H. Soziales (Art. 39–42 KV)

1. Geltendes Recht

Die Bestimmungen zur öffentlichen Aufgabe «Soziales» bilden in der Verfassung eine systematische Einheit und werden hier zusammengefasst dargestellt. Die Sozialziele von Art. 25 KV werden in den Art. 39–42 KV weiter konkretisiert.

a) Sozialhilfe

Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 KV regeln die Sozialhilfe für hilfsbedürftige Personen in einem umfassenden Sinn: neben der finanziellen Unterstützung in Form der sog. wirtschaftlichen Sozialhilfe fällt auch die persönliche Hilfe in Form von Beratung und die präventive Hilfe zur Abwendung einer Notlage darunter (vgl. Art. 12 ff. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz; SHG; bGS 851.]). Dabei werden die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen und Vorkehren zur Selbsthilfe betont. Insofern wird hier das Subsidiaritätsprinzip nochmals in dem Sinne aufgegriffen, als zunächst jede Person für sich selbst verantwortlich ist und der Staat in Ergänzung zur privaten Initiative tätig wird. Abs. 3 gibt dem Kanton und den Gemeinden eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage, über die Leistungen des Bundes für die soziale Sicherung (sprich die Sozialversicherungssysteme des Bundes) hinauszugehen. Allerdings wurde – soweit ersichtlich – von dieser Möglichkeit bislang nicht Gebrauch gemacht. In Art. 39 Abs. 4 KV wird schliesslich noch eine allgemeine Bestimmung zur kantonalen Aufsicht im Heimwesen verankert. Diese wurde bei der damaligen Totalrevision eingefügt, nachdem dies in der Vernehmlassung angeregt wurde.

b) Arbeit

Im Geiste der Hilfe zur Selbsthilfe betont Art. 40 Abs. 1 KV die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt als wichtige öffentliche Aufgabe. Die berufliche Integration ist auch im Bereich der Sozialhilfe ein wichtiger Pfeiler (vgl. Art. 17 Sozialhilfegesetz). Ausserhalb der Sozialhilfe wird die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sehr stark durch die Sozialversicherungssysteme des Bundes geprägt (vgl. unten, Ziff. 2). Als herausragendes Beispiel sei hier auf die von den Kantonen betriebenen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verwiesen, die 1996 etwa zeitgleich mit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Kantonsverfassung geschaffen wurden. Angesichts der besonderen Bedeutung der Sozialpartnerschaft in der Schweiz sieht Art. 40 Abs. 2 KV vor, dass dem Kanton eine Vermittlungsrolle bei Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zukommt. Bereits die Verfassung von 1908 enthielt eine ähnliche Bestimmung.

c) Familie, Jugend und Betagte

Die Sozialpolitik von Kanton und Gemeinden soll nach Art. 41 Abs. 1 KV ein besonderes Augenmerk auf Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern legen. Die Bestimmung ist offen formuliert, sodass Kanton und Gemeinden frei sind, die Massnahmen zu bestimmen. Als spezifische mögliche Massnahme genannt wird die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Betreuung von Kindern (Kann-Bestimmung). Schliesslich will Art. 41 Abs. 2 KV sicherstellen, dass ganz generell auch die Bedürfnisse der Jugend und der älteren Bevölkerung (Betagte) berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird die besondere Schutzbedürftigkeit der Kinder auch in den Sozialrechten angesprochen (Art. 24 Abs. 2 KV).

d) Menschen mit Behinderungen

Der letzte Artikel, der zum Abschnitt «Soziales» gehört, widmet sich den Menschen mit Behinderungen (Art. 42 KV). Er verdeutlicht nochmals die besondere Aufgabe der öffentlichen Hand, Massnahmen zu fördern, um Diskriminierungen und tatsächliche Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung zu beseitigen. Verfassungsmässiges Ziel ist die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. So vollziehen Kanton und Gemeinden primär Bundes- und interkantonales Recht, indem einerseits Beiträge an anerkannte Institutionen gewährt werden, welche die Eingliederung dieser Menschen fördern (vgl. Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen [KFEG; bGS 852.6]; Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE [bGS 852.5]). Andererseits indem Kanton und Gemeinden das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG; SR 151.3) umsetzen. Besonders hervorzuheben ist dabei Art. 20 BehiG, der die Kantone verpflichtet, für eine bedürfnisgerechte Grundschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zu sorgen und die integrative Schule zu fördern.

