J. Gesundheitswesen (Art. 48 KV)

1. Geltendes Recht

Die geltende Kantonsverfassung regelt das Gesundheitswesen umfassend. Auch hier gibt es geteilte Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden. Art. 48 KV enthält drei wichtige Aufgabenbereiche und drei spezifische Akzentsetzungen für die Ausserrhoder Gesundheitspolitik. Zu den drei Aufgabenbereichen gehören die Sicherstellung einer medizinischen und pflegerischen *Versorgung* der Bevölkerung (Abs. 1), die *Gesundheitsförderung und Prävention* (Abs. 3), sowie der *Gesundheitsschutz bzw. die gesundheitspolizeiliche Aufsicht* über sämtliche Institutionen des Gesundheitswesens, Gesundheitsberufe und das Heilmittelwesen (Abs. 5). Daneben unterstreicht Art. 48 KV die besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen im Kanton und in der Region (Abs. 2), der Pflege und Hilfe zu Hause (Spitex; Abs. 4) sowie der freien Heiltätigkeit (Abs. 6). Gerade letztere hat im liberal geprägten Appenzell Ausserrhoden eine sehr lange Tradition, weshalb sie in der Verfassung besondere Erwähnung findet. Im Übrigen vollzieht Appenzell Ausserrhoden im Gesundheitswesen immer mehr Bundesrecht (vgl. nachfolgend, Ziff. 2), was in den 1990er-Jahren noch nicht wie im heutigen Ausmass der Fall war.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zeigt sich folgende grobe Zweiteilung (vgl. Art. 4 und 5 Gesundheitsgesetz [bGS 811.1]): Der Kanton auf der einen Seite ist für die gesamte stationäre Gesundheitsversorgung im *medizinischen* Bereich zuständig – neben dem Betrieb eigener Spitäler, die im Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) zusammengefasst sind, erstellt er periodisch die Spitalplanung und die Spitalliste. Letzteres ist wiederum Ausfluss von Bundesrecht (dazu sogleich, Ziff. 2). Auch das Rettungswesen gehört zu den kantonalen Aufgaben. Weiter fallen alle gesundheitspolizeilichen Aufgaben in die Zuständigkeit des Kantons (inkl. Heilmittel, Tiergesundheit und Lebensmittel), soweit nicht der Bund zuständig ist (insb. im Heilmittelrecht). So benötigen ein Grossteil der Gesundheitsberufe und Institutionen des Gesundheitswesens eine Bewilligung des Kantons. Die Gemeinden auf der anderen Seite sind primär für die *pflegerische* Versorgung zuständig, so z.B. indem sie eigene Alter- und Pflegeheime betreiben bzw. betreiben lassen und für geeignete Strukturen bei den Spitex-Dienstleistungen sorgen. Zudem steht das Bestattungswesen unter kommunaler Hoheit, wobei der Kanton gewisse Leitplanken setzt (vgl. Art. 62 ff. Gesundheitsgesetz).

Der dargestellten Zweiteilung folgt auch der Finanzierungsteiler. So übernimmt der Kanton den gemäss Bundesrecht vorgeschriebenen Mindestanteil der öffentlichen Hand bei den Spitalrechnungen (55 %). Der Rest geht zulasten der Krankenversicherer (45 %; vgl. auch unten, Ziff. 2). Demgegenüber finanzieren die Gemeinden einen relativ grossen Anteil der Pflegekosten (sog. Restkostenfinanzierung; vgl. Art. 25a KVG).

2. Übergeordnetes Recht

Wie erwähnt, sind seit den 1990er-Jahren immer mehr Vorgaben des Bundes dazu gekommen, welche die ursprünglich grosse Autonomie der Kantone im Gesundheitswesen zunehmend einschränken. Im Bereich der Lebensmittel, der Heilmittel, der Betäubungsmittel, der Bekämpfung stark verbreiteter Krankheiten von Menschen und Tieren verfügte der Bund seit jeher über weitgehende Regelungsbefugnisse (vgl. Art. 118 Abs. 2 BV) – ebenso in der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie (Art. 119 und 120 BV).

Was im Bundesrecht neu dazu kam, sind harmonisierende Normen hinsichtlich der Bewilligungspflicht und der Berufszulassung im Gesundheitswesen. Startschuss bildete dabei das 2006 erlassene Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufgesetz; MedBG; SR 811.11). 2011 trat das Bundesgesetz über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz; PsyG; SR 935.81) hinzu. Den vorläufigen Abschluss bildet nun das 2016 geschaffene Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz; GesBG), das voraussichtlich 2020 in Kraft tritt. Insgesamt verbleibt den Kantonen ein immer kleinerer Bereich, in dem sie eigenständige Regeln zu den Gesundheitsberufen erlassen dürfen (noch zulässig z.B. im Heilpraktikerwesen).

