B. Umwelt- und Naturschutz (Art. 29 KV)

1. Geltendes Recht

Art. 29 KV, welcher in die geteilte Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fällt, ist als allgemeiner und umfassender Umwelt- und Naturschutzauftrag konzipiert. In diesem Sinne konkretisiert die Bestimmung das in Art. 27 Abs. 1 KV normierte Bekenntnis zum Umweltschutz und zur Nachhaltigkeit. Abs. 1 der Bestimmung hält das grundsätzliche Ziel, das mit dem kantonalen Umwelt- und Naturschutz angestrebt wird, fest. Dieses besteht darin, die natürliche Umwelt für die gegenwärtigen und künftigen Generationen gesund zu erhalten bzw. möglichst wieder herzustellen, falls sie bereits geschädigt ist. Verlangt wird ausserdem, dass die natürliche Umwelt durch staatliche und private Tätigkeiten so wenig wie möglich belastet wird. Als konkrete Aufgabe im Bereich des Naturschutzes wird in Abs. 2 der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer Vielfalt genannt.

Die Bestimmung führt sodann die tragenden Prinzipien im Bereich des kantonalen Umwelt- und Naturschutzes aus. Zu diesen gehört zunächst das Nachhaltigkeitsprinzip, welches verlangt, dass die natürlichen Lebensgrundlagen nur soweit beansprucht werden, als ihre Erneuerungsfähigkeit und Verfügbarkeit weiterhin gewährleistet bleiben (vgl. Abs. 3). Mit anderen Worten bezweckt das Nachhaltigkeitsprinzip die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung eines auf Dauer ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Natur und ihrer Beanspruchung durch den Menschen. Ein weiterer tragender Grundsatz stellt sodann das Vorsorgeprinzip dar, wonach jede potentiell schädliche oder lästige Einwirkung auf die natürliche Umwelt und mittelbar den Menschen frühzeitig und am Ort ihres Entstehens – also an der Quelle – zu begrenzen ist (vgl. Abs. 7). Zuletzt wird in Abs. 6 auch das Verursacherprinzip als zentraler Grundsatz des Umwelt- und Naturschutzes festgehalten. Dem Verursacherprinzip zufolge sind die Kosten der zum Schutz der natürlichen Umwelt erforderlichen Massnahmen grundsätzlich den Verursachern zu belasten. Eine Abweichung vom Verursacherprinzip ist nur unter einschränkenden Bedingungen zulässig.

Neben den grundsätzlichen Zielen sowie den tragenden Prinzipien des kantonalen Umwelt- und Naturschutzes hält Art. 29 KV auch mögliche Mittel fest, welche der Kanton und die Gemeinden zur Erreichung der angestrebten Ziele einsetzen können. So sieht Abs. 4 die Möglichkeit zur Einführung von Lenkungsmassnahmen sowie Abs. 5 die Unterstützung von Organisationen, welche sich für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einsetzen, vor. Die Aufzählung der möglichen Mittel ist indessen nicht als Verfassungsvorbehalt zu verstehen, sondern gibt lediglich die Stossrichtung vor. Letztlich obliegt die Entscheidung, welche Mittel zur Verwirklichung der in Art. 29 KV genannten Ziele als besonders tauglich erscheinen und deshalb eingesetzt werden sollen, dem Gesetzgeber. Im Übrigen kommt bei der Verwirklichung der Ziele im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes insbesondere auch der Selbstverantwortung des Einzelnen eine grosse Bedeutung zu, was mit Abs. 5 zum Ausdruck gebracht wird.

2. Übergeordnetes Recht

Mit dem Umwelt- und Naturschutz beschäftigen sich auf Bundesebene gleich drei Verfassungsbestimmungen. Das bundesverfassungsrechtliche Gefüge der Umwelt- und Naturschutzbestimmungen wird vom Grundsatz der Nachhaltigkeit eingeleitet, welcher somit auch auf Bundesebene die Rolle eines Leitprinzips einnimmt (vgl. Art. 73 BV). Als solches richtet er sich an sämtliche Gemeinwesen. Diese sollen Nachhaltigkeit jeweils inner-

halb derjenigen Zuständigkeiten anstreben, die ihnen im Rahmen der nach Sachgebieten zugeordneten Kompetenzen sowie im Rahmen der jeweiligen Organkompetenzen zukommen.

a) Umweltschutz

Im Bereich des Umweltschutzes hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz weitgehend an sich gezogen. Art. 74 Abs. 1 BV ermächtigt und verpflichtet ihn, Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen. Damit verfügt der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, von welcher er insbesondere mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der hohen Normdichte im eidgenössischen Umweltschutzrecht ist selbstständiges materielles Umweltrecht auf kantonaler Ebene selten geworden. Die Kantone vollziehen in erster Linie das eidgenössische Umweltschutzrecht (vgl. Art. 74 Abs. 3 BV). Auch in Appenzell Ausserrhoden regelt das kantonale Umweltschutzrecht primär den Vollzug des Bundesrechts (vgl. insb. Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer [Umwelt- und Gewässerschutzgesetz, UGsG; bGS 814.0]).