2. Übergeordnetes Recht

In sozialstaatlicher Hinsicht sind vorab die Sozialversicherungssysteme des Bundes zu nennen; allen voran die AHV, die IV, die UV (Unfallversicherung), die berufliche Vorsorge (Pensionskassen), die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung, die Erwerbsersatzordnung (EO; inkl. Mutterschaftsversicherung) sowie die Militärversicherung (vgl. Art. 111, 112, 113, 114, 116 und 117 BV). Ferner kann das vom Bund vorgegebene und von den Kantonen zu vollziehende System der Ergänzungsleistungen dazu gezählt werden (Art. 112a BV). Dieses steht gewissermassen zwischen den Sozialversicherungen und der kantonalen Sozialhilfe. Im Sozialversicherungsrecht kommen den Kantonen vielfältige, vom Bund vorgegebene Vollzugsaufgaben zu, z.B. die Führung von AHV/IV-Ausgleichskassen, Arbeitslosenkassen oder Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Zudem schreibt die Bundesgesetzgebung minimale Kinder- und Ausbildungszulagen vor (sog. Familienzulagen; vgl. auch Art. 116 Abs. 2 BV), die von den Kantonen nicht unterschritten werden dürfen.

Was die soziale Sicherheit anbelangt, ist auf zwei Bestimmungen der Bundesverfassung hinzuweisen, die im besonderen Mass auf die Kantone durchschlagen: Zum einen besteht ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), die sog. Nothilfe, die aber tiefere Ansätze kennt als die eigentliche Sozialhilfe. Verfassungsmässige Schranke nach unten bildet hier das menschenwürdige Dasein (Art. 12 Abs. 2 BV). Zum anderen sind die Kantone verpflichtet, ihre Einwohnerinnen und Einwohner zu unterstützen, sofern diese bedürftig sind (Art. 115 BV). Diese Pflicht geht über die Nothilfe von Art. 12 BV hinaus. Wann jemand bedürftig ist, wird allerdings nicht näher definiert, weshalb die Kantone frei sind, Ansätze festzusetzen. Immerhin gibt es für die Bemessung der Sozialhilfe eine gewisse Harmonisierung über die Richtlinien der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (sog. SKOS-Richtlinien), die der Regierungsrat in Appenzell Ausserrhoden für allgemeinverbindlich erklärt hat (vgl. Art. 3 Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfeverordnung; SHV; bGS 851.1]). Massgebend ist demnach das sog. soziale Existenzminimum[5].

Sodann gibt die Bundesverfassung sowohl dem Bund als auch den Kantonen in ihren Sozialzielen vor, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (Art. 41 Abs. 1

[5] Das soziale Existenzminimum richtet sich nicht allein an der physischen bzw. wirtschaftlichen Existenz aus (Dach über dem Kopf, etwas zu essen), sondern auch an der beruflichen Wiedereingliederung und einer minimalen Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Der Sozialhilfe kommt daher auch eine integrierende Funktion zu.

lit. c BV). Sie sollen sich ausserdem – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung gefördert und sie bei der Integration in die Gesellschaft unterstützt werden (Art. 41 Abs. 1 lit. g BV). Die verfassungsrechtliche Basis für die Kinder- und Jugendpolitik findet ihren Abschluss in Art. 67 BV. Auch hier wird nochmals – wie bereits im Grundrechtsteil in Art. 11 BV – die besondere Förder- und Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen betont, was im Sinne einer Querschnittsaufgabe bei allen staatlichen Tätigkeiten beachtet werden muss. Mit Blick auf das internationale Recht sei insbesondere auf das Übereinkommen über die Rechte der Kinder hingewiesen (SR 0.107).

Die Betagten werden – gemeinsam mit den Menschen mit Behinderungen – in Art. 112c BV angesprochen. Danach sorgen die Kantone für deren Hilfe und Pflege zu Hause (landläufig als Spitex bekannt), was aber in erster Linie ein gesundheitspolitischer Auftrag ist (vgl. die Ausführungen unten zum Gesundheitswesen, Abschnitt J.).

Schliesslich finden sich im Bundesrecht diverse Vorgaben mit Bezug zu den Menschen mit Behinderungen. Im Grundrechtsteil ist beispielsweise das Diskriminierungsverbot verankert (Art. 8 Abs. 2 BV), das aufgrund von Art. 35 Abs. 1 BV in der gesamten Rechtsordnung zu verwirklichen ist. Art. 8 Abs. 4 BV enthält in dieser Hinsicht einen klaren Gesetzgebungsauftrag an den Bund, Massnahmen vorzusehen, die Benachteiligungen von behinderten Menschen beseitigen. Diesem kam der Bund mit Erlass des erwähnten Behindertengleichstellungsgesetzes nach (vgl. oben, Ziff. 1 Bst. d). Sodann zielt auch Art. 112b Abs. 2 BV zum Teil auf Menschen mit Behinderungen ab, wobei hier allerdings von invaliden Personen die Rede ist. Nach dieser Bestimmung gewähren die Kantone Förderbeiträge zur Eingliederung invalider Personen. Der Bund hat hierzu ein Grundsatzgesetz erlassen – das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26). Dieses Bundesgesetz fand dann zum einen Niederschlag im bereits erwähnten KFEG, das der Ausserrhoder Kantonsrat erliess, und zum anderen teilweise auch in der interkantonalen IVSE-Richtlinie.

