Raumplanung und das Baurecht (bGS 721.1; vgl. z.B.: Art. 83 Naturschutzzonen; Art. 86 Naturobjekte),
- in der Verordnung zum kantonalen Waldgesetz (bGS 931.11; Art. 25 Schützenswerte Lebensräume),
- oder in der Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (bGS 721.12; Art. 21 ff.).

Auch in diesem Gebiet besteht Gestaltungsspielrum für die Wiedergutmachung bereits eingetretener Schäden. Das übergeordnete Recht steht einer expliziten Verankerung eines allgemeinen Wiederherstellungsauftrags im Naturschutz nicht entgegen.

Abgrenzung der Begriffe "natürliche Umwelt" und "natürliche Lebensgrundlagen"

RETO MORELL und KLAUS A. VALLENDER gehen in ihrer Kommentierung von Art. 74 BV auf die Bedeutung und Abgrenzung der oben genannten Begriffe ein:

> "Der Umweltbegriff von Art. 74 beschränkt sich auf die *natürliche Umwelt* des Menschen. Davon abzugrenzen sind die soziale, die ökonomische, die technische und die kulturelle Umwelt (vgl. auch Rz. 9). Die natürliche Umwelt umfasst die Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften, die Luft, den Boden, das Wasser, das Klima und schliesslich auch die Lebensräume als Beziehungssysteme der genannten Elemente (Biosphäre; Botsch. VE 96, 248; vgl. auch VALLENDER/MORELL, Umweltrecht,

§ 4, Rz. 11 f. u. 21; FLEINER TH., in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 24septies, Rz. 18 u. 32). Der Art. 74 Abs. 1 im Wesentlichen entsprechende Art. 20a GG [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland] bezieht sich auf den Begriff der «natürlichen Lebensgrundlagen», welcher jedoch synonym mit dem Begriff der «natürlichen Umwelt» verwendet wird (vgl. SCHOLZ, in: Maunz/Dürig, Komm. GG, Art. 20a, Rz. 36 m.H.). Insgesamt gesehen, handelt es sich dabei um die Gesamtheit der Ökosysteme und - unter dem Aspekt des Nachweltschutzes betrachtet - auch um die natürlichen, insb. die nicht erneuerbaren Ressourcen." (MORELL/VALLENDER in: St. Galler Kommentar BV, Art. 74 Rz. 8).

Die Begriffe "natürliche Umwelt" und "natürliche Lebensgrundlagen" lassen sich also nicht klar auseinanderhalten – sie können auch als synonyme verwendet werden.

In Art 20a GG (Grundgesetz), erscheint der Begriff "natürliche Lebensgrundlagen" allerdings neben dem Begriff "Tiere":

"*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere (…).*"

Zudem ist der Begriff "natürliche Lebensgrundlagen" in der geltenden Kantonsverfassung stark auf die Erhaltung natürlicher Ressourcen ausgerichtet (SCHOCH, Leitfaden, Art. 29 Ziff. 5; Erläuterungen der Verfassungskommission zur Totalrevision der Kantonsverfassung, 26. April 1994, Art. 29 S. 15). Er erscheint damit im Kontext der Ausserrhoder Kantonsverfassung weniger umfassend als jener der "natürlichen Umwelt", der sowohl Tiere als auch natürliche Ressourcen einschliesst. Dass der Begriff der "natürlichen Umwelt" der umfassendere ist, passt auch damit zusammen, dass Art. 29 Abs.1 der geltenden KV das allgemeine Grundanliegen festhält, während dem Art. 29 Abs. 3 den Grundsatz der Nachhaltigkeit verankert.

Fazit

- Das übergeordnete Recht steht der expliziten Verankerung eines Wiederherstellungsauftrags im Sinne der geltenden KV (Wiederherstellung der natürlichen Umwelt) oder der Vernehmlassungseingaben (Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen) nicht im Weg.
- Aus Sicht des Verfassungssekretariats hält Art. 29 Abs. 1 der gelten KV mit dem Auftrag zur Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Umwelt das Grundanliegen fest. Dabei ist der Begriff "natürliche Umwelt" tendenziell weiter gefasst als jener der "natürlichen Lebensgrundlagen". Falls der Wiederherstellungsgedanke wieder explizit aufgenommen werden sollte, bietet sich Art. 38 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs gut an.
- Der Wiederherstellungsauftrag könnte allerdings auch bei Art. 38 Abs. 2 (natürliche Lebensgrundlagen) aufgenommen werden.

4. Verfassungsvergleich

Andere Kantonsverfassung erwähnen im Zusammenhang mit dem Umwelt- und Naturschutz nicht explizit, dass geschädigte Umwelt bzw. Natur soweit möglich wiederherzustellen ist. So begnügt sich beispielsweise Art. 31 Abs. 1 der KV-BE damit, einen Erhaltungsauftrag festzuhalten:

Art. 31

[1] Die natürliche Umwelt ist für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten. Sie soll durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet werden.

Gewisse Ähnlichkeit mit dem Vorschlag für einen expliziten Wiederherstellungsauftrag haben die Aufträge zur Beseitigung schädlicher und lästiger Einwirkungen (Art. 81 Abs. 1 KV-GR; Art. 102 Abs. 2 KV-ZH)

5. Fragen ans Plenum

- Wollen sie einen expliziten Auftrag zur Wiederherstellung der bereits geschädigten natürlichen Umwelt in den Verfassungsentwurf aufnehmen?

- Wenn ja, soll es um die Wiederherstellung der natürlichen Umwelt (Art. 38 Abs. 1 KV-E) oder die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 38 Abs. 2 KV-E) gehen?

22.09.2021