Im internationalen Kontext stellt das Klimaübereinkommen von Paris (SR 0.814.012) das zentrale Abkommen im Bereich des Umwelt- bzw. Klimaschutzes dar. Es trat für die Schweiz am 5. November 2017 in Kraft. Das Klimaübereinkommen richtet sich allerdings nicht primär an die Kantone, sondern an den Bund bzw. den Bundesgesetzgeber. Ein Umsetzungsversuch in Form einer Totalrevision des CO2-Gesetzes ist in der parlamentarischen Beratung vorerst gescheitert.

b) Naturschutz

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

3. Verfassungsvergleich

Eine grosse Mehrheit der Kantonsverfassungen verfügt über eine oder mehrere Bestimmungen zum Umwelt- und Naturschutz. Die Regelungsdichte ist dabei aber sehr unterschiedlich. Während einige Kantonsverfassungen lediglich rudimentäre Bestimmungen enthalten (vgl. z.B. § 22 KV/SZ; Art. 49 KV/UR), regeln andere den Umwelt- und Naturschutz sehr ausführlich (vgl. z.B. Art. 31 KV/BE; Art. 81 KV/SH). Zu Letzteren gehört auch die Ausserrhoder Kantonsverfassung. Im Unterschied zu anderen Verfassungen ist diese aber insbesondere bezüglich den Mitteln, die zur Zweckverwirklichung eingesetzt werden können, sehr ausführlich. So wird die Einführung von Lenkungsmassnahmen oder die Unterstützung von Organisationen, die sich für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einsetzen, in keiner anderen Verfassung erwähnt. Verschiedentlich wird in anderen Verfassungen dafür aber die Förderung der Anwendung umweltgerechter bzw. nachhaltiger Techno-

logien erwähnt (vgl. § 112 Abs. 4 KV/BL; Art. 81 Abs. 3 KV/SH; Art. 102 Abs. 3 KV/ZH). In der Ausserrhoder Kantonsverfassung wird die Förderung der Nutzung nachhaltiger Technologien zwar bereits im Energiebereich vorgesehen (vgl. Art. 34 Abs. 2 KV), allerdings wären solche Förderungsmassnahmen nicht nur in diesem, sondern auch in anderen Bereichen des Umweltschutzes denkbar.

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll Art. 29 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Art. 29 KV bildet die zentralen Ziele, Prinzipien und Mittel im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes ab.
- Die Bestimmung hat eine gewisse Querschnittsfunktion und wirkt sich demzufolge auch auf die Umsetzung der nachfolgenden Artikel (Art. 30 ff. KV) aus.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.
- Der Artikel hat nichts an Brisanz eingebüsst.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Im Kernbereich des Umweltschutzes nimmt der Kanton hauptsächlich Vollzugsaufgaben wahr. Es bleibt nur noch wenig Spielraum für eigenständige materielle Regelungen. Es ist deshalb fraglich, ob es eine derart detaillierte Regelung auf Verfassungsstufe überhaupt braucht. Insbesondere auf die Nennung der möglichen Mittel zur Zweckverwirklichung könnte auch verzichtet werden, um den Artikel auf das Wesentliche zu beschränken.
- Es gibt teilweise Abgrenzungsschwierigkeiten zum nachfolgenden Artikel „Denkmalpflege und Landschaftsschutz“, insbesondere was den botanischen Naturschutz angeht.
- „Aktuelle Trends“ (Klimaschutz/Klimaerwärmung) im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes finden in der geltenden Fassung keine Berücksichtigung (z.B. Reduktion von Treibhausgasen, vgl. Art. 158 KV/GE).