3. Verfassungsvergleich

Im Sozialwesen zeigt sich ein relativ heterogenes Bild. Was nahezu in allen Kantonsverfassungen angesprochen wird, ist die Sozialhilfe. Gewisse Kantonsverfassungen nennen in diesem Zusammenhang ausdrücklich noch, dass die Ursachen von Armut zu bekämpfen sind (exemplarisch Art. 34 KV/BE, ähnlich: FR). Allein steht Appenzell Ausserrhoden demgegenüber mit der unter der Sozialhilfe angeführten Regel da, dass die Heimaufsicht Sache des Kantons ist (Art. 39 Abs. 4 KV).

Ebenfalls verbreitet sind Bestimmungen zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien, Kindern und Jugendlichen, älteren Personen und Menschen mit Behinderungen. Im Unterschied zur Ausserrhoder Verfassung nennen einige andere Kantonsverfassungen als öffentliche Aufgabe zusätzlich die Integration von Ausländerinnen und Ausländern bzw. die Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen (exemplarisch Art. 114 KV/ZH, ähnlich: BL, FR, GE, VD). Einige Kantone kennen zudem ein klareres Bekenntnis zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Betreuungsaufgaben (z.B. § 18 Abs. 2 KV/SZ, ähnlich: BE, BS, ZH), wobei dieses zum Teil im Zusammenhang mit der Arbeit angesprochen wird – Appenzell Ausserrhoden verfügt hingegen in Art. 41 Abs. 1 KV, wie oben erwähnt, nur über eine Kann-Bestimmung. Er ist somit nicht verpflichtet, Massnahmen im Bereich der Kinderbetreuung zu unterstützen.

Vielerorts finden sich bei den öffentlichen Aufgaben auch Bestimmungen zum Wohnungswesen; vor allem hinsichtlich der Förderung des gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums (vgl. Art. 110 KV/ZH, analog: BL, BE, FR, GE, JU, SZ, VD). Appenzell Ausserrhoden kennt diesbezüglich nur das in Art. 25 lit. b KV verankerte und wenig verbindliche Sozialziel, wonach alle in angemessener Weise wohnen können, sowie das Sozialrecht auf ein Obdach (Art. 24 Abs. 1 KV).

Schliesslich heben andere Kantone im Unterschied zur hiesigen Verfassung vereinzelt noch folgende Aspekte hervor, die zum Sozialen dazugezählt werden können: Unterstützung Fahrender bei der Suche nach Standplätzen (AG, BL), humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (FR, TG), Konsumentenschutz (VD).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Sozialhilfe

Soll Art. 39 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung:

- Abs. 4 hat keinen spezifischen Bezug zur Sozialhilfe – so finden sich denn im Sozialhilfegesetz auch keine Regelungen zur Heimaufsicht. Diese wird vielmehr über die Gesundheitsgesetzgebung sichergestellt (vgl. Art. 48 Abs. 5 KV; namentlich die Aufsicht über die Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Einrichtungen für suchtgefährdete Menschen). Oder – soweit es um Minderjährige geht (stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen, Kindertagesstätten) – über Art. 316 ZGB und die darauf fussende bundesrätliche Verordnung über die Aufnahme von Pflegkindern (PAVO; SR 211.222.338). Zudem sind nicht alle Heimbewohnenden sozihilfebedürftig, entsprechend greift die Erwähnung der Heimaufsicht bei der Sozialhilfe zu kurz.

Antrag ans Plenum:

Art. 39 Abs. 1–3 KV sollen unverändert beibehalten und Abs. 4 soll gestrichen werden (sofern durch Art. 48 KV aufgefangen). *(einstimmig)*

b) Arbeit

Soll Art. 40 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):
- Der Artikel hat sich bewährt.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

Antrag ans Plenum:

Art. 40 KV soll unverändert beibehalten werden. *(7 dafür, bei 2 Enthaltungen)*

c) Familie, Jugend und Betagte

Soll Art. 41 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):
- Der Artikel hat sich bewährt. Es sind wichtige Zielgruppen im Bereich der Sozialpolitik.
- Er ist schlank formuliert und belässt genügend Spielraum bei der Umsetzung.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:
- Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie bzw. Betreuungsaufgaben und dem Beruf soll als öffentliche Aufgabe klarer zum Ausdruck kommen, insbesondere da Appenzell Ausserrhoden immer wieder als «Wohnkanton» angepriesen wird.
- Der Begriff «andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» ist unklar und entspricht nicht dem moderneren Familienbegriff jüngerer Kantonsverfassungen oder der Bundeverfassung, wonach eine Familie als eine Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern definiert wird (vgl. Art. 112 lit. a KV/ZH; Art. 41 Abs. 1 lit. c BV); insofern würde der Hinweis auf die Förderung der Familie genügen und der Zusatz der «anderen Lebensgemeinschaften mit Kindern» kann gestrichen werden.
- Die Förderung des Verständnisses und der Solidarität zwischen den Generationen ist ein wichtiger Grundsatz und kann hier verankert werden (vgl. Art. 62 KV/FR[6]).