Auch was die Gesundheitsversorgung anbelangt, gibt der Bund den Takt stärker vor als noch vor 25 Jahren. Er tut dies indirekt vor allem über entsprechende Vorschriften im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), wobei dies nicht die gesamte Gesundheitsversorgung betrifft, sondern nur die Grundversicherung. Seit 2012 geniessen Patientinnen und Patienten in der Grundversicherung beispielsweise mehr Freiheiten bei der Spitalwahl – öffentliche Spitäler gerieten dadurch unter einen grösseren Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig führte der Bundesgesetzgeber das System der Fallpauschalen ein und schrieb den Kantonen vor, mindestens 55 % einer Spitalrechnung zu bezahlen (vgl. Art. 49a Abs. 2ter KVG). Aufgrund zweier jüngerer Volkabstimmungen (2009 und 2014) haben Bund und Kantone neu für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung zu sorgen (Art. 117a BV, mit besonderem Fokus auf die Hausarztmedizin) und die Komplementärmedizin zu berücksichtigen (Art. 118a BV). Seit 2000 bzw. 2010 ist der Bund zudem für den Erlass von Vorschriften über die Transplantationsmedizin und die Humanforschung zuständig. Schliesslich hat der Bund 2008 mit dem Bundesgesetz über den Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31) auch im Präventionsbereich einschneidende Regelungen geschaffen. Wobei hier noch bemerkt sei, dass Appenzell Ausserrhoden bereits seit 2007 das Rauchen in geschlossenen Räumen verbietet, die der Öffentlichkeit zugängig sind (Art. 17 Gesundheitsgesetz). Schliesslich regelt der Bund neu auch das elektronische Patientendossier (Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier [EPDG; SR 816.1]) und die Registrierung von Krebserkrankungen (Bundesgesetz über die Krebsregistrierung [KRG; SR 818.33]).

3. Verfassungsvergleich

Da das Gesundheitswesen seit jeher eine stark kantonal geprägte Staatsaufgabe ist, finden sich in nahezu allen Kantonsverfassungen entsprechende Bestimmungen dazu. Die drei übergeordneten Themen Gesundheitsversorgung, Gesundheitsförderung und Prävention und Gesundheitsschutz bzw. Gesundheitspolizei werden in vielen Kantonsverfassungen aufgegriffen – dies in ähnlicher oder in abgewandelter Form wie in Appenzell Ausserrhoden (exemplarisch § 26 KV/BS, analog: BE, GE, GR, SG, SH, SZ). Relativ verbreitet ist die ausdrückliche Förderung der Spitex bzw. der Hilfe und Pflege zu Hause, wobei hier die basel-städtische Variante besonders hervorsticht, die ein zusätzliches Augenmerk auf die pflegenden Angehörigen richtet (§ 26 Abs. 3 KV/BS). Teilweise erfolgt ein expliziter Hinweis auf die Patientenrechte (§ 26 Abs. 5 KV/BS und Art. 87 Abs. 4 KV/SH) oder auf den Passivraucherschutz (exemplarisch Art. 68 Abs. 2 KV/FR, ebenso: GE, VD). Im Unterschied zu Appenzell Ausserrhoden verfügen diverse Kantonsverfassungen über separate Bestimmungen, wonach der Staat eigene Spitäler oder Pflegeheime führen kann (vgl. z.B. Art. 101 KV/SO).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll Art. 48 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Der Artikel hat sich bewährt. Er deckt die wichtigsten Aspekte der Gesundheitspolitik ab. Er erlaubt es (insbesondere Abs. 1), auf Gesetzesstufe entsprechende Fördermassnahmen zu ergreifen.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht nötig.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung:

