Appenzell Ausserrhoden

Arbeitsgruppe 1

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Themenblatt 19 „Präambel / Grundsatzartikel“

vom 25. April 2019 (zuhanden des Plenums verabschiedet)

Beim Thema „Präambel / Grundsatzartikel“ geht es um eine Überprüfung einerseits der Präambel und andererseits von jetzt fehlenden Grundsatzartikeln.

A. Präambel

1. Geltendes Recht

Die Ausserrhodische Kantonsverfassung enthält eine Präambel. Diese enthält im Wesentlichen vier Elemente:

- Vertrauen auf Gott;
- Achtung der Schöpfung;
- Mitgestaltung an einer freiheitlichen friedlichen und gerechten Lebensordnung;
- Bewusstsein, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind.

Verfassungskommission, Vernehmlassungsteilnehmer und Kantonsrat haben lange um die Formulierung der Präambel gerungen. Es hat sich gezeigt, dass es keine „richtige“ Präambel geben kann; jeder Mensch hat seine eigene Überzeugung, ein eigenes Verhältnis vorab zur Religion aber auch zur Mitwelt und zum Staat. Es ist selbst mit einer noch so ausgewogenen Formulierung nicht möglich, sämtlichen dieser unterschiedlichen Geisteshaltungen und Überzeugungen Rechnung zu tragen (Schoch, Präambel, N. 5).

2. Übergeordnetes Recht

Eine Präambel ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Wo jedoch eine Präambel besteht, ist sie integrierender Bestandteil der gesamten Verfassung. Sie wird wie die übrigen Verfassungsteile im ordentlichen Verfahren der Verfassungsgebung geschaffen und kann auch nur so geändert werden. Ob einer Präambel Normativität zukommt, hängt nicht vom Begriff oder vom Wesen der Präambel ab, sondern von deren Ausgestaltung und der Funktion, die ihr der Verfassungsgeber zuordnet (Ehrenzeller, „Im Bestreben, den Bund zu erneuern“, S. 985).

3. Verfassungsvergleich

3.1 Bundesverfassung

Wie die beiden gleichlautenden Präambeln der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 enthält die Präambel der geltenden Bundesverfassung eine Anrufung Gottes und eine Erzählung. Die Präambel ist nun als solche bezeichnet (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 1).

Zum Text der Präambel der geltenden Bundesverfassung wird ausgeführt, dass die Präambel eigentlich vier Funktionen erfüllt: eine historische, eine symbolische, eine politische und eine normative (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 5). Insbesondere zur normativen Funktion ist festzuhalten, dass Text und Sprache der Präambel der geltenden Bundesverfassung einen verpflichtenden Gehalt haben. Der Vorspruch enthält ethisch-politische Ziele und Leitprinzipien (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 11). Gleiches lässt sich auch von der Präambel in der Verfassung von Appenzell Ausserrhoden sagen.

Die Anrufung Gottes wird bei einem grossen Teil der Bevölkerung als unverzichtbarer Bestandteil der Verfassung betrachtet. Dies zeigt auch die Erwähnung von Gott in fünfzehn [bzw. sechzehn, siehe Übersicht unter Ziff. 3.2] älteren und jüngeren kantonalen Verfassungen, obschon vielfach nicht „in Gottes Namen“, sondern als Verantwortungsinstanz. Auch in den Präambeln der Verfassungen, welche nur die Schöpfung anrufen, klingt implizit eine Bezugnahme auf eine höhere Kraft mit (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 14).

Was immer der Verfassungsgeber unter „Gott“ verstanden hat und die einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner darunter verstehen: Die Anrufung Gottes zu Beginn der Verfassung ist eine Herausforderung. Das muss sie auch sein, denn eine sinnentleerte Formel wäre an dieser prominenten Stelle fehl am Platz (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 15).

Die Gottesanrufung erfüllt eine bedeutende historische Funktion. Der Formel kommt auch eine hohe symbolische Bedeutung zu (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 16 und 17). In der grundsätzlichen Anerkennung einer moralischen Basis, die im politischen Alltag Halt und Orientierung und damit auch Vertrauen in den Staat schafft, liegt die zentrale staatspolitische Bedeutung des Gottesanrufs (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 18).

