F. Wasser, Energie, Abfall (Art. 33–35 KV)

1. Geltendes Recht

Die Bestimmungen zu Wasser, Energie und Abfall (Art. 33–35 KV) bilden innerhalb des Aufgabenkataloges eine gewisse Einheit. Sie stehen in einem engen Zusammenhang zu den Bestimmungen über den Umwelt- und Naturschutz (Art. 29 KV) und folgen den darin verankerten Grundsätzen.

a) Wasser

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser stellt eine der grundlegendsten öffentlichen Aufgaben dar. Art. 33 KV legt die Sicherung der Wasserversorgung in die geteilte Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden. In Erinnerung daran, dass es sich beim Wasser um eine wertvolle und lebenswichtige Ressource handelt, hält Abs. 1 den Kanton und die Gemeinden dazu an, sich für eine sparsame Verwendung des Wassers einzusetzen. Darüber hinaus haben sie gemäss Abs. 2 auf eine möglichst geringe Belastung des Wassers hinzuwirken und für eine umweltgerechte Reinigung der Abwässer zu sorgen.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung vor allem Aufgabe der Gemeinden, welche die Aufgabe aber auch an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Versorgungswerke übertragen können (vgl. Art. 57 des kantonalen Baugesetzes [bGS 721.1] sowie Art. 59 des kantonalen Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes [UGsG; bGS 814.0]; vgl. auch Art. 26 und 27 des Gemeindegesetzes [bGS 151.11]). So erfolgt die Wasserversorgung in den einen Gemeinden durch die Gemeinden selbst, nämlich durch gemeindeeigene, organisatorisch verselbstständigte Betriebe (z.B. in Teufen), und in anderen Gemeinden wurde sie auf Körperschaften des öffentlichen Rechts, sog. Wasserkorporationen übertragen (z.B. in Herisau). Der Kanton beschränkt sich demgegenüber auf die Umsetzung der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (vgl. Art. 5 bis 7 UGsG) sowie übergeordnete gesetzgeberische und raumplanerische Massnahmen zur Sicherung der Wasserversorgung (vgl. kantonaler Richtplan, S. 115 ff.).

Im Wasserbereich massgebend ist ausserdem das Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz, WBauG; bGS 741.1). Dieses regelt die kantonale Gewässerhoheit, die wasserbaulichen Massnahmen (insbesondere den Hochwasserschutz), die Wasserbaupolizei sowie die Gewässernutzung (Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 WBauG). Die Zuständigkeit im Bereich des Wasserbaus und der Wasserbaupolizei liegt in erster Linie beim Kanton (vgl. Art. 5 WBauG).

b) Energie

Auch im Bereich der Energie ist nach Art. 34 KV eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vorgesehen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Förderung einer sicheren und umweltschonenden Versorgung mit Energie sowie deren sparsamen und rationellen Verwendung (Abs. 1). Darüber hinaus verleiht ihnen Abs. 2 die Kompetenz, insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien zu fördern. In Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Aufgabe sieht Art. 18 des kantonalen Energiegesetzes (kEnG; bGS 750.1) u.a. die Förderung von Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie Massnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien mittels Förderprogrammen oder einzelfallweise vor. Die kantonale Energiepolitik wird im Allgemeinen durch das vom Regierungsrat erarbeitete Energiekonzept bestimmt (vgl. Energiekonzept 2017–2025). Dieses legt insbesondere die Ziele und Prioritäten der kantonalen Energiepolitik, die Zusammenarbeit mit dem

Bund und anderen Kantonen, den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger sowie die energiepolitischen Massnahmen fest (Art. 3 Abs. 3 kEnG).

c) Abfall

Gemäss Art. 35 Abs. 1 KV sind Kanton und Gemeinden zuständig, Massnahmen zur Verminderung der Abfälle und zu deren Wiederverwertung zu treffen. Darüber hinaus haben sie für eine fachgerechte Entsorgung der Abfälle zu sorgen (Art. 35 Abs. 2 KV). Die in Art. 35 KV normierten Aufgaben offenbaren zugleich eine Prioritätenordnung im Umgang mit Abfällen: Diese sollen zunächst soweit möglich vermieden; wo dies nicht möglich ist, wiederverwertet und schliesslich, falls weder die Vermeidung noch die Wiederverwertung möglich ist, fachgerecht entsorgt werden.