- In Art. 48 Abs. 1 KV sollte der Begriff« sicherstellen» verwendet werden. Er liegt auf der Linie des KVG und ist verbindlicher.
- Die Selbstverantwortung gemäss Art. 48 Abs. 3 KV ist nicht spezifisch förderungswürdig. Zudem sollten im selben Absatz zeitgemässere Begriffe verwendet werden.
- Die einseitige Pflicht zur Förderung der Spitex gemäss Art. 48 Abs. 4 KV hat dazu geführt, dass kantonale Beiträge für die Ausbildung zur/zum Fachfrau/Fachmann Gesundheit, Fachfrau/Fachmann Betreuung sowie Pflegefachfrau/Pflegefachmann nur an Spitex-Organisationen ausgerichtet werden – dasselbe gilt bei den Fort- und Weiterbildungsbeiträgen (vgl. Art. 19 und 20 Verordnung über die Pflegefinanzierung [PFV; bGS 833.151]). Dies obwohl sich der Fachkräftemangel auch in anderen Einrichtungen zeigt (z.B. in Pflegeheimen, Spitälern). Im Übrigen gilt in der Langzeitpflege aufgrund neuerer Erkenntnisse ohnehin nicht mehr der Grundsatz «ambulant *vor* stationär», sondern «ambulant *und* stationär» (integrierte Versorgung). Auch der Regierungsrat folgt seit 2017 diesem Ansatz (Pflegeheimplanung Appenzell Ausserrhoden 2017, S. 38). Die einseitige Spitex-Förderung könnte demnach gestrichen und mit Folgendem ersetzt werden: Förderung der integrierten Versorgung in der Langzeitpflege.
- Im geltenden Art. 48 Abs. 5 KV werden weder das Tiergesundheits- noch das Lebensmittelwesen angesprochen, was zu ergänzen wäre.
- Weiter könnten wie in Basel-Stadt die pflegenden Angehörigen speziell erwähnt werden. Dies auch unter dem Aspekt des demographischen Wandels und einer Alterspolitik, die die pflegenden Angehörigen als wichtigen Eckpfeiler anerkennt.

Antrag ans Plenum:

In Art. 48 Abs. 1 KV soll «Voraussetzungen schaffen» mit «sicherstellen» ersetzt werden. *(einstimmig)*

Art. 48 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 4 zu 4 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten)*

In Art. 48 Abs. 3 KV:

- **soll die Förderung der Selbstverantwortung gestrichen werden; *(6 dafür, 2 dagegen)***
- **sollen im zweiten Teil des Absatzes die bisherigen Begriffe mit «Gesundheitsförderung und Prävention» ersetzt werden. *(6 dafür, 2 dagegen)***

In Art. 48 Abs. 4 KV:

- **soll keine explizite Ausbildungsförderung verankert werden; *(einstimmig)***
- **soll der Akzent auf die Förderung der Kranken- und Gesundheitspflege nach dem Prinzip der integrierten Versorgung gelegt werden (statt nur auf die Spitex-Förderung); *(einstimmig)***
- **sollen die pflegenden Angehörigen Erwähnung finden. *(6 dafür; 2 dagegen)***

Zudem soll das Tiergesundheitswesen in Art. 48 KV angesprochen werden. *(einstimmig)*

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 91 ff.
- https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/das-blv/auftrag/one-health.html

6. Beschlüsse

14.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums (vgl. Ziff. 4): – In Art. 48 Abs. 1 KV soll «Voraussetzungen schaffen» mit «sicherstellen» ersetzt werden. – Art. 48 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. – In Art. 48 Abs. 3 KV soll die Förderung der Selbstverantwortung gestrichen und die übrigen Begriffe sollen mit «Gesundheitsförderung und Prävention» ersetzt werden. – In Art. 48 Abs. 4 KV soll der Akzent auf die Förderung der Kranken- und Gesundheitspflege nach dem Prinzip der integrierten Versorgung gelegt werden (statt nur auf die Spitex-Förderung) und die pflegenden Angehörigen sollen Erwähnung finden. – Zudem soll das Tiergesundheitswesen in Art. 48 KV angesprochen werden.
28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt J des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.

K. Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung (Art. 49 KV)

1. Geltendes Recht

Art. 49 KV erklärt die Förderung der Kultur (Abs. 1), die Unterstützung der wissenschaftlichen Tätigkeit (Abs. 2) sowie die Förderung der sinnvollen Freizeitgestaltung (Abs. 3) zur gemeinsamen Aufgabe von Kanton und Gemeinden.

Die Kulturförderung im weiteren Sinn umfasst drei Komponenten, nämlich die Förderung der Kultur im engeren Sinn, die Vermittlung sowie die Erhaltung der Kultur (vgl. Art. 2 Kulturförderungsgesetz [bGS 420.1]). In erster Linie erfolgt die Kulturförderung durch die Gewährung von finanziellen Beiträgen (vgl. Art. 4 Kulturförderungsgesetz). Darüber hinaus werden der Kanton und die Gemeinden aber auch dazu verpflichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche kulturelle Tätigkeiten überhaupt erst ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 Kulturförderungsgesetz). Dazu zählen etwa die zahlreichen Koordinationsaufgaben, die insb. der Kanton in der Kulturförderung übernimmt (bspw. im Bereich der Museen und in Absprache mit den privaten Institutionen der Kulturförderung). Die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit erfolgt insbesondere im Rahmen der Unterstützung von wissenschaftlichen Projekten oder von Organisationen der wissenschaftlichen Forschung (z.B. Universitäten oder andere wissenschaftliche Institutionen wie z.B. die Internationale Bodenseehochschule im Rahmen der Internationalen Bodenseekonferenz, die mit finanziellen Beiträgen unterstützt wird). Demgegenüber erfolgt die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung beispielsweise durch die Unterstützung von Vereinen. So können Sportvereinen z.B. Beiträge an Sportgeräte- und Materialanschaffungen oder an Sportveranstaltungen gewährt werden (vgl. Art. 5 und 5a Sportfondsverordnung [bGS 612.3]).