3.2 Kantonsverfassungen

Alle Kantonsverfassungen ausser in ZG, Al und TG beginnen mit einer Präambel. In VS beschränkt sich diese auf die Anrufung „Gottes des Allmächtigen“. In allen anderen Kantonen wird darin ausdrücklich auf das Volk als Verfassungsgeber hingewiesen, das sich zumeist auf seine Verantwortung vor Gott für Mensch, Natur und Umwelt beruft. Neben dem Subjekt und seiner Verantwortung umschreiben die Präambeln in der Regel die Zielsetzungen des Verfassungsgebers, nämlich Freiheit, Recht und Menschenwürde zu schützen, Wohlfahrt zu fördern und den Kanton als Stand der Eidgenossenschaft zu stärken. In ZH, FR, VD, NE und GE wird die Weltoffenheit des Kantons hervorgehoben, in GE geht es um die Erneuerung des Sozialvertrages, in UR bekennt sich das Volk „in seiner grossen Mehrheit zum christlichen Glauben“, in FR wird auch jener Teil des Volkes anerkannt, der „seine Werte aus anderen Quellen“ (als Gott) schöpft, GR will seine Dreisprachigkeit bewahren und TI die „italienische Kultur“ in der Eidgenossenschaft vertreten, während in ZH das Verfassungswerk „im Wissen um die Grenzen der menschlichen Macht“ bewusst relativiert wird. Frieden, soziale Sicherheit, kulturelle Vielfalt, Solidarität und Toleranz werden punktuell beschworen. Obschon sie rechtlich weder für Be-

hörden noch für Bürger in irgendeiner Weise Verbindlichkeit erzeugen, steht den Präambeln eine gewisse Symbolkraft zu, die bezeugen soll, dass Verfassungen nicht Rechtsnormen irgendwelcher Art sind, sondern als Grundgesetze einer staatlichen Gemeinschaft ihre Rechtfertigung in höheren Werten finden müssen (Auer, N. 621).

In den 26 kantonalen Verfassungen finden sich zusammengefasst sechs Arten, wie die Präambel gestaltet wird (Catherine Kropf/Regula Zürcher Borlat, Eine neue Religionsverfassung für die Schweiz?, Eine Studie über Ziele, Motive und Handlungsoptionen, Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern vom 21. September 2017, S. 24):

1. „Im Namen Gottes des Allmächtigen“ findet sich wortwörtlich in der Bundesverfassung von 1999 und auch in den Verfassungen von NW, OW und VS.

2. Auf Gott (Verantwortung vor Gott oder Vertrauen in Gott) beziehen sich die Kantone AG, AR, BL, GL, GR, JU, LU, SG, SH, SO, SZ und UR. Bemerkenswert ist hier speziell beim Kanton UR die explizite Erwähnung, dass sich das Volk von Uri in „seiner grossen Mehrheit zum christlichen Glauben bekennt“.

3. In den Kantonen BE, BS und ZH wird die Verantwortung gegenüber der Schöpfung anstelle der Verantwortung vor Gott erwähnt.

4. Keinen Bezug auf „Göttliches“ nehmen die Präambeln in den Verfassungen von GE, NE, TI und VD [immerhin: „(…) welche die Schöpfung als Wiege der kommenden Generationen achtet (…)“]

5. Die älteren Verfassungen aus AI, TG und ZG kommen ganz ohne Präambel aus.

6. Als einzige kantonale Verfassung versucht die Verfassung von FR von 2004 nicht-christliche respektive nicht-religiöse Überzeugungen miteinzubeziehen: „(...) die wir an Gott glauben oder unsere Werte aus anderen Quellen schöpfen (...)“.

Übersicht

Kanton	Ohne	Gott	Schöpfung	Weltlich
AI	Keine Präambel.			
AG		*Das Aargauer Volk* in der Absicht die Verantwortung vor Gott gegenüber Mensch, Gemeinschaft und Umwelt wahrzunehmen, den Kanton in seiner Einheit und Vielfalt zu gestalten, Freiheit und Recht im Rahmen einer demokratischen Ordnung zu schützen, die Wohlfahrt		

		aller zu fördern, die Entfaltung des Menschen als Individuum und als Glied der Gemeinschaft zu erleichtern, den Stand zu einer aktiven Mitarbeit an der Festigung und am Ausbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu verpflichten, *gibt sich nachstehende Verfassung:*		
AR		Im Vertrauen auf Gott wollen wir, Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhoden, die Schöpfung in ihrer Vielfalt achten. Wir wollen, über Grenzen hinweg, eine freiheitliche, friedliche und gerechte Lebensordnung mitgestalten. Im Bewusstsein, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind, geben wir uns folgende Verfassung:		
BE			In der Absicht, Freiheit und Recht zu schützen und ein Gemeinwesen zu gestalten, in dem alle in Verantwortung gegenüber der Schöpfung zusammenleben, *gibt sich das Volk des Kantons Bern folgende Verfassung:*	
BL		*Das Baselbieter Volk,* eingedenk seiner Verantwortung vor Gott für Mensch, Gemeinschaft und Umwelt, im Willen, Freiheit und Recht im Rahmen seiner demokratischen Tradition und Ordnung zu schützen, gewiss,		

		dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohle der Schwachen, in der Absicht, die Entfaltung des Menschen als Individuum und als Glied der Gemeinschaft zu erleichtern, entschlossen, den Kanton als souveränen Stand in der Eidgenossenschaft zu festigen und ihn in seiner Vielfalt zu erhalten, *gibt sich folgende Verfassung:*		
BS			In Verantwortung gegenüber der Schöpfung und im Wissen um die Grenzen menschlicher Macht, gibt sich das Volk des Kantons Basel-Stadt die folgende Verfassung:	
FR		*Wir, das Volk des Kantons Freiburg,* die wir an Gott glauben oder unsere Werte aus anderen Quellen schöpfen, im Bewusstsein unserer Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen, im Willen, unsere kulturelle Vielfalt im gegenseitigen Verständnis zu leben, im Bestreben, an einer offenen, dem Wohlergehen und der Solidarität verpflichteten Gesellschaft zu bauen, welche die Grundrechte garantiert und die Umwelt achtet, *geben uns folgende Verfassung:*		
GE				*Präambel* *Das Volk des Kantons Genf,* in Anerkennung seines humanistischen, geistigen, kulturellen und wissenschaftlichen Erbes

				sowie seiner Zugehörigkeit zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, überzeugt vom Reichtum, den die fortwährenden Beiträge und die Vielfalt seiner Angehörigen darstellen, entschlossen, seinen Sozialvertrag zur Wahrung von Recht und Frieden zu erneuern und für das Wohl der heutigen und künftigen Generationen zu sorgen, der Weltoffenheit Genfs, seiner humanitären Bestimmung und den Grundsätzen der Universellen Erklärung der Menschenrechte verbunden, entschlossen, die auf Beschlüssen der Mehrheit und Respekt der Minderheiten gründende Republik zu stärken, unter Beachtung des Bundes- und des Völkerrechts, *nimmt folgende Verfassung an:*
GL		Präambel *Das Volk des Landes Glarus,* eingedenk seiner Verantwortung vor Gott, den Menschen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *gibt sich folgende Verfassung:*		
GR		*Wir, das Volk des Kantons Graubünden,* im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott sowie gegenüber den Mitmenschen und der Natur, im Bestreben, Freiheit, Frieden und Menschenwürde zu schützen, Demokratie und Rechtsstaat zu gewährleis-		

		ten, Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit zu fördern und eine gesunde Umwelt für die künftigen Generationen zu erhalten, in der Absicht, die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren, *geben uns folgende Verfassung:*		
JU		*Das jurassische Volk* im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott, den Menschen und seinen zukünftigen Generationen, in der Absicht, seine Souveränität wiederherzustellen und eine geeinte Gemeinschaft zu gründen, *gibt sich folgende Verfassung:*		
LU		*Die Luzernerinnen und Luzerner,* in Verantwortung vor Gott, gegenüber den Mitmenschen und der Natur und im Bestreben, Luzern als starken Kanton weiterzuentwickeln, *geben sich folgende Verfassung:*		
NE				*Das Volk des Kantons Neuenburg,* im Bewusstsein seiner Verantwortung gegenüber dem Menschen, der Gemeinschaft, der natürlichen Umwelt und den künftigen Generationen, im Respekt vor der Vielfalt der Kulturen und Regionen, im Bestreben, nach besten Kräften Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und Wohlstand in einer demokratischen Ordnung zu gewährleisten und ein

				lebendiges, geeintes, solidarisches und weltoffenes Gemeinwesen zu schaffen, *gibt sich die folgende Verfassung:*
NW		Im Namen Gottes des Allmächtigen! *Das Volk von Nidwalden,* in der Absicht, Freiheit und Recht zu schützen, die Wohlfahrt aller zu fördern und Nidwalden als Stand der Eidgenossenschaft zu stärken, *hat die nachstehende Verfassung angenommen.*		
OW		Im Namen Gottes des Allmächtigen! *Das Volk von Obwalden* hat sich in der Absicht, Freiheit und Recht zu schützen, die Wohlfahrt aller zu fördern und Obwalden als Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu stärken, *die nachstehende Verfassung gegeben:*		
SG		*Im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott für die menschliche Gemeinschaft und die gesamte Schöpfung wollen wir Sankt Gallerinnen und Sankt Galler* unser geschichtlich gewachsenes Staatswesen in Freiheit und Recht gestalten, uns für das Wohl der Einzelnen und der Gemeinschaft in Solidarität und Toleranz einsetzen, an der Bewahrung des Friedens mitwirken. *Im Wissen um die Grenzen aller staatlichen Macht geben wir uns die*		