Die Abfallentsorgung obliegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden grundsätzlich den Gemeinden. Sie sind insbesondere zuständig, die Entsorgung der Siedlungsabfälle zu organisieren (Art. 41 Abs. 1 UGsG). Jedoch kommen auch dem Kanton im Abfallbereich wichtige Kompetenzen zu. Ihm obliegt insbesondere die kantonale Abfallplanung (Art. 40 UGsG).

2. Übergeordnetes Recht

a) Wasser

Im Wasserrecht sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen geteilt. Die Kompetenzverteilung bestimmt sich in erster Linie nach Art. 76 BV. Gemäss der Zielbestimmung von Art. 76 Abs. 1 BV hat der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers zu sorgen. So kommt dem Bund insbesondere im Rahmen des Gewässerschutzes sowie des Wasserbaus eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 76 Abs. 3 BV). In anderen Bereichen verfügt er hingegen nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz[3] (vgl. Art. 76 Abs. 2 BV). Darüber hinaus hat der Bund im Rahmen seiner Raumplanungskompetenz (Art. 75 BV) den Grundsatz einer ausreichenden Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für Bauvorhaben aufgestellt sowie gestützt auf Art. 118 BV (Schutz der Gesundheit) den Trinkwasserschutz geregelt.

b) Energie

Die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Energiepolitik gestaltet sich als ausgesprochen komplex. Die Bundesverfassung legt in Art. 89 Abs. 1 zunächst einen Zielkatalog fest, welcher gleichermassen für Bund und Kantone (und damit auch Gemeinden) im Rahmen ihrer energiepolitischen Zuständigkeit gilt. Die Gemeinwesen haben sich demnach immer dann, wenn sie als rechtsetzende oder rechtsanwendende Organe Aufgaben mit einem Bezug zur Energieversorgung und zum Energieverbrauch erfüllen, für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einzusetzen. Sodann wird dem Bund in Art. 89 Abs. 2 BV für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie den sparsamen und rationellen Energieverbrauch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zugewiesen. In Bezug

[3] = Der Bund ist befugt, die Materie in ihren Grundzügen zu regeln. Die detaillierte Regelung bleibt jedoch – innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung – den Kantonen vorbehalten.

auf den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten verfügt er hingegen über eine umfassende, nicht auf Grundsätze beschränkte Gesetzgebungskompetenz (Art. 89 Abs. 3 BV). Der zentrale Wirkungsbereich der Kantone liegt derweil im Gebäudebereich. Dies wird auch in Art. 89 Abs. 4 BV ausdrücklich festgehalten. Demzufolge sind die Kantone vor allem zuständig für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen. Der Zusatz „vor allem“ signalisiert jedoch, das auch hier keine ausschliessliche Kompetenz der Kantone besteht.

Im Übrigen ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie nach Art. 90 BV Sache des Bundes. Er legt ausserdem gestützt auf Art. 76 Abs. 2 BV Grundsätze über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung fest und ist nach Art. 91 Abs. 1 BV zuständig für den Erlass von Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie.

c) Abfall

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV erliess der Bundesgesetzgeber im Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) ein umfassendes Regelungskonzept für eine gesamtschweizerische Abfallpolitik mit dem Ziel, umweltbelastende Einwirkungen zu beschränken. In Art. 30 USG sind die Grundsätze der Abfallpolitik verankert. Diese sind identisch mit denjenigen in Art. 35 KV und legen demnach im Umgang mit Abfällen die Prioritätenordnung folgendermassen fest: Vermeidung, Wiederverwertung, Entsorgung. Zur vorsorglichen Abfallvermeidung, umweltverträglichen Entsorgung, Verwertung und Ablagerung sieht der Bund in Art. 30a bis 32e USG verschiedene Massnahmen vor. Die abfallrechtlichen Vorschriften werden hauptsächlich durch die Kantone vollzogen (Art. 36 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 USG). Den Abfall betreffende Ausführungsvorschriften der Kantone bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes (Art. 37 USG).