2. Übergeordnetes Recht

Für den Bereich der Kultur sieht die BV explizit die kantonale Zuständigkeit vor (Art. 69 Abs. 1 BV). Zwar kommen auch dem Bund gewisse Kompetenzen zu, diese beschränken sich jedoch primär auf kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse (Art. 69 Abs. 2 BV). Hinzu kommen bestimmte sektorielle Kulturkompetenzen des Bundes, etwa im Bereich der Filmförderung (Art. 71 BV) oder bezüglich der Unterstützung mehrsprachiger Kantone (Art. 70 Abs. 4 BV). Insgesamt verfügen die Kantone im Bereich der Kultur bzw. der Kulturförderung aber über einen praktisch uneingeschränkten Gestaltungsspielraum. Zu beachten bleibt jedoch die grundrechtlich garantierte Kunstfreiheit (Art. 21 BV).

In Bezug auf die wissenschaftliche Tätigkeit verleiht Art. 64 BV dem Bund die Kompetenz, die wissenschaftliche Forschung und die Innovation zu fördern sowie Forschungsstätten zu errichten, zu übernehmen oder zu betreiben. Die eigene Forschungstätigkeit des Bundes sowie dessen Forschungsförderung treten neben die entsprechenden Engagements der Kantone. Die Kantone werden dadurch nicht eingeschränkt, womit es sich bei Art. 64 BV um eine parallele Kompetenz handelt. Sie haben allerdings auch hier das entsprechende Grundrecht, die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV), zu beachten.

Die Freizeitgestaltung kann der Bund lediglich im Bereich des Sports fördern, wobei sich seine Förderungskompetenz insbesondere auf die Ausbildung bezieht (vgl. Art. 68 Abs. 1 BV). Auch bei dieser Kompetenz handelt es sich um eine parallele Kompetenz, welche die Kantone in ihrem Gestaltungsspielraum nicht einschränkt.

3. Verfassungsvergleich

Die Bestimmung in der Ausserrhoder Kantonsverfassung zu den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Freizeit präsentiert sich im kantonalen Vergleich als eher knapp. Insbesondere die Kulturförderung wird in praktisch allen modernen Kantonsverfassungen relativ ausführlich thematisiert. Der konkrete Inhalt der Kulturförderung, welcher im Kanton Appenzell Ausserrhoden erst auf Gesetzesstufe umschrieben wird (vgl. Ziff. 1), wird vielfach bereits auf Verfassungsstufe aufgegriffen (vgl. z.B. Art. 48 Abs. 1 KV/BE, Art. 79 KV/FR, Art. 216 KV/GE, Art. 90 KV/GR). Hingegen wird die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit bzw. der Forschung in anderen Kantonsverfassungen – wenn überhaupt – auch nur oberflächlich thematisiert (vgl. z.B. Art. 65 Abs. 3 KV/FR). Auch die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung fand in diversen Kantonsverfassungen Eingang in den Katalog der öffentlichen Aufgaben (vgl. Art. 91 KV/GR, Art. 92 KV/SH, Art. 113 KV/SO, Art. 41 KV/FR), wobei beispielsweise aber der Kanton Schaffhausen die Bestimmung noch konkretisiert und insbesondere die Jugendarbeit und den Sport zum zentralen Inhalt der Fördertätigkeit erklärt. Es gibt jedoch auch viele Kantone, welche ganz darauf verzichtet haben, die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung zur Staatsaufgabe zu erklären. Stattdessen sehen diese teilweise die Förderung von spezifischen Bereichen der Freizeitgestaltung, so z.B. des Sports, vor (vgl. z.B. Art. 54 KV/VD, Art. 121 KV/ZH).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll Art. 49 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Die offene Formulierung der Bestimmung lässt viel Spielraum für verschiedene Förderungsmassnahmen im Bereich der Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung.
- Die Förderung der Freizeitgestaltung könnte insbesondere im Zusammenhang mit der Strukturdiskussion eine Bedeutung erlangen: Sollten Gemeinden künftig fusionieren und grösser werden, so werden weitere Lebensgemeinschaften in Weilern, Dörfern etc. entstehen, die zwar eine Einheit bilden, aber politisch kein Gemeinwesen mehr sind. Das „Dorfleben“ an diesen Orten zu fördern, sollte eine Aufgabe von Kanton und Gemeinden sein. Da ist die Freizeitgestaltung sehr wichtig.
- Die Work-Life-Balance ist ein zunehmend wichtiges Thema. Eine massvolle Förderung des Angebots für Freizeitaktivitäten durch Kanton und Gemeinden ist daher sinnvoll. Da dies im Lichte der Selbstverantwortung umstritten sein könnte, ist eine verfassungsrechtliche Grundlage nötig.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die Verfassungsbestimmung ist sehr unbestimmt und sollte insbesondere in Bezug auf die Kulturförderung die zentralen Aufgaben gemäss dem Kulturförderungsgesetz aufgreifen (Förderung i.e.S., Vermittlung und Erhaltung). Angesichts der Bedeutung der Kulturförderung sollte ihr ein eigenständiger Artikel gewidmet werden.
- Die Freizeitgestaltung fällt in den Verantwortungsbereich der Privaten. Abs. 3 könnte als Eingriff des Staates in diesen Privatbereich angesehen werden. Eine Streichung wäre deshalb zu diskutieren.
- Die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit könnte um die Innovationsförderung ergänzt werden. Gerade für einen Kanton ohne Hochschulen und wissenschaftliche Forschung könnte eine Form von Innovationsförderung in Zusammenarbeit mit der Industrie von Bedeutung sein.