		folgende Verfassung:		
SH		*In Verantwortung vor Gott für Mensch und Natur gibt sich das Volk des Kantons Schaffhausen folgende Verfassung:*		
SO		*Das Volk des Kantons Solothurn,* im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott für Mensch, Gemeinschaft und Umwelt, mit dem Ziel, den Kanton in seiner kulturellen und regionalen Vielfalt zu erhalten und als Stand in der Eidgenossenschaft zu festigen, Freiheit und Recht im Rahmen einer demokratischen Ordnung zu schützen, den Frieden im Innern und den Zusammenhang des Volkes zu wahren, die Wohlfahrt aller zu fördern, eine Gesellschaftsordnung anzustreben, die der Entfaltung und der sozialen Sicherheit des Menschen dient, *gibt sich folgende Verfassung:*		
SZ		*Wir, Schwyzerinnen und Schwyzer,* in Verantwortung gegenüber Gott, den Mitmenschen und der Natur, stolz auf unsere Tradition und offen für die Zukunft, *geben uns folgende Verfassung:*		
TG	Keine Präambel.			
TI				Präambel *Das Tessiner Volk,* in der Absicht, ein friedliches Zusammenleben unter Achtung der Menschenwürde, der Grundfreiheiten und der sozialen Gerech-

				tigkeit zu gewährleisten; überzeugt, dass sich diese Werte in einer demokratischen Gemeinschaft von Bürgern, die nach dem Gemeinwohl streben, verwirklichen lassen; der historischen Verpflichtung getreu, in der Schweizerischen Eidgenossenschaft die italienische Kultur zu vertreten; im Bewusstsein, dass die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen einen nachhaltigen menschlichen Umgang mit der Natur und eine Anwendung des menschlichen Wissens verlangt, die Mensch und Umwelt respektiert; *gibt sich folgende Verfassung:*
UR		Im Namen Gottes! *Das Volk von Uri,* das sich in seiner grossen Mehrheit zum christlichen Glauben bekennt, gibt sich, in der Absicht, Freiheit und Recht auf den Grundlagen einer demokratischen Staatsordnung zu schützen, die Wohlfahrt aller zu fördern, Uri in seiner hergebrachten Selbständigkeit als Stand der Eidgenossenschaft zu stärken, *die folgende Verfassung:*		
VD			*Im Bestreben, die Entfaltung des Einzelnen in einer harmonischen Gesellschaft zu fördern, welche die Schöpfung als Wiege der kommenden Generationen achtet, für die Welt offen ist und sich mit ihr verbun-*	

			den fühlt, ihre Stärke an der Fürsorge misst, die sie ihrem schwächsten Mitglied angedeihen lässt, und den Staat als Ausdruck ihres Willens sieht, gibt sich das Volk des Kantons Waadt folgende Verfassung:	
VS		Im Namen Gottes des Allmächtigen!		
ZG	Keine Präambel.			
ZH			Präambel *Wir, das Volk des Kantons Zürich,* in Verantwortung gegenüber der Schöpfung und im Wissen um die Grenzen menschlicher Macht, im gemeinsamen Willen, Freiheit, Recht und Menschenwürde zu schützen und den Kanton Zürich als weltoffenen, wirtschaftlich, kulturell und sozial starken Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft weiter zu entwickeln, *geben uns die folgende Verfassung:*	

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Präambel

Variante 1:
Verzicht auf Präambel.

Argumente Pro

- Einer Präambel kommt – je nach Ausgestaltung und Verständnis – keine oder nur eine beschränkte rechtlich-normative Funktion zu (vgl. Ehrenzeller, Präambel, Rz. 9; Schoch, Präambel, N. 3).

Argumente Contra

- 23 Kantone kennen in ihren Verfassungen eine Präambel. Lediglich drei Kantone kennen in ihren Verfassungen keine Präambel (AI, TG und ZG). Die Verfassungen der drei Kantone, die keine Präambel ken-

nen, zählen zu den ältesten (AI 1872, ZG 1894) bzw. älteren Kantonsverfassungen (TG 1987). „Es wurde bewusst darauf verzichtet, der Verfassung [des Kantons Thurgau] eine Präambel voranzustellen. Die Rechtsnatur von Präambeln als feierliche Erklärungen der Beweggründe einer Verfassungsgebung ist umstritten; man kann darin lediglich Auslegungshilfen oder aber verbindliche Rechtssätze sehen. Der nüchterne thurgauische Verfassungsstil sieht von solchen reinen Zielvorgaben und Handlungsanweisungen ab“ (Philipp Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Frauenfeld 2007, Titel N 2).

- Eine Präambel stellt eine feierliche, würdevolle Einleitung zur Verfassung dar. Sie lässt in konzentrierter Form den Geist der Verfassung zu Wort kommen und bekräftigt den Willen zur Staatlichkeit (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 3).

Variante 2:
Beibehaltung der Nennung von Gott (Gottesanrufung in der BV, Vertrauen auf Gott in der KV).