3. Verfassungsvergleich

In quantitativer Hinsicht ist zunächst festzustellen, dass knapp zwei Drittel der Kantone den Wasser- und Energiebereich auf Verfassungsstufe regeln. Hingegen sind in lediglich neun Kantonsverfassungen Bestimmungen zum Umgang mit Abfall enthalten. Bei den Kantonsverfassungen ohne abfallrechtliche Bestimmungen, handelt es sich nicht nur um ältere, sondern auch um jüngere Verfassungen (vgl. z.B. KV/SZ, KV/ZH, KV/FR, KV/GR).

Die verschiedenen kantonalen Verfassungsbestimmungen zum Thema Wasser unterscheiden sich in qualitativer Hinsicht kaum voneinander. So besteht die zentrale öffentliche Aufgabe überall in der Sicherstellung der Wasserversorgung. Darüber hinaus wird häufig auch die Förderung der sparsamen und rationellen Verwendung des Wassers sowie die umweltgerechte Reinigung der Abwasser zum Gegenstand der staatlichen Aufgaben erklärt (vgl. z.B. Art. 35 und 36 KV/BE; Art. 84 KV/SH). Speziell erwähnenswert ist an dieser Stelle einzig die Verfassungsbestimmung des Kantons Zürich, welche zusätzlich den Schutz vor Hochwasser sowie die Förderung der Renaturierung der Gewässer in den Katalog der öffentlichen Aufgaben aufnimmt (vgl. Art. 105 Abs. 3 KV/ZH). Auch bezüglich des Umgangs mit Abfall sind kaum Unterschiede zwischen den kantonalen Verfassungsbestimmungen auszumachen. Wie in der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden im Wesentlichen die bundesrechtlichen Grundsätze der Abfallpolitik, d.h. Verminderung, Wiederverwertung und Entsorgung, wiederholt (vgl. z.B. Art. 36 KV/BE; Art. 84 KV/SH; Art. 21 KV/SG). Einzig im Energiebereich gibt es grössere Unterschiede zwischen den kantonalen Verfassungsbestimmungen. Zwar enthalten auch in diesem Bereich die Kantone mehrheitlich dieselben energiepolitischen Grundsätze (Förderung der

rationellen und sparsamen Energieverwendung sowie Förderung der Nutzung erneuerbarer Technologien), auffallend sind jedoch die weitergehenden energiepolitischen Regelungen verschiedener Kantone, welche den Umgang mit Kernenergie betreffen. So setzten sich beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft und der Kanton Genf zum Ziel, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke errichtet werden (vgl. § 115 Abs. 2 KV/BL bzw. Art. 169 KV/GE). Ähnlich der Kanton Basel-Stadt, welcher sich gegen die Nutzung von Kernenergie wendet und keine Beteiligungen an Kernkraftwerken hält (§ 31 Abs. 3 KV/BS), sowie der Kanton Waadt, welcher sich an Bemühungen, die den Verzicht auf Kernenergie anstreben, beteiligt (vgl. Art. 56 Abs. 4 KV/VD).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Wasser