Antrag ans Plenum:

In Art. 41 Abs. 1 KV soll der Begriff «andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» gestrichen werden. *(8 dafür, bei 1 Enthaltung)*

Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufe soll in Art. 41 Abs. 1 KV verbindlicher formuliert werden. *(8 dafür, bei 1 Enthaltung)*

Art. 41 Abs. 2 KV soll um den Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen ergänzt werden (vgl. Art. 62 KV/FR). *(einstimmig)*

[6] Art. 62 KV/FR: «Staat und Gemeinden fördern das Verständnis und die Solidarität zwischen den Generationen.»

d) Menschen mit Behinderungen

Soll Art. 42 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Es ist wichtig, dass sich auch die Kantonsverfassung in einem eigenen Artikel den Menschen mit Behinderungen widmet.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung.

- Der Begriff «Behinderte» wirkt selber diskriminierend, indem er suggeriert, die jeweilige Person sei als Ganzes unfähig bzw. behindert. Entsprechend soll der Begriff ersetzt werden.
- Da Art. 20 Abs. 2 BehiG den Kantonen ausdrücklich vorschreibt, bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen die schulische Integration zu fördern, sollte dies auch in Art. 42 Abs. 2 KV zum Ausdruck kommen. Derzeit beschränkt sich der Artikel auf die berufliche und soziale Eingliederung.

Antrag ans Plenum:

In Art. 42 KV soll der Begriff «Behinderte» durch «Menschen mit Behinderungen» ersetzt werden. ***(einstimmig)***

Zusätzlich soll im Sinne von Art. 20 Abs. 2 BehiG ausdrücklich erwähnt werden, dass Kanton und Gemeinden auch die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fördern. ***(einstimmig)***

e) Weitere öffentliche Aufgaben

Sollen im Bereich Soziales weitere öffentlich Aufgaben aufgeführt werden?

Argumente contra:

- Die jetzigen vier Bereiche (Sozialhilfe, Arbeit, Familie, Jugend und Betagte sowie Menschen mit Behinderungen) haben sich bewährt.
- Weitere Aufgaben sind in Appenzell Ausserrhoden nicht von gleich hoher Bedeutung wie z.B. das Wohnungswesen bzw. die Wohnbauförderung (in städtischen Gebieten ist dies virulenter, die verkehrsmässig gute Erschliessung von abgelegenen Gemeinden ist in Appenzell Ausserrhoden wichtiger).
- Es gibt keinen Verfassungsvorbehalt, weshalb auf Gesetzesstufe ohne Weiteres zusätzliche sozialpolitische Anliegen umgesetzt werden können.

Argumente pro:

- Die Integrationsförderung, insbesondere von Ausländerinnen und Ausländern, ist in der heutigen Zeit von vorrangigem Interesse, sodass es sich aufdrängt, diese Aufgabe ausdrücklich zu erwähnen. Entsprechend käme der Integrationsförderung, die aufgrund des Bundesrechts ohnehin von Kanton und

Gemeinden zu erfüllen ist, Verfassungsrang zu. Allerdings soll sie sich nicht einzig auf die Ausländerinnen und Ausländer beziehen, sondern – analog Kanton Zürich – auf «verschiedene Bevölkerungsgruppen».

Antrag ans Plenum:

Es soll im Bereich Soziales eine zusätzliche Aufgabe aufgenommen werden, die sich der Förderung des Zusammenlebens / der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen widmet (vgl. Art. 114 Abs. 1 KV/ZH[7]). *(einstimmig)*

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 82 ff.

6. Beschlüsse

11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: – Art. 39 Abs. 1–4 KV (Sozialhilfe) sollen unverändert beibehalten und Abs. 4 soll gestrichen werden (vgl. Ziff. 4.a) – Art. 40 KV (Arbeit) soll unverändert beibehalten werden (vgl. Ziff. 4.b). – In Art. 41 Abs. 1 KV (Familie) sollen der «Begriff andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» gestrichen und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbindlicher formuliert werden (vgl. Ziff. 4.c). – Art. 41 Abs. 2 KV (Jugend, Betagte) soll um den Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen ergänzt werden (vgl. Ziff. 4.c). – In Art. 42 KV soll neu der Begriff «Menschen mit Behinderungen» verwendet werden. Zudem: Erweiterung um den Aspekt der schulischen Integration (vgl. Ziff. 4.d). – Zusätzliche Aufnahme einer Aufgabe betreffend Förderung des Zusammenlebens / der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen (vgl. Ziff. 4.e).
28.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt H des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.