<u>Argumente Pro</u>

- Der Gottesanruf [in der BV] entspricht dem christlichen Glaubensverständnis der Mehrheit des Schweizervolkes. Dennoch verpflichtet die Anrufung niemanden zu einem christlich bestimmten oder überhaupt zu einem religiösen Bekenntnis. Aus der verfassungsmässig gewährleisteten Religionsfreiheit (Art. 15 BV, Art. 7 KV) fliesst die Verpflichtung des Staates zur konfessionellen Neutralität (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 19).
- Die Bundesverfassung bezieht sich auf Gott, die Ausserrhoder Verfassung auch. Dasselbe gilt für die Bündner Verfassung. Der Bündner Regierungsrat Christian Ratgeb sieht darin keine Diskriminierung von Andersgläubigen. Die Bündner Verfassungskommission wollte mit der Nennung Gottes im Jahre 2000 die „christliche Tradition“ zum Ausdruck bringen. Es sollte damit eine „ gewisse Verbindlichkeit“ ausgedrückt werden, „ohne sich jedoch auf den Glauben der einzelnen Personen zu beziehen“. Im Grossen Rat stand ein Antrag zur Debatte, welcher die Nennung Gottes durch den Begriff der „Schöpfung“ hätte ersetzen wollen, weil die Verfassung nicht mit einem „diskriminatorischen Akt“ beginnen dürfe. Es wurde festgehalten, dass der Ausdruck „Gott“ nicht zwingend jeden auf eine christliche Konfession verpflichten müsse. Namens der Vorberatungskommission wurde ausdrücklich betont, dass die Anrufung Gottes „ein Bekenntnis zur christlichen Tradition“ sei. Die überwiegende Mehrheit hielt die Anrufung Gottes in diesem Sinne als nicht diskriminierend gegenüber anderen Religionen und lehnte den Änderungsantrag klar ab. Es ist (…) das Recht und die Pflicht eines Staates und eines Kantons, sich in seiner Verfassung zu seiner, auch in religiöser Hinsicht bestehenden, Tradition und zu seinen Grundwerten zu bekennen. Das darin ausgedrückte klare Bekenntnis zur christlichen Kultur, mit der Toleranz der freien Interpretation eines jeden Einzelnen in seinem Glauben, ist in keiner Weise diskriminierend (Darf eine Verfassung sich auf Gott berufen?, reformiert Nr. 9 / September 2017, S. 4).
- Das Vertrauen auf Gott steht am Anfang der Präambel der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Damit soll das Bewusstsein zum Ausdruck gebracht werden, dass über den irdischen Autoritäten noch höhere Kräfte wirken (Schoch, Präambel, N. 8).
- Mit dem übergeordneten Begriff „Gott“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die verfassungsgebende Gewalt und Staatsgewalt sich einer höheren Gewalt unterworfen wissen. Damit wird eine ethische Verantwortung angerufen (Reto Dubach/Arnold Marti/Patrick Spahn, Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen 2004, S. 26).
- Die Gottesanrufung [in der BV] erfüllt eine bedeutende historische Funktion. Der Formel kommt auch eine hohe symbolische Bedeutung zu. In der grundsätzlichen Anerkennung einer moralischen Basis, die im po-

litischen Alltag Halt und Orientierung und damit auch Vertrauen in den Staat schafft, liegt die zentrale staatspolitische Bedeutung des Gottesanrufs (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 16 ff.).

Argumente Contra

- Die Zahl der Personen ohne Religionszugehörigkeit im Kanton Appenzell Ausserrhoden nahm in den letzten Jahren zu, wie die Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zeigen: 1970: 291 (0.6 Prozent), 1980: 1‘120 (2.4 Prozent), 1990: 2‘269 (4.3 Prozent) und 2000: 4‘482 (8.4 Prozent; Wohnbevölkerung seit 1900 nach Religion und Kantonen, BFS 2000). 2010: 6‘528 (14.8 Prozent), 2017: 9‘949 (21.6 Prozent; Ständige Wohnbevölkerung ab 15 Jahren nach Religionszugehörigkeit und Kantonen, BFS 2010 und 2017).

Variante 3:
Verzicht auf die Nennung von Gott, indessen andere Bezugnahme auf „Überirdisches“ (Schöpfung).

In den Kantonsverfassungen werden mit Blick auf das Überirdische die Begriffe „Gott“ oder „Schöpfung“ verwendet. Einzig in der Präambel der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden und des Kantons St. Gallen werden beide Begriffe verwendet. Weitere Begriffe kommen nicht vor.