Soll Art. 33 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er enthält die zentralen Leitlinien für die kantonale Wasserpolitik.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der Wasserbau und die Wasserbaupolizei finden in Art. 33 KV keine Erwähnung, obwohl sich das kantonale Wasserbaugesetz u.a. auch auf diese Verfassungsbestimmung stützt (vgl. Ingress WBauG). Die Verfassungsbestimmung, welche sich ausschliesslich auf die Wasserversorgung bezieht, ist in diesem Sinne zu eng gefasst.
- Auch die kantonale Gewässerhoheit wird lediglich auf Gesetzesstufe festgelegt (vgl. Art. 4 WBauG).
- Derzeit wird die Wasserversorgung im Kanton von den Gemeinden selbst oder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrgenommen. Die Verfassungsbestimmung sowie die geltenden gesetzlichen Grundlagen würden eine Privatisierung der Wasserversorgung jedoch nicht ausschliessen. Wie zuletzt das Beispiel des Kantons Zürich zeigte, kann eine solche sehr umstritten sein – entsprechend könnte die Verfassung bereits eine gewisse Schranke setzen.

Antrag ans Plenum:

In Art. 33 KV soll zusätzlich zum bestehenden Inhalt die kantonale Gewässerhoheit verankert werden.
(einstimmig)

Die Übertragung der Wasserversorgung an gewinnorientierte Private soll ausgeschlossen werden.
(8 dafür, 1 dagegen)

b) Energie

Soll Art. 34 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er ist schlank formuliert und gibt dennoch gewisse Leitlinien für die kantonale Energiepolitik vor.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Art. 34 KV geht weniger weit als Art. 89 BV. Auch das kantonale Energiegesetz gibt weitere Grundsätze und Ziele vor, die in der Verfassung nicht erwähnt sind. Dazu gehören insbesondere die verstärkte Nutzung einheimischer Energien, die differenzierte Energieversorgung bzw. die Vermeidung einer Abhängigkeit von einzelnen Energieträgern sowie die wirtschaftliche Bereitstellung der Energie (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 kEnG). Diese Grundsätze und Ziele sollten auch in der übergeordneten Verfassungsnorm abgebildet werden.
- Die geltende Bestimmung sieht zwar die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien vor, ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien ist jedoch nicht verankert. Ein solcher wäre im Sinne einer verbindlichen Zielsetzung zu prüfen.

Antrag ans Plenum:

Art. 34 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. Abs. 1 kann unverändert übernommen werden. Abs. 2 soll jedoch verbindlicher werden, indem verankert wird, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichten. *(6 dafür, 2 dagegen, bei 1 Enthaltung)*

➔ ***Eventualantrag:* Im Sinne einer verbindlichen Zielsetzung soll in Art. 34 Abs. 2 KV ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor nicht-erneuerbaren Energien sowie die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen verankert werden. *(8 dafür, bei 1 Enthaltung)***

Nicht verankert werden soll hingegen, dass sich der Kanton an Bemühungen beteiligt, die den Verzicht auf Kernenergie anstreben. *(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 5 zu 4 Stimmen)*

c) Abfall

Soll Art. 35 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Streichung):

- Der Umgang mit Abfall ist im Lichte des Umweltschutzes von so wesentlicher Bedeutung, dass er in der Verfassung aufzuführen ist.
- Die Bestimmung steht im Einklang mit den im eidgenössischen Umweltschutzgesetz verankerten Grundsätzen der Abfallpolitik. Indem sie diese wiederholt, erfüllt sie eine Transparenzfunktion.

Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung wiederholt lediglich die bundesrechtlichen Grundsätze der Abfallpolitik, die bereits im Umweltschutzgesetz festgehalten und für die Kantone verbindlich sind. Eine doppelte Aufführung ist nicht notwendig.

Antrag ans Plenum:

Art. 35 KV soll unverändert beibehalten werden. ***(einstimmig)***

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 75 ff.