[7] Art. 114 Abs. 1 KV/ZH: «Kanton und Gemeinden fördern das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie ihre Beteiligung am öffentlichen Leben.»

I. Wirtschaftsordnung (Art. 43–47 KV)

1. Geltendes Recht

Die Art. 43–47 KV sind der Wirtschaftsordnung im Kanton Appenzell Ausserrhoden gewidmet. Die Bestimmungen bilden eine Einheit innerhalb des Aufgabenkatalogs und werden deshalb nachfolgend miteinander abgehandelt.

a) Grundsatz

Art. 43 KV legt die Grundsätze der kantonalen Wirtschaftspolitik fest. Im Sinne einer liberalen Wirtschaftspolitik haben Kanton und Gemeinden primär die richtigen Rahmenbedingungen für eine vielseitige und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Sie sorgen ausserdem spezifisch für die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen (Art. 43 Abs. 1 KV). Im Rahmen der Wirtschaftsförderung können sie Organisationen unterstützen, welche die wirtschaftliche Entwicklung fördern (Art. 43 Abs. 2 KV). So sieht beispielsweise Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (bGS 911.1) einzelbetriebliche Förderungsbeiträge an innovative Vorhaben, die im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons liegen und neue Arbeitsplätze schaffen bzw. bestehende erhalten, vor. Im Weiteren hält die Verfassung den Kanton und die Gemeinden dazu an, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Milderung von Wirtschaftskrisen und deren Folgen zu sorgen, so zum Beispiel durch eine antizyklische Finanzpolitik (Art. 43 Abs. 3 KV).

b) Land- und Forstwirtschaft

Nach Art. 44 Abs. 1 KV trifft der Kanton Massnahmen zur Förderung einer leistungsfähigen und den topographischen Verhältnissen angepassten Land- und Forstwirtschaft. Der Unterstützungsschwerpunkt liegt dabei auf eigenständigen Familienbetrieben, naturnahen Arten der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung sowie auf einer breiten bäuerlichen Grundausbildung (Art. 44 Abs. 2 KV). Im Bereich der Forstwirtschaft gewährleistet der Kanton ausserdem die Erhaltung der Wälder in ihrer Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion (Art. 44 Abs. 3 KV).

c) Kantonalbank

Art. 45 KV ermächtigt den Kanton, sich an einer Bank zur Deckung der Geld- und Kreditbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft im Kanton zu beteiligen und eine solche Bank auch selbst zu betreiben. Als die geltende Verfassung am 30. April 1995 von der Landsgemeinde angenommen wurde, war die Zukunft der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank noch ungewiss. Mit Art. 45 KV, dessen Wortlaut sowohl die Möglichkeit für den Betrieb der Bank durch den Kanton als auch diejenige der vollständigen Privatisierung des Bankinstituts erfasst, wurden somit sämtliche Möglichkeiten offengelassen. Am 28. April 1996 stimmte die Landsgemeinde dem Gesetz über die Privatisierung und den Verkauf der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank (bGS 611.2) zu, mit welchem der Verzicht auf die Führung einer unter der Verantwortung des Kantons stehenden Bank einherging. Art. 45 KV ist seither ohne praktische Bedeutung.

d) Versicherung

Nach Art. 46 Abs. 1 KV kann der Kanton eine Anstalt, die Gebäude, Land und Kulturen gegen Schäden versichert, betreiben oder sich an einer solchen beteiligen. Der Wortlaut der Verfassungsbestimmung ist als

Kann-Vorschrift ausgestaltet. Dem Kanton steht es somit frei zu entscheiden, ob er eine kantonale Gebäude- und Grundstückversicherung betreiben bzw. sich an einer solchen beteiligen will oder ob er dies den privaten Anbietern überlassen möchte. Das Gesetz über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz; bGS 862.1) legt dann ein staatliches Monopol fest. Die im Kantonsgebiet gelegenen Gebäude dürfen demzufolge nicht anderweitig als bei der kantonalen Assekuranz versichert werden (vgl. Art. 2 Assekuranzgesetz). Der Versicherungsschutz für Gebäude und Land ist obligatorisch (Art. 46 Abs. 2 KV).

e) Regalien

Regalien gewähren dem Kanton das ausschliessliche Recht, gewisse Güter wirtschaftlich zu nutzen. Art. 47 Abs. 1 KV zählt die dem Kanton zustehenden Regalrechte abschliessend auf. Zu diesen gehören: Das Wasserregal, das Jagd- und Fischereiregal, das Bergregal (einschliesslich der Lagerung von Stoffen im Erdinnern und der Nutzung der Erdwärme) sowie das Salzregal. Dem Kanton steht es frei, ob er das Regalrecht selber ausüben oder ob er es den Gemeinden oder Privaten übertragen will (Art. 47 Abs. 2 KV). Art. 47 Abs. 3 KV sieht ausserdem einen Vorbehalt zugunsten bestehender (wohlerworbener) Privatrechte an den genannten Regalsachen vor.