Argumente Pro

- Schöpfung setzt einen Schöpfer voraus, und Schöpfung ist mehr als Materie. Der Begriff „Schöpfung“ spricht auch generell etwas an, was nicht von Menschenhand geschaffen wurde. In diesem Sinn kann unter dem Begriff „Schöpfung“ für alle, die sich zu Gott bekennen, auch Gott verstanden werden. Es sind aber auch jene zu berücksichtigen, die nicht die gleichen Bekenntnisse ablegen. Für sie muss die Verfassung auch gelten können. Vor einem anderen Hintergrund können auch sie sich zum Begriff „Schöpfung“ bekennen (Walter Kälin/Urs Bolz (Herausgeber), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Präambel, Bemerkung 4a).

Argumente Contra

- Die grosse Mehrheit der Kantone, welche eine Präambel kennt, bezieht sich auf „Gott“. In einer Präambel ist die Rede von „Vertrauen auf Gott“ (AR). In einer Präambel ist die Rede von „an Gott glauben“ (FR). In den übrigen Präambeln ist die Rede von „Verantwortung vor Gott“ (AG, BL, GL, GR, JU, LU, SG, SH, SO, SZ). Lediglich vier Kantone verwenden in der Präambel den Begriff „Schöpfung“ (BE, BS, VD und ZH).
- Sowohl der Begriff „Gott“ als auch der Begriff „Schöpfung“ ist interpretationsbedürftig. Die Wahl einer Formulierung wie „Schöpfung“ anstelle von „Gott“ – wie beispielsweise in der Präambel der Verfassung des Kantons Bern – stellt einen Kompromiss dar und lässt noch mehr offen als der Begriff „Gott“.
- Was immer der Verfassungsgeber unter „Gott“ verstanden hat und die einzelnen Einwohnerinnen und Einwohner darunter verstehen: Die Anrufung Gottes zu Beginn der Verfassung [in der BV] ist eine Herausforderung. Das muss sie auch sein, denn eine sinnentleerte Formel wäre an dieser prominenten Stelle fehl am Platz (Ehrenzeller, Präambel, Rz. 15).

Variante 4:
Verzicht auf die Nennung von Gott oder auf eine andere Bezugnahme auf „Überirdisches“ (Schöpfung).

Argumente Pro

- Im Hinblick auf die religiösen Überzeugungen zeigen sich zwei grundlegende Entwicklungen. Zum einen nimmt die Zahl der Konfessionslosen stark zu. Andererseits hat sich die Art und Weise, wie Menschen ihren Glauben praktizieren, grundlegend verändert. Darüber hinaus gibt es eine Entwicklung hin zu neuen Formen der Spiritualität. Die wichtigsten ethischen Überzeugungen basieren heute nicht mehr nur auf einer Religion, sondern auf verschiedenen spirituellen Formen. Mit dem Schlüsselwort Vielfalt lassen sich diese Entwicklungen erfassen. Alle sollen sich in ihrer ganzen Vielfalt in der symbolischen und politischen Botschaft der Präambel wiederfinden können. Dieser erste Satz, der die Grundlagen verdeutlicht, auf denen die Verfassung aufbauen wird, muss daher einschliessen, nicht ausschliessen (Gastkommentar von Johan Rochel vom 15. November 2018, Vielfalt statt „Gott“ in der Walliser Verfassung, https://www.kath.ch/newsd/vielfalt-statt-gott-in-der-walliser-verfassung/).

Argumente Contra

- Die Zunahme der Zahl von Personen ohne Religionszugehörigkeit bedeutet nicht zwingend, dass alle diese Personen atheistisch sind und nicht in irgendeiner Weise an eine überirdische Macht glauben.
- Die grosse Mehrheit der Kantone, welche eine Präambel kennen, bezieht sich entweder auf „Gott“ oder auf die „Schöpfung“. Lediglich drei Kantone verzichten in der Präambel sowohl auf den Begriff „Gott“ als auch auf den Begriff „Schöpfung“ (GE, NE, und TI).
- Siehe im Übrigen die Argumente Pro zu Variante 2. Die Argumente gelten sowohl mit Blick auf den Begriff „Gott“ als auch den Begriff „Schöpfung“.

Variante 5:
Verzicht auf andere inhaltliche Änderungen.

Argumente Pro

- Die bestehende Präambel enthält die Grundwerte der Verfassung, die später in dieser selbst noch präzisiert werden, vorweg (Schoch, Präambel, N. 2 und 7).
- Die aufgeführten vier Elemente leiten sich voneinander ab, vom Grossen zum Kleinen: Vertrauen auf Gott – Achtung der Schöpfung – Mitgestaltung der Lebensordnung – Wohl der Gemeinschaft und der Einzelnen. Sie bilden nach wie vor in aller Kürze ein sinnvolles Ganzes.
- Es sind keine wesentlichen Aspekte ersichtlich, die in der Präambel fehlen.
- Die geltende Verfassung ist lediglich etwas mehr als 20 Jahre alt. Der grundlegende Orientierungsrahmen hat sich nicht derart fundamental gewandelt, dass die Erzählung angepasst werden müsste.