6. Beschlüsse

11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: - Art. 33 KV soll um die kantonale Gewässerhoheit ergänzt werden. Ausserdem soll die Übertragung der Wasserversorgung auf gewinnorientierte Private ausgeschlossen werden (vgl. Ziff. 4a). - Art. 34 KV soll dahingehend ergänzt werden, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichtet. Sollte dieser Antrag abgelehnt werden, stellt die Arbeitsgruppe 2 folgenden Eventualantrag: In Art. 34 KV soll ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien verankert werden (vgl. Ziff. 4b). - Art. 35 KV soll unverändert beibehalten werden (vgl. Ziff. 4c).
28.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt F des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
07.05.2019	Die Arbeitsgruppe kommt auf den Eventualantrag zu Art. 34 KV zurück und beschliesst mit 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Ergänzung zuhanden des Plenums: - In Art. 34 KV soll ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien <u>sowie die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen</u> verankert werden.

G. Erziehung und Bildung (Art. 36–38 KV)

1. Geltendes Recht

Das Thema Erziehung und Bildung wird in der Kantonsverfassung in einem eigenen Kapitel geregelt. Als erstes werden die Grundsätze aufgeführt, bevor auf die Schule und die weiterführenden Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingegangen wird. Tragende Grundsätze sind u.a. die Selbstverantwortlichkeit (Art. 36 Abs. 1 KV), die freie Schulwahl (Art. 37 Abs. 2 und 3 KV) sowie die Sorge für die Aus- und Weiterbildung (Art. 38 Abs. 1 KV).

Art. 36 KV
a) Grundsätze

Abs. 1:
Als übergeordnete Ziele sollen die Schüler Selbstverantwortung übernehmen. Zudem sollen sie lernen, sich in der Gemeinschaft solidarisch einzubringen sowie Verantwortung gegenüber der Mitwelt zu tragen. Der Begriff „Mitwelt“ fasst den Menschen als Teil des ganzen ökologischen Systems auf und geht damit weiter als die „Umwelt“.

Abs. 2:
Für die Erziehung sind in erster Linie die Eltern verantwortlich, wobei die Schule diese dabei unterstützt und wenn möglich diese ebenfalls wahrnimmt. Nach Möglichkeit soll Rücksicht auf die individuellen Bedürfnisse Einzelner genommen werden. Falls die kommunalen Institutionen nicht genügen, bedeutet dies auch, dass ein Kind mit einer bestimmten Behinderung allenfalls teilweise auf Kosten der Gemeinde eine besonders eingerichtete Schule besuchen kann.

Art. 37 KV
b) Schule

Abs. 1:
Im Bereich Führung von öffentlichen Schulen und Kindergärten ist eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vorgesehen. Die Kindergärten werden damit als vollwertiger Teil des Schulsystems anerkannt. Die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden ist auf Gesetzesstufe festgelegt (Art. 4 und 5 des Schulgesetzes; bGS 411.0); Art. 8 des Gesetzes über Mittel- und Hochschulen (bGS 413.1).

Abs. 2:
Kanton und Gemeinden können Betriebsbeiträge an gewisse Privatschulen leisten, es sind aber keine direkten Zahlungen an Familien, deren Kinder Privatschulen besuchen, vorgesehen.

Abs. 3:
Es steht allen Schülern bzw. den Eltern frei, die Schule zu wählen, die den Anlagen des Kindes am ehesten entspricht. Die privaten Schulen müssen jedoch anerkannt sein, wobei Art. 6 des Schulgesetzes die entsprechenden Anforderungen regelt. Unentgeltlich sind grundsätzlich nur die öffentlichen Schulen.

Art. 38
c) Weitere Aufgaben

Abs. 1:
Die Bestimmung widmet sich der Bildung nach der obligatorischen Schulzeit und nimmt die als Sozialziel festgelegte Absicht auf, dass sich alle gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden können (Art. 25 lit. c KV). Unter die Erwachsenenbildung können die Aus-, Fort- und Weiterbildung fallen. Die Unterstützung des Staates betrifft nicht nur Finanzierungshilfen, sondern beinhaltet auf Kantonsebene auch Koordinationsaufgaben. Gemeinden kommen ihrer Pflicht zur Unterstützung vor allem durch das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten, Material und Personal nach.