2. Übergeordnetes Recht

a) Grundsatz

Art. 94 Abs. 1 BV bindet Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Die Bestimmung ist als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung zu verstehen. Sie schützt die systembezogene oder institutionelle Dimension der individuellen Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV und richtet sich an den Gesetzgeber in Bund und Kantonen sowie an die rechtsanwendenden Behörden. Nach dem Gehalt von Art. 94 Abs. 1 BV dürfen Bund und Kantone prinzipiell nur Vorschriften erlassen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Einklang stehen (sog. grundsatzkonforme Massnahmen). Als grundsatzkonform gelten verhältnismässige, wirtschaftspolizeiliche Massnahmen sowie bestimmte sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind. Demgegenüber sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung „wirtschaftspolitische oder standespolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder sonst wie den Wettbewerb verzerren […]“,[8] unzulässig. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit müssen in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sein (Art. 94 Abs. 4 BV).

Bund und Kantone werden in Art. 94 BV ausserdem verpflichtet, die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren (Abs. 2) sowie im Rahmen ihrer Zuständigkeit für günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft zu sorgen (Abs. 3).

b) Land- und Forstwirtschaft

Die Kompetenzen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft liegen überwiegend beim Bund. Im Bereich der Landwirtschaft lässt Art. 104 BV dem Bund eine weitgehende Regelungskompetenz zukommen, welche insbe-

[8] Vgl. statt vieler: BGE 130 I 26 E. 4.5.

sondere die sichere Versorgung der Bevölkerung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Pflege der Kulturlandschaft sowie die dezentrale Besiedlung des Landes sicherstellen soll. Von dieser Regelungskompetenz hat der Bund insbesondere mit dem Erlass des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) in umfassender Weise Gebrauch gemacht hat. Damit ist eine eigenständige kantonale Landwirtschaftspolitik kaum mehr möglich. Dasselbe gilt auch für die Forstwirtschaft. Nach Art. 77 Abs. 1 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz- Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann. Dazu legt er Grundsätze über den Schutz des Waldes fest (Art. 77 Abs. 2 BV). Obwohl er in diesem Bereich somit lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt, regelt das darauf gestützte Waldgesetz (WaG; SR 921.0) alles Wesentliche umfassend und meist abschliessend. Den Kantonen verbleibt damit sowohl im Landwirtschafs- als auch im Forstwirtschaftsbereich hauptsächlich der Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen. Immerhin sind sie aber befugt, in beiden Bereichen eigene, ergänzende Fördermassnahmen zu treffen.

c) Kantonalbank

Es sind diesbezüglich keine übergeordneten Vorgaben ersichtlich.

d) Versicherung

Es sind diesbezüglich keine übergeordneten Vorgaben ersichtlich.

e) Regalien

Wie oben bereits erwähnt, ist es den Kantonen im Bereich der Regalrechte erlaubt, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Der Regalvorbehalt des Art. 94 Abs. 4 BV bezieht sich grundsätzlich auf die historischen Grundmonopole, namentlich auf das Jagdregal, das Fischereiregal, das Bergregal, das Wasserregal sowie das Salzregal. Nach der Rechtsprechung des Bundesgericht würde Art. 94 Abs. 4 BV aber auch die Begründung neuer Regalrechte zulassen, sofern diese gesetzlich vorgesehen und im öffentlichen Interesse sind sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Als Rechtfertigung kommen insbesondere polizeiliche oder sozialpolitische Gründe infrage. Hingegen dürfen neue kantonale Monopole im Unterschied zu den historischen Monopolen nicht als Fiskalmonopole ausgestaltet werden.

3. Verfassungsvergleich

Die Bestimmungen im Bereich der Wirtschaftsordnung sind geprägt von grosser Heterogenität. Die meisten Kantone kennen eine Bestimmung, welche die Grundsätze und Ziele der kantonalen Wirtschaftspolitik festlegt. In diesen steht praktisch überall – wie im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch – die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund. Auch die (strukturelle und regionale) Ausgewogenheit der wirtschaftlichen Entwicklung wird in verschiedenen Kantonsverfassungen erwähnt (§ 50 Abs. 2 KV/AG, Art. 50 Abs. 1 KV/BE, Art. 121 Abs. 2 KV/SO, Art. 58 Abs. 1 KV/VD). Besondere Beachtung schenken einige Kantone zudem den kleinen und mittleren Unternehmen (sog. KMU; vgl. § 121 Abs. 2 KV/BL, Art. 50 Abs. 2 KV/BE), wobei für diese insbesondere die Regelungsdichte sowie die administrative Belastung gering gehalten werden sollen (§ 50 Abs. 3 KV/AG, Art. 84 Abs. 4 KV/GR, Art. 121 Abs. 5 KV/SO). Neben den KMU wird vereinzelt auch ein dezentralisierter bzw. breitgestreuter Detailhandel als besonders förderungswürdig hervorgehoben (Art. 50 Abs. 2 KV/BE, § 122 KV/BL). Nicht zuletzt setzen sich verschiedene Kantone ein