Verfassungsbriefkasten:
In einem Beitrag aus dem Verfassungsbriefkasten leitete Verena Studer folgende Frage aus der Bevölkerung an die Arbeitsgruppe 2 weiter: „Müsste der Sport nicht unter Aufgaben separat in der Verfassung aufgeführt werden, da wir im Kanton eine Sportschule und ein Amt für Sport haben?“.
Aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 spricht dieses Anliegen für die Beibehaltung von Art. 49 Abs. 3 KV. Die Möglichkeit für Sportförderung ist darin inbegriffen. Eine ausdrückliche Erwähnung des Sports erscheint damit jedoch nicht erforderlich. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Sportförderung im Schulbereich besteht zudem im Bildungsauftrag (Vgl. Art. 36 f. KV), der auch die Förderung der Lernenden im Bereich Sport umfasst.

Antrag ans Plenum:

<u>Kultur:</u>

Art. 49 Abs. 1 KV soll in einen eigeständigen Kulturartikel ausgegliedert werden. *(einstimmig)*

Dieser Kulturartikel soll sich inhaltlich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen. In diesem Sinne soll die Förderung der kulturellen Vielfalt der Gegenwart sowie die Pflege des kulturellen Erbes ausdrücklich verankert werden. *(einstimmig)*

<u>Wissenschaft:</u>

Art. 49 Abs. 2 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 5 zu 2 Stimmen)*

Die Bestimmung soll aber dahingehend ergänzt werden, dass neben der wissenschaftlichen Tätigkeit auch die Innovation unterstützt wird. *(5 dafür, bei 2 Enthaltungen)*

<u>Freizeitgestaltung:</u>

Art. 49 Abs. 3 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 4 zu 3 Stimmen)*

Die Bestimmung soll aber dahingehend umformuliert werden, dass nicht mehr die sinnvolle Freizeitgestaltung, sondern sinnvolle Freizeitangebote gefördert werden. *(4 dafür, 3 dagegen)*

5. Literaturhinweise

– *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 93

6. Beschlüsse

28.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: – Art. 49 Abs. 1 KV soll in einen eigenständigen Kulturartikel ausgegliedert werden. Dieser soll sich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen. – In Art. 49 Abs. 2 KV soll neben der wissenschaftlichen Tätigkeit auch die Innovation verankert werden. – Art. 49 Abs. 3 KV soll dahingehend umformuliert werden, dass nicht mehr die sinnvolle Freizeitgestaltung, sondern sinnvolle Freizeitangebote gefördert werden (vgl. Ziff. 4).
14.03.2019 28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt K des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.

L. Aufnahme fehlender Aufgaben

1. Medien

a) Ausgangslage

Inhalt und Bedeutung

Die Medien erfüllen in einem freiheitlichen und demokratisch organisierten Rechtsstaat eine wichtige Aufgabe. Sie werden daher auch als «vierte Gewalt» oder als «Wachhunde» (watch dogs) der Demokratie bezeichnet. Indem sie über staatliche Tätigkeiten kritisch berichten, üben sie zum einen eine gewisse Kontrollfunktion aus. Zum anderen bilden sie einen wichtigen Pfeiler in der politischen Meinungsbildung der Bevölkerung.
Die Medienlandschaft befindet sich seit geraumer Zeit in einem rasanten Strukturwandel – hauptsächlich bedingt durch die fortschreitende Digitalisierung und das geänderte Nutzungsverhalten. Gerade bei den Printmedien und dort vor allem bei den Tageszeitungen erfolgt eine starke Marktkonzentration. Das heisst: Es gibt nur noch wenige Anbieter mit einer starken Reichweite – dasselbe gilt im Online-Bereich. Damit einher geht eine Mehrfachverwertung von Inhalten, eine Zunahme von sog. Mantelzeitungen und die Homogenisierung der Berichterstattung. Davon betroffen war und ist u.a. die vormals unabhängige Appenzeller Zeitung und das St. Galler Tagblatt (2018: Zusammenlegung der überregionalen Ressorts von «Aargauer Zeitung», «Luzerner Zeitung» und «St. Galler Tagblatt» im Zuge des Joint Ventures zwischen NZZ-Mediengruppe und der AZ Medien).