Abs. 2:
Der Kanton regelt die Voraussetzungen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner von Appenzell Ausserrhoden Zugang zu Hoch- und Fachschulen haben. Mittel sind in den meisten Fällen Verträge mit den jeweiligen Standortkantonen zur finanziellen Beteiligung (Bsp.: Hochschulkonkordat, bGS 413.2).

Abs. 3
Bildungsfragen sollen koordiniert angegangen werden. Dabei sind Vereinbarungen mit umliegenden Kantonen oder mit dem angrenzenden Ausland denkbar (Bsp: Uni Konstanz, Fachhochschule Bregenz).

2. Übergeordnetes Recht

Art. 19 BV garantiert als Grundrecht bereits den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Das Bildungswesen wird sodann in Art. 61–67a BV geregelt. Art. 61a BV hält die Kantone an, auf das Ziel einer hohen Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz hinzuarbeiten. In Abs. 3 wird die Gleichwertigkeit von Schul- und Berufsbildung stipuliert.

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig, wobei die Bundesverfassung in Art. 62 Abs. 2 den Rahmen vorgibt. Zu diesem gehören die vorgeschriebene Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts an öffentlichen Schulen und die allgemeine Zugänglichkeit. Mit Abs. 3 soll eine ausreichende Sonderschulung für behinderte Kinder sichergestellt werden. Gelingt die von der Verfassung angestrebte Koordination nicht oder nicht im gewünschten Umfang, verfügt der Bund über gewisse subsidiäre Bundeskompetenzen (Art. 62 Abs. 4 BV).

Der Bund verfügt über eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz in der Berufsbildung gemäss Art. 63 BV und legt Grundsätze über die Weiterbildung fest (Art. 64a BV). Er kann Beiträge für die Aufwendungen von Ausbildungsbeiträgen entrichten (Art. 66 BV) Zudem trägt er bei der Erfüllung seiner Aufgaben dem Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen Rechnung und fördert die musikalische Ausbildung (Art. 67 und 67a BV).

3. Verfassungsvergleich

Das Bildungswesen wird in allen Kantonsverfassungen als Staatsaufgabe erwähnt. Die meisten Kantone widmen diesem Thema ebenfalls mehrere Artikel, was wohl damit zu tun hat, dass die Schulhoheit bei den Kantonen liegt. Unterschiedlich ist jedoch die Regelungsdichte. Mehrere Kantone schreiben bei den Bildungsnormen

bspw. explizit die politische und konfessionelle Neutralität der Schulen, (u.a.: Art. 116 KV/ZH, Art. 45 KV/VD, Art. 35 KV/GL, Art. 64 KV/FR), das Schulobligatorium (u.a.: Art. 34 KV/UR, Art. 70 Abs. 2 KV/TG, Art. 64 Abs. 1 KV/FR) oder die Unentgeltlichkeit während der obligatorischen Schulzeit (u.a.: Art. 19 KV/BS, Art. 64 Abs. 1 KV/FR, Art. 35 Abs. 4/KV GL) vor. Einige Kantone legen verfassungsrechtlich Wert auf eine qualitativ hochstehende Schule (Art. 116 Abs. 1 KV/ZH, Art. 116 KV/SZ, Art. 10 lit. c KV/SG) und in mehreren Kantonen wird zudem die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen auf Verfassungsstufe geregelt (u.a.: Art. 40 KV/UR, Art. 73 KV/TG, Art. 110 KV/SO). Einzelne Kantone führen im Weiteren die Chancengleichheit auf (u.a.: Art. 195 KV/GE, Art. 10 Abs. 1 lit. b KV/SG). Mehrere Kantone enthalten Normen zur Ausbildung von Menschen mit Behinderungen bzw. Sonderschulen (u.a.: Art. 36 KV/JU, Art. 39 KV/GL), was in Appenzell Ausserrhoden bei den Sozialaufgaben (Art. 42 KV) normiert ist. Zudem wird in einigen Kantonsverfassungen die Bewilligungspflicht und die Aufsicht über die Privatschulen geregelt (u.a.: Art. 199 KV/GE, Art. 20 KV/BS, Art. 117 KV ZH). Erwähnenswert sind auch noch die ausgleichenden Massnahmen bei Kindern, die wegen Lage ihres Wohnorts, Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind (Art. 100 Abs. 1 KV/BL, Art. 34 Abs. 3 KV/AG, Art. 109 KV/SO).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Soll Art. 36 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er gibt die tragenden Grundsätze für das Erziehungs- und Bildungswesen vor.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:
Abs. 1:

- Die Bestimmung hat keinen Adressaten. Er soll sich indes an Kanton und Gemeinden richten.
- Es fehlen wichtige Grundsätze wie z.B.
    - *die hohe Qualität des Bildungswesens und die Durchlässigkeit;*
    - *die Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeit* (vgl. z.B. Art. 10 Abs. 2 KV/SG)
    - *die Chancengleichheit*.

Abs. 2:

- Die Erziehung ist primär Sache der Eltern, die Schule ist in erster Linie für das Bildungswesen zuständig. Das sollte besser zum Ausdruck kommen (vgl. auch Art. 1 und 32 Schulgesetz [bGS 411.0]).
- Abs. 2 adressiert zudem die Schule, er passt daher nicht zum Grundsatz- sondern zum nachfolgenden Schulartikel und kann bei Art. 36 KV gestrichen werden.

Verfassungsbriefkasten:
In einem Beitrag aus dem Verfassungsbriefkasten hat Herr Nagel aus Wolfhalden, eine Kritik zur Formulierung des bestehenden Art. 36 KV verfasst und einen Vorschlag für eine neue Formulierung unterbreitet (Beitrag Verfassungsbriefkasten_Nagel).

Herr Nagel moniert insbesondere die gleichwertige Erwähnung der Erziehung neben der Bildung. Dadurch entstehe eine übergrosse Bedeutung der Erziehung durch die Schule. Hauptaufgabe der Schule sei die Vermittlung von Bildung. Nicht zu vergessen sei auch das grosse Engagement an der Sozialisierung der Kinder durch alle übrigen beteiligten Menschen.
Dieses Anliegen entspricht der Stossrichtung der Arbeitsgruppe 2 (vgl. unten), die im Zusammenhang mit Abs. 2 vorgeschlagen wird. Demnach sollte besser zum Ausdruck kommen, dass Erziehung primär Aufgabe der Eltern ist und die Schule in erster Linie für Bildung zuständig ist. Der Begriff Erziehung soll aber aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 nicht gänzlich verschwinden.
Der Beitrag von Herrn Nagel enthält zudem hilfreiche Hinweise für die neue Formulierung des Bildungsartikels und einen eigenständigen Formulierungsentwurf.
Formulierungsfragen sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe 2 geht davon aus, dass die Formulierungshinweise und der Formulierungsvorschlag von Herrn Nagel in die Redaktion des neuen Artikels einfliessen. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass Art. 36 KV ein Grundsatzartikel zum Bildungswesen ist und sich nicht einzig an die Schule richten soll.