Antrag ans Plenum:

Art. 29 KV soll ergänzt, im Übrigen aber beibehalten werden. ***(7 dafür, 1 dagegen)***

Folgende Aspekte sollen dabei berücksichtigt werden:

- **Abs. 2 soll dahingehend ergänzt werden, dass der Kanton und die Gemeinden die Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer Vielfalt nicht nur vor Beeinträchtigungen schützen, sondern auch proaktiv fördern.** ***(einstimmig)***
- **Der Klimaschutz/Klimawandel soll in Art. 29 KV explizit erwähnt werden.** ***(einstimmig)***
- **Hingegen soll nicht explizit erwähnt werden, dass der Kanton und die Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen.** ***(Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 4 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen)***

5. Rückkommen auf den Beschluss zum Klimaschutz (inhaltliche Präzisierung)

a) Erläuterungen

Das Plenum hat im Rahmen des Umwelt- und Naturschutzartikels bereits beschlossen, dass der Klimaschutz/Klimawandel in der Verfassung erwähnt werden soll (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 6 f.) – dies jedoch ohne irgendwelche inhaltlichen Vorgaben zu machen. Die Arbeitsgruppe 2 ist der Ansicht, dass es sich beim Klimaschutz um eine derart wichtige und zentrale Aufgabe handelt, dass es sich rechtfertigt, die wichtigsten Ziele in der Kantonsverfassung zu verankern und ihm einen eigenständigen Artikel zu widmen. Sie spricht sich deshalb im Sinne einer Ergänzung für ein Rückkommen auf den bisher sehr offen gehaltenen Beschluss zum Klimaschutz aus. Konkret soll der getroffene Beschluss mit inhaltlichen Eckpunkten, welche sich an den Zielen des Klimaübereinkommens von Paris (SR 0.814.012) orientieren, präzisiert werden.

Das Pariser Klimaübereinkommen, welches am 6. Oktober 2017 von der Schweiz ratifiziert wurde und für sie am 5. November 2017 in Kraft trat, enthält Langzeitziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen, für die Anpassung an den Klimawandel sowie für die Ausrichtung von Finanzflüssen auf eine treibhausgasarme und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähige Entwicklung. Der Bund wie auch die Kantone sind von Bundesverfassungs wegen gehalten, diesen völkerrechtlichen Vertrag zu beachten bzw. entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen (Art. 5 Abs. 4 BV). Bestrebungen, welche auf die Verankerung dieser völkerrechtlichen Ziele in der Verfassung abzielen, sind derzeit auch auf Bundesebene (Gletscher-Initiative) sowie in den Kantonen Bern (Parlamentarische Initiative Vanoni „Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern“) und Zürich (Parlamentarische Initiative Bloch „Klimaschutz: Schutzartikel in die Verfassung“) im Gange.

b) Neue Anträge

Dem Klimaschutz soll ein eigenständiger Artikel im Katalog der öffentlichen Aufgaben gewidmet werden. Dieser soll sich an den Zielen des Klimaübereinkommens von Paris orientieren. Als weitere Inspirationsquellen für die konkrete Ausgestaltung können die parlamentarischen Initiativen in den Kantonen Zürich und Bern, welche ebenfalls auf die Verankerung eines auf den Zielen des Pariser Klimaübereinkommens basierenden Klimaschutz-Artikels in der Kantonsverfassung abzielen, herangezogen werden. *(einstimmig)*

6. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 70 ff.
- *Sylviane Chassot*, Wie die Schweiz die Klimaziele erreichen könnte, Online-Artikel der NZZ vom 29. November 2018 (ShareBox / Literatur)

7. Beschlüsse

17.01.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: – Art. 29 KV (Natur- und Umweltschutz) soll um weitere Aspekte ergänzt (proaktives Handeln beim Naturschutz und Erwähnung Klimaschutz), im Übrigen aber beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4)
11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt B des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
25.04.2019	Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu; die proaktive Förderung der Artenvielfalt sowie der Klimaschutz/Klimawandel sollen in der Verfassung erwähnt werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 6 f.)
09.10.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgenden Rückkommensantrag zuhanden des Plenums: Dem Klimaschutz soll ein eigenständiger Artikel im Katalog der öffentlichen Aufgaben gewidmet werden. Dieser soll sich an den Zielen des Klimaübereinkommens von Paris orientieren. Als weitere Inspirationsquellen für die konkrete Ausgestaltung können die parlamentarischen Initiativen in den Kantonen Zürich und Bern, welche ebenfalls auf die Verankerung eines auf den Zielen des Pariser Klimaübereinkommens basierenden Klimaschutz-Artikels in der Kantonsverfassung abzielen, herangezogen werden. (vgl. Ziff. 5)
24.10.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt die Ergänzungen im Abschnitt B des Themenblatts 213 im Zirkularverfahren und verabschiedet diese zuhanden des Plenums.