Argumente Contra

- „Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhoden“: Es gibt medizinisch-biologisch betrachtet auch intersexuelle Menschen, deren Körpergeschlecht uneindeutig ist (nicht zu verwechseln mit Transsexuellen). Diese Menschen werden von der jetzigen Präambel pauschal ausgeschlossen bzw. als inexistent betrachtet. Prüfung einer Streichung oder Wahl einer neutralen Formulierung zu Beginn der Präambel (Stimmvolk, Stimmberechtigte o.ä.)?

Beschluss:

- **Ablehnung von Variante 1 und Zustimmung zur Beibehaltung einer Präambel (Abstimmung: einstimmig).**

- **Anstelle der Varianten 2 bis 5: Zustimmung zu einer Präambel, die vom „Volk“ statt von „Frauen und Männer“ spricht und die sich einerseits auf Gott bezieht, aber andererseits auch Werte für Nichtgläubige anbietet (Vorbild KV/FR: „Wir, das Volk des Kantons Freiburg, die wir an Gott glauben oder unsere Werte aus anderen Quellen schöpfen“). Zusätzlich soll der Hinweis auf menschliche Grenzen aufgenommen werden (Vorbild KV/BS und KV/ZH). Zudem soll der Abs. 3 der geltenden Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. beibehalten werden. Schliesslich ist auch die Aussage nach dem Vorbild der KV/NE aufzunehmen („im Bestreben, nach besten Kräften Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und Wohlstand in einer demokratischen Ordnung zu gewährleisten“) (Abstimmung: einstimmig).**

Präambel in der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995	**Formulierungsvorschlag der Arbeitsgruppe 1** *(Die Arbeitsgruppen verzichten grundsätzlich auf redaktionelle Vorschläge. Bei der Präambel zeigt es sich indessen, dass die Vorstellungen nicht ohne einen redaktionellen Vorschlag dargelegt werden können.)*
Im Vertrauen auf Gott wollen wir, Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhoden, die Schöpfung in ihrer Vielfalt achten.	Im Vertrauen auf Gott oder andere Werte und im Wissen um unsere menschlichen Grenzen sind wir, das Volk des Kantons Appenzell Ausserrhoden, verantwortlich gegenüber den Menschen, der Gemeinschaft, der Umwelt und den künftigen Generationen.
Wir wollen, über Grenzen hinweg, eine freiheitliche, friedliche und gerechte Lebensordnung mitgestalten.	Wir sind bestrebt, nach besten Kräften Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und Wohlstand in einer demokratischen Ordnung zu gewährleisten.
Im Bewusstsein, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl der Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind, geben wir uns folgende Verfassung:	Wir sind uns bewusst, dass das Wohl der Gemeinschaft und das Wohl des Einzelnen untrennbar miteinander verbunden sind. Wir geben uns folgende Verfassung:

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau, 1996, S. 18 ff.
- Bernhard Ehrenzeller, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2014, Präambel, S. 53 ff..
- Bernhard Ehrenzeller, „Im Bestreben, den Bund zu erneuern“, Einige Gedanken über „Gott“ und die „Welt“ in der Präambel des „Bundesbeschlusses über eine neue Bundesverfassung“, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 981 ff.
- Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 621.
- Darf eine Verfassung sich auf Gott berufen?, reformiert Nr. 9 / September 2017, S. 4.

B. Grundsatzartikel

1. Geltendes Recht

In anderen Kantonsverfassungen finden sich namentlich Grundsatzartikel zu Hauptort, Wappen, Amtssprache und zu Pflichten und Verantwortung des Einzelnen. Die Ausserrhodische Kantonsverfassung enthält mit den Art. 1–3 KV keine entsprechenden Grundsatzartikel. Das Thema „Hauptort des Kantons“ ist Gegenstand des Themenblattes 112. Das Thema „Persönliche Pflichten“ ist Gegenstand des Themenblattes 18.

Zumeist die neueren Kantonsverfassungen enthalten Bestimmungen zu rechtsstaatlichen Grundsätzen (Grundsätze staatlichen Handelns, Bindung an Recht und Gesetz). In der Verfassung von Appenzell Ausserrhoden sind entsprechende rechtsstaatliche Grundsätze in Art. 61bis Abs. 1 KV geregelt. Systematisch steht diese Regelung im Abschnitt über die (kantonalen) Behörden. Vom Wortlaut her wird indessen klar, dass sich diese Grundsätze auf alle Stellen beziehen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Soweit in den entsprechenden Bestimmungen Schutz vor Willkür oder Verhalten nach Treu und Glauben gewährleistet wird, ist dies bereits Teil des Grundrechtes von Art. 9 der Bundesverfassung (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben; siehe dazu auch Art. 8 KV/AR).

