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.
19.09.2019	Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu, wonach die Medienpolitik, die Statistik sowie die öffentlichen Sachen nicht in den Katalog der öffentlichen Aufgaben aufgenommen werden sollen. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019, S. 9)