höchstmöglicher Beschäftigungsgrad (§ 50 Abs. 2 KV/AG) oder sogar die Vollbeschäftigung (§ 121 Abs. 1 KV/BL, Art. 57 Abs. 1 KV/FR, Art. 185 Abs. 2 KV/GE) zum expliziten Ziel der kantonalen Wirtschaftspolitik.

Auch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft kennen viele Kantone spezielle Verfassungsbestimmungen. Darin definieren sie primär, was aus kantonaler Sicht als förderungswürdig erachtet wird. Im Allgemeinen ist dies eine leistungsfähige (und teilweise auch nachhaltig produzierende, auf die Versorgungssicherheit ausgerichtete) Land- und Forstwirtschaft (vgl. z.B. § 51 Bst. a KV/AG). Als speziell förderungswürdig im Bereich der Landwirtschaft werden teilweise – analog zum Kanton Appenzell Ausserrhoden – bäuerliche Familienbetriebe, naturnahe Bewirtschaftungsweisen sowie das bäuerliche Bildungswesen erachtet (Art. 51 Abs. 2 KV/BE, § 123 Abs. 2 Bst. c KV/BL). Einige kantonale Verfassungsbestimmungen nennen zudem noch weitere Förderungsinhalte, wie z.B. landwirtschaftliche Produkte aus dem Kanton (Art. 187 Abs. 2 KV/GE). Im Bereich der Forstwirtschaft steht der Erhalt des Waldes im Vordergrund (vgl. z.B. § 124 Abs. 1 KV/BL).

Die Bestimmungen über die Regalrechte fallen im kantonalen Vergleich relativ ähnlich aus. Zu erwähnen sei an dieser Stelle einzig der Kanton Basel-Stadt, welcher in der Bestimmung über die Regalrechte zugleich auch die öffentlichen Sachen regelt (vgl. § 38 KV/BS). Hingegen regelt der Kanton Solothurn die Hoheit über die öffentlichen Sachen, deren Gebrauch und Nutzung in einer separaten Bestimmung innerhalb des Kapitels über die Wirtschaftsordnung (vgl. Art. 125 KV/SO).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Grundsatz

Soll Art. 43 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts die eine Anpassung zwingend machen würde.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die Zusammenarbeit im Raum Ostschweiz mit dem Zentrum St. Gallen ist im Standortwettbewerb zentral. Diese interkantonale Perspektive wird in der Bestimmung nicht explizit erwähnt. Implizit ist sie allerdings in Abs. 1 enthalten.
- Die praktische Bedeutung von Abs. 3 ist fraglich, weshalb er gestrichen werden könnte.

Antrag ans Plenum:

Art. 43 Abs. 1 KV soll unverändert beibehalten werden. ***(einstimmig)***

Art. 43 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. ***(4 dafür, 3 dagegen)***

Art. 43 Abs. 3 KV soll gestrichen werden. ***(5 dafür, 2 dagegen)***

b) Land- und Forstwirtschaft

Soll Art. 44 KV (Inhalt) unverändert beibehalten, ergänzt bzw. neuformuliert oder gestrichen werden?

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

- Die Bestimmung äussert sich zu den zentralen förderungsrelevanten Inhalten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Sie hat sich soweit bewährt.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Es könnte zusätzlich noch die Förderungswürdigkeit einer nachhaltig und umweltgerecht produzierenden Land- und Forstwirtschaft festgehalten werden.

Argumente pro Streichung:

- Der Land- und Forstwirtschaft kommt heute keine herausragende Stellung innerhalb der Gesamtwirtschaft des Kantons mehr zu (auch nicht im Vergleich zu anderen Kantonen). Es ist deshalb zu diskutieren, ob dieser Zweig überhaupt noch gesondert in der Verfassung aufgeführt werden soll.