Im Online-Bereich kommt schliesslich den Sozialen Medien bzw. den grossen Internetkonzernen wie Google, Facebook und Twitter weltweit eine relativ grosse Bedeutung zu. Hier rufen die Nutzerinnen und Nutzer in vielfältiger Weise Informationen ab und teilen sie untereinander. Durch die Anwendung von Algorithmen neigen solche Internetseiten und Plattformen jedoch dazu, nur Informationen anzuzeigen, die den bisherigen Ansichten der Nutzerin oder des Nutzers entsprechen (z.B. personalisierte Suchergebnisse bei Google, personalisierter News Stream von Facebook). Dabei besteht die Gefahr von sog. Filterblasen, was mit Blick auf möglichst freie und offene politische Meinungsbildungsprozesse problematisch sein kann.

Übergeordnetes Recht

Zentrale Vorgaben finden sich in den Grundrechten: Zum einen ist die freie Meinungsäusserung und die freie Informationsbeschaffung garantiert (Art. 16 BV); zum anderen gewährleistet die Bundesverfassung die Medienfreiheit und verbietet staatliche Zensur (Art. 17 BV) und garantiert – im Kontext der politischen Rechte – die freie Willensbildung (Art. 34 BV). Letztere richtet sich primär an staatliche Behörden und auferlegt diesen in Abstimmungskämpfen Zurückhaltung.

Weiter ist die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen Sache des Bundes (Art. 93 Abs. 1 BV). Die Print- sowie die Onlinemedien sind davon nicht erfasst. Im Bereich Radio und Fernsehen erhebt der Bund von der Bevölkerung eine jährliche Empfangsgebühr, damit der verfassungsrechtliche Leistungsauftrag nach Art. 93 Abs. 2 BV finanziert werden kann (u.a. sachgerechte Darstellung und Gewährleistung der Vielfalt der Ansichten). Der medienpolitisch bedeutsame Art. 93 BV wurde 2018 gestärkt, indem die Stimmberechtigten die No-Billag-Initiative mit über 70 % ablehnten.

Verfassungsvergleich

Soweit ersichtlich verankern einzig die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Genf und Solothurn die Medienpolitik auf Verfassungsstufe (vgl. § 37 KV/AG, § 37 KV/BS, Art. 46 KV/BE, Art. 220 KV/GE, Art. 102 KV/SO). Die Bestimmungen ähneln sich und zielen darauf ab, die Medien in punkto Unabhängigkeit und Informationsvielfalt zu unterstützen. Der Kanton Genf setzt im Unterschied zu den anderen Kantonen noch einen besonderen Akzent auf die Förderung des Zugangs zur digitalen Information.

b) Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll die Medienpolitik als öffentliche Aufgabe in die Verfassung aufgenommen werden?

Argumente pro Aufnahme:

- Die Medien erfüllen eine demokratiepolitisch wichtige Aufgabe, die es zu unterstützen und zu erhalten gilt.
- Eine vielfältige Information der Bevölkerung, gerade mit lokalem Bezug, ist angesichts des Strukturwandels zunehmend gefährdet – insbesondere im Bereich der Tageszeitungen. Der Staat soll entsprechende Gegenmassnahmen ergreifen können; eine Verfassungsbestimmung gibt dem Gesetzgeber einen Umsetzungsauftrag.
- Ein offener politischer Meinungsbildungsprozess ist zentral, jedoch gerade wegen der heutigen Einflussmöglichkeiten im Online-Bereich, insbesondere in den Sozialen Medien, zunehmend ein Problem (Stichworte: Russland-Affäre, Präsidentenwahlen 2016 in den USA).
- Die Verwaltungen von Kanton und Gemeinden betreiben selber je länger, je mehr professionelle Medienarbeit.

Argumente contra Aufnahme:

- Es gilt kein Verfassungsvorbehalt. Der Gesetzgeber könnte heute schon entsprechende Massnahmen beschliessen.
- Die staatliche Medienpolitik ist aus grundrechtlicher Optik eine Gratwanderung. Eine zu starke staatliche Einflussnahme könnte als Widerspruch zur Medienfreiheit aufgefasst werden. Eine Verfassungsbestimmung zur staatlichen Medienpolitik würde diesbezüglich ein falsches Signal setzen.