Antrag ans Plenum:

Die Erziehung soll in Art. 36 f. KV neben der Bildung im Grundsatz weiterhin erwähnt werden. ***(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit Stichentscheid des Präsidenten [3 dafür, 3 dagegen, bei 3 Enthaltungen])***
Art. 36 Abs. 1 KV soll um folgende Aspekte erweitert werden:

- **Kanton und Gemeinden sollen hier ausdrücklich adressiert werden.** ***(einstimmig)***
- **Die Chancengleichheit soll ausdrücklich genannt werden.** ***(einstimmig)***
- **Die Vorgaben gemäss Art. 61a Abs. 1 BV – hohe Qualität des Bildungswesens** ***(7 dafür, 2 dagegen)*** **und Durchlässigkeit (*5 dafür, 3 dagegen, bei 1 Enthaltung)* – sollen wiederholt werden.**
- **Die Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeiten soll als weiteres Ziel genannt werden.** ***(5 dafür, bei 4 Enthaltungen)***

Art. 36 Abs. 2 KV soll in den nachfolgenden Schulartikel (Art. 37 KV) überführt werden ***(7 dafür, bei 2 Enthaltungen)*** **und sich inhaltlich an der Formulierung von Art. 32 des Schulgesetzes[4] orientieren** ***(einstimmig).***

b) Sollen Art. 37 und 38 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Die Artikel haben sich bewährt.
- Sie orientieren sich an der BV.
- Sie enthalten die zentralen Leitlinien für das Schulwesen.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.
- Alles Weitere kann im Gesetz geregelt werden. Insbesondere kommt dem Homeschooling keine solch hohe Bedeutung zu, dass es in der Verfassung erwähnt werden müsste. Auch die Gewährung von

[4] Abs. 1: «Erziehungsberechtigte und Schule arbeiten in Ausbildung und Erziehung zusammen.»
Abs. 2: «Erziehungsberechtigte sind für die Erziehung, die Schule für die Ausbildung erstverantwortlich.»

Ausbildungsbeiträgen und die Aufsicht über Sonderschulen und Erziehungsheimen werden mit dem geltenden Verfassungstext abgedeckt.
- Ebenso wenig ist die konfessionelle und politische Neutralität der Schule ausdrücklich zu erwähnen; entsprechende Ansprüche der Schülerinnen und Schüler bzw. der Eltern ergeben sich aus den Grundrechten, insbesondere aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), und einer reichhaltigen Rechtsprechung dazu (Kopftuchverbot, Schwimmunterricht etc.).

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:
- Kindergärten sind Teil der Schule, weshalb sie nicht ausdrücklich genannt werden müssen.

Antrag ans Plenum:

In Art. 37 Abs. 1 KV sollen die Kindergärten als Begriff gestrichen werden. ***(8 dafür, 1 dagegen)***

Im Übrigen soll Art. 37 KV unverändert beibehalten werden. Nicht aufgenommen werden sollen Vorgaben über:
- **die konfessionelle und politische Neutralität der Schule;** ***(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen)***
- **das Homeschooling.** ***(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 7 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung)***

Art. 38 KV soll – vorbehältlich einer Überprüfung der Terminologie – unverändert beibehalten werden. Nicht ausdrücklich als Aufgaben erwähnt werden sollen:
- **die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen;** ***(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 8 Stimmen bei 1 Enthaltung)***
- **die Aufsicht über Sonderschulen und die Erziehungsheime.** ***(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 8 Stimmen bei 1 Enthaltung)***

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 78 ff.

6. Beschlüsse

11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: – Die Erziehung soll neben der Bildung in der Verfassung im Grundsatz weiterhin genannt werden (vgl. Ziff. 4.a). – Art. 36 Abs. 1 KV (Grundsätze zur Erziehung und Bildung) soll um weitere Aspekte ergänzt werden (vgl. Ziff. 4.a). – Art. 36 Abs. 2 KV soll in den nachfolgenden Schulartikel überführt werden und neuformuliert werden (vgl. Ziff. 4.a). – In Art. 37 Abs. 1 KV (Schule) sollen die Kindergärten als Begriff gestrichen wer-

	den (vgl. Ziff. 4.b). – Im Übrigen sollen die Art. 37 und 38 KV unverändert beibehalten werden (vgl. Ziff. 4.b).
28.02.2019 28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt G des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.