Antrag ans Plenum:

Art. 44 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 6 zu 1 Stimmen)*

Die Leistungsfähigkeit soll aus Art. 44 Abs. 1 KV gestrichen werden. *(5 dafür, 1 dagegen, bei 1 Enthaltung)*

Hingegen soll in Art. 44 Abs. 1 KV die Förderungswürdigkeit einer nachhaltigen, umweltschonenden und den topographischen Verhältnissen angepassten Land- und Forstwirtschaft verankert werden. *(6 dafür, bei 1 Enthaltung)*

Art. 44 Abs. 2 KV soll gestrichen werden. *(einstimmig)*

Art. 44 Abs. 3 soll unverändert beibehalten werden. *(6 dafür, bei 1 Enthaltung)*

c) Kantonalbank

Soll Art. 45 KV (Inhalt) beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro Beibehaltung:

- Durch die Beibehaltung der Bestimmung wird die Option einer eigenen Ausserrhoder Kantonalbank offengelassen.
- Da das Kapitel der nicht mehr existenten Kantonalbank noch nicht vollständig geschlossen ist (Stichwort: Archiv), würde eine Beibehaltung von Art. 45 KV auch die künftige Generation daran erinnern, dass dies noch geschehen muss.

Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung verfügt über keine praktische Bedeutung. Seit mehr als 20 Jahren verfügt der Kanton über keine Kantonalbank mehr. Es ist eher unwahrscheinlich, dass es in absehbarer Zukunft wieder eine Ausserrhoder Kantonalbank gibt.
- Die Streichung der Bestimmung entspricht der Realität und schafft auf Verfassungsstufe Klarheit.

Antrag ans Plenum:

Art. 45 KV soll gestrichen werden. ***(5 dafür, 2 dagegen)***

d) Versicherung

Soll Art. 46 KV (Inhalt) unverändert beibehalten, ergänzt bzw. neuformuliert (insbesondere Aufnahme des Monopols) oder gestrichen werden?

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

- Die Bestimmung lässt die Möglichkeit einer Privatisierung der Assekuranz offen.
- Das Versicherungsobligatorium verfügt sowohl über eine volkswirtschaftliche als auch eine sozialpolitische Dimension, indem es sicherstellt, dass alle Hauseigentümer versichert sind und bei einem Schadensereignis nicht in eine Notlage geraten. Zwar hat auch das Monopol des Kantons einen volkswirtschaftlichen Hintergrund, da es tiefere Prämien für die Hauseigentümer bewirkt, es ist jedoch nicht von solch grundlegender Bedeutung für den Kanton wie das Versicherungsobligatorium. In diesem Sinne macht die ausschliessliche Erwähnung des Obligatorium in Art. 46 KV ohne das Monopol durchaus Sinn.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die geltende Bestimmung legt lediglich das Versicherungsobligatorium fest, das Monopol wird hingegen nur auf Gesetzesstufe normiert. Entsprechend könnte das Monopol in der Verfassung verankert werden.

Argumente pro Streichung:

- Art. 108 KV sieht vor, dass öffentliche Aufgaben nach Massgabe des Gesetzes von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden können. Die Verfassung setzt demnach die Rahmenbedingungen für eine Auslagerung, womit sich separate Verfassungsgrundlagen für die einzelnen Anstalten erübrigen. So verfügen auch der SVAR oder die SOVAR über keine verfassungsrechtliche Grundlage. In diesem Sinne könnte auch Art. 46 KV gestrichen werden. Sowohl bundesrechtlich als auch kantonalrechtlich würde eine formell-gesetzliche Grundlage für den Bereich der Gebäudeversicherung genügen.

Antrag ans Plenum:

Art. 46 KV soll unverändert beibehalten werden. ***(einstimmig)***

e) Regalien

Soll Art. 47 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):
- Die Bestimmung hat sich bewährt und legt die üblichen Regalrechte fest.
- Das übergeordnete Recht macht keine Anpassung notwendig.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:
- Es ist unklar, ob das Bergregal auch die Nutzung des Untergrunds im Allgemeinen umfasst. Eine diesbezügliche Ergänzung würde Klarheit schaffen.

Antrag ans Plenum:

Art. 47 Abs. 1 lit. c KV soll mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werden. *(einstimmig)*

Ansonsten soll Art. 47 KV unverändert beibehalten werden. *(einstimmig)*

5. Literaturhinweise
- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 86 ff.

6. Beschlüsse

28.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: – Art. 43 Abs. 1 und 2 KV sollen unverändert beibehalten werden. Abs. 3 soll gestrichen werden (vgl. Ziff. 4.a). – Aus Art. 44 Abs. 1 KV soll die Leistungsfähigkeit gestrichen werden. Hingegen soll in Abs. 1 zusätzlich die Förderungswürdigkeit einer umweltschonenden und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft verankert werden. Abs. 2 soll gestrichen werden (vgl. Ziff. 4.b). – Art. 45 KV soll gestrichen werden (vgl. Ziff. 4.c). – Art. 46 KV soll unverändert beibehalten werden (vgl. Ziff. 4.d). – Art. 47 Abs. 1 lit. c KV soll mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werden (vgl. Ziff. 4.e).
14.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt I des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.