Antrag ans Plenum:

Die Medienpolitik im Allgemeinen sowie die Gewährleistung einer unabhängigen Meinungsbildung und der Medienvielfalt im Speziellen sollen nicht als öffentliche Aufgabe in die Verfassung aufgenommen werden. *(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsantrags mit 5 zu 3 Stimmen)*

2. Statistik

a) Ausgangslage

Inhalt und Bedeutung

Statistik bedeutet die Aufbereitung und Aufstellung von Daten zum Zwecke der Information mittels quantitativer Methoden. Sie dient in allen Lebensbereichen als Orientierungshilfe und ist Grundlage für die Evaluation und Planung von Entscheiden sowohl in der Forschung als auch in der Praxis. Die amtliche Statistik ist ein Teilbereich der Statistik. Sie soll nicht nur den staatlichen Entscheidungsinstanzen zur Verfügung stehen, sondern auch die Information der breiten Öffentlichkeit, die Unterstützung von Bildung und Forschung sowie die Versorgung der privaten Wirtschaft mit den erforderlichen Daten bezwecken (vgl. Art. 1 Bst. a und b Bundesstatistikgesetz [SR 431.01]).

Die amtliche Statistiktätigkeit im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist heute relativ bescheiden. Eine Fachstelle für Statistik ist nicht vorhanden. Die Statistiktätigkeit erfolgt dezentral in den verschiedenen Departementen bzw. Ämtern und stützt sich auf diverse spezialgesetzliche Grundlagen (vgl. z.B. Art. 23 Finanzhaushaltsgesetz [bGS 612.0]).

Übergeordnetes Recht

Art. 65 BV verleiht dem Bund eine allgemeine Statistik-Kompetenz. Die Bestimmung ist im Sinne einer fachbereichsübergreifenden Infrastrukturaufgabe zu verstehen, welche den Bund verpflichtet, Statistik nicht nur in den Bereichen seiner Sachkompetenzen zu betreiben, sondern unabhängig vom Bestehen einer materiellen Regelungskompetenz alle notwendigen statistischen Daten zu erheben. Die Bundeskompetenz schliesst kantonale statistische Aktivitäten nicht aus. Vielmehr handelt es sich um eine parallele Kompetenz, welche ermöglicht, dass Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig werden. Ein solches paralleles Tätigwerden ist häufig sogar nötig, da die Optik der Bundesstatistik nicht immer den (unterschiedlichen) Bedürfnissen der Kantone entspricht.

Eine zentrale Einschränkung erfährt die statistische Tätigkeit durch die Grundrechte und insbesondere den Datenschutz. Der Umstand, dass für die Statistik Daten über natürliche oder juristische Personen in grosser Menge erhoben, verarbeitet, gespeichert und in aufbereiteter Form veröffentlicht werden, macht diese für Probleme des Datenschutzes besonders anfällig. Zu beachten sind jedenfalls die spezifischen Schranken, die sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Abs. 1 EMRK) ergeben.

Verfassungsvergleich

Obwohl es sich, wie oben erwähnt, bei der Statistik-Kompetenz um eine parallele Kompetenz handelt, findet sich in keiner Kantonsverfassung einen Statistik-Artikel. Ihre statistische Tätigkeit stützen sämtliche Kantone direkt auf das Gesetz, wobei einige Kantone über ein gesondertes Statistikgesetz verfügen (vgl. LU, BL, SG, ZH, GE, VD, FR, NE, TI).

b) Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll die Statistik als öffentliche Aufgabe in die Verfassung aufgenommen werden?

Argumente pro Aufnahme:

- Für die politische Planung und Entscheidungsfindung kommt der Statistik eine bedeutende Rolle zu. Diese würde durch die Verankerung in der Verfassung betont und allenfalls sogar gestärkt werden.
- Die Verankerung der Statistik als öffentliche Aufgabe könnte einen Anstoss für eine umfassendere Statistikerhebung im Kanton geben und hätte insofern Signalwirkung.

Argumente contra Aufnahme:

- Es gibt keinen Verfassungsvorbehalt. Selbst die Schaffung eines gesonderten Statistikgesetzes würde keine Verfassungsbestimmung voraussetzen.
- Die amtliche Statistiktätigkeit ist primär eine „interne Angelegenheit“ und passt somit nicht recht in den Katalog der öffentlichen Aufgaben.

Antrag ans Plenum:

Die Statistik soll nicht als öffentliche Aufgabe in die Verfassung aufgenommen werden. ***(einstimmig)***

3. Öffentliche Sachen

a) Ausgangslage

Inhalt und Bedeutung

Öffentliche Sachen im weiteren Sinne sind alle Sachen, welchen sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient. Massgebend für die Zugehörigkeit zu den öffentlichen Sachen sind somit deren Zweckbestimmung sowie die Verfügungsmöglichkeit des Staates darüber.

Die öffentlichen Sachen im weiteren Sinne können in die Kategorien „Finanzvermögen“ und „öffentliche Sachen im engeren Sinne“ unterteilt werden. Während das Finanzvermögen nur mittelbar, nämlich durch seinen Vermögenswert oder seine Erträgnisse, der Erfüllung staatlicher Aufgaben dient, dienen die öffentlichen Sachen im engeren Sinne in unmittelbarer Weise der Besorgung öffentlicher Aufgaben. Letztere können wiederum in die Kategorien „Verwaltungsvermögen“ und „öffentliche Sachen im Gemeingebrauch“ unterteilt werden. Der Unterschied zwischen diesen beiden Untergruppen besteht darin, dass das Verwaltungsvermögen Gebrauchswerte umfasst und entweder den Behörden oder einem beschränkten Benutzerkreis dient (z.B. Verwaltungsgebäude und Schulhäuser), wohingegen die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch der Allgemeinheit zur Benutzung offenstehen (z.B. Strassen, Plätze und Gewässer).

Regelungen betreffend die Nutzung von öffentlichen Sachen finden sich im Kanton Appenzell Ausserrhoden in diversen Spezialgesetzen, welche sich wiederum auf verschiedene bereichsspezifische Verfassungsbestimmungen stützen. So wird beispielsweise die Benützung von Strassen gestützt auf den Verkehrsartikel (Art. 32 Abs. 1 KV) in den Art. 13 ff. des Strassengesetzes (bGS 731.11) geregelt. Darüber hinaus wird die wirtschaftliche Nutzung von bestimmten öffentlichen Sachen, wie z.B. der Gewässer, bereits durch die in der Verfassung verankerten Regalrechte beschränkt (vgl. Art. 47 KV).

Übergeordnetes Recht

Art. 664 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches (SR 210) bestimmt, dass die herrenlosen und die öffentlichen Sachen unter der Hoheit desjenigen Kantons stehen, in dessen Gebiet sie sich befinden. In diesem Zusammenhang ist „Hoheit“ im Sinne einer Rechtszuständigkeit, welche die Gesetzgebungskompetenz miterfasst, zu verstehen. Es handelt sich dabei um eine umfassende öffentlich-rechtliche Normsetzungsbefugnis, kraft derer die Kantone z.B. bestimmen können, welche Objekte als herrenlos oder öffentlich zu gelten haben, welche Rechtspositionen an ihnen bestehen bzw. begründet werden können und welchem Gemeinwesen sie zustehen.

Verfassungsvergleich

Verschiedene Kantonsverfassungen enthalten gesonderte Bestimmungen zu den öffentlichen Sachen (vgl. § 46 KV/AG, § 118 KV/BL, § 38 KV/BS, Art. 125 KV/SO, § 78 KV/TG, Art. 50 KV/UR). In diesen wird zunächst häufig die kantonale Hoheit über die öffentlichen Sachen in ihrer Gesamtheit bzw. über einzelne öffentliche Sachen ausdrücklich verankert. Sodann enthalten die Bestimmungen zumeist den Auftrag an den Gesetzgeber, Vorschriften über die öffentlichen Sachen bzw. deren Nutzung zu erlassen.

b) Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll eine allgemeine Bestimmung zu den öffentlichen Sachen in den Aufgabenteil der Verfassung aufgenommen werden?

Argumente pro Aufnahme:

- …

Argumente contra Aufnahme:

- Die kantonale Hoheit über die öffentlichen Sachen sowie die Regelungsbefugnis bezüglich deren Nutzung werden bereits im Zivilgesetzbuch ausdrücklich verankert.
- Auf Verfassungsstufe braucht es für den Erlass von Vorschriften über die Nutzung von öffentlichen Sachen keine gesonderte Bestimmung, da sich solche Regelungen heute zumeist auf spezifische Verfassungsbestimmungen (z.B. Art. 32 KV) stützen. Im Übrigen gibt es auch keinen Verfassungsvorbehalt.

Antrag ans Plenum:

Es soll keine allgemeine Bestimmung zu den öffentlichen Sachen in den Aufgabenteil aufgenommen werden. ***(einstimmig)***

4. Beschlüsse

28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: - Der Medienpolitik, der Statistik sowie den öffentlichen Sachen sollen keine Bestimmungen im Aufgabenteil der Verfassung gewidmet werden.
08.04.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt L des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.