2. Übergeordnetes Recht

Das übergeordnete Recht schreibt den Kantonen nicht vor, in welcher Weise in der Verfassung Grundsatzartikel zu führen sind.

3. Verfassungsvergleich

Welche Kantone in ihren Verfassungen das Wappen oder die Amtssprache geregelt haben, zeigt die folgende Übersicht.

Kanton	Wappen	Amtssprache	Rechtsstaatliche Grundsätze
AI	-----	-----	-----
AG	-----	Ja, 71a	-----
AR	-----	-----	Ja, 61bis
BL	-----	Ja, 57	Ja, 4
BS	-----	Ja, 76	Ja, 5
BE	-----	Ja, 6	-----
FR	Ja, 2	Ja, 6	Ja, 4
GE	Ja, 7	Ja, 5	Ja, 9
GL	-----	-----	Ja, 17
GR	-----	Ja, 3	Ja, 5
JU	Ja, 5	Ja, 3	-----
LU	Ja, 8	Ja, 7	Ja, 2

NE	Ja, 3	Ja, 4	-----
NW	-----	-----	-----
OW	-----	-----	-----
SG	-----	-----	Ja, 8
SH	-----	-----	Ja, 7
SO	-----	-----	Ja, 5
SZ	-----	Ja, 44	Ja, 3
TG	-----	-----	Ja, 2
TI	Ja, 3	-----	-----
UR	-----	-----	-----
VD	Ja, 2	Ja, 3	Ja, 7
VS	-----	Ja, 12	-----
ZG	-----	-----	-----
ZH	-----	Ja, 48	Ja, 2

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Aufführen des Wappens in der Verfassung

Argumente Pro

- Nach Art. 5 des Bundesgesetzes über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen (Wappenschutzgesetz, SR 232.21) werden die Wappen, Fahnen und andere Hoheitszeichen der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden durch das kantonale Recht bestimmt. Das Wappen des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist in keinem kantonalen Erlass geregelt.

Argumente Contra

- 19 Kantone regeln in ihren Kantonsverfassungen das Kantonswappen nicht.
- Das eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum führt nach Art. 18 des Wappenschutzgesetzes ein elektronisches Verzeichnis mit den öffentlichen Zeichen der Kantone. Ein Teil der Kantonwappen, so u.a. dasjenige von Appenzell Ausserrhoden, ist in diesem Verzeichnis aufgeführt. Das Verzeichnis ist für den Schutz der öffentlichen Zeichen nicht rechtsverbindlich. Der Schutz basiert auf einer kantonalen Gesetzesgrundlage. Eine solche besteht für Appenzell Ausserrhoden nicht. Das Kantonswappen ist im Landteilungsbrief vom 8. September 1597 textlich beschrieben; eine rechtlich definierte graphische bzw. heraldische Darstellung gibt es nicht. Falls eine Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, wäre eine tiefere Erlassstufe ausreichend.

Beschluss:
Zustimmung zur Aufnahme des Wappens des Kantons Appenzell Ausserrhoden in der Verfassung (Abstimmung: 3 für eine Aufnahme, 2 gegen eine Aufnahme, 1 Enthaltung).

4.2 Aufführen der Amtssprache in der Verfassung

Argumente Pro
- Die Amtssprache im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist in keinem kantonalen Erlass geregelt.
- 14 Kantone regeln in ihren Kantonsverfassungen die Amtssprache.

Argumente Contra
- Der Kantons Appenzell Ausserrhoden ist traditionell ein deutschsprachiger Kantone. Eine Regelung der Amtssprache erübrigt sich daher.

Beschluss:
Verzicht auf eine Regelung zur Amtssprache in der Verfassung (Abstimmung: einstimmig).

4.3 Aufführen von anderen Grundsatzartikeln in der Verfassung. Welchen?

Argumente Pro
- Keine.

Argumente Contra
- Abgesehen vom Wappen (siehe vorstehend Ziff. 4.1) und der Amtssprache (siehe vorstehend Ziff. 4.2) sind keine weiteren Themen ersichtlich, die sich als zusätzliche Grundsatzartikel für die Verfassung aufdrängen. Der Hauptort sowie die Pflichten und Verantwortung des Einzelnen sind bereits Gegenstand anderer Themenblätter (-> Themenblätter 112 bzw. 18). Teilweise finden sich in anderen Kantonen bei den allgemeinen Bestimmungen oder Grundlagen Aussagen zu den Grundsätzen staatlichen Handelns und zur Gewaltenteilung (bspw. Art. 3 KV/ZH). In der Verfassung von Appenzell Ausserrhoden finden sich diese in anderem Zusammenhang (siehe Art. 61 [Gewaltenteilung] und 61bis [Rechtsstaatliche Grundsätze] KV/AR; vgl. auch Art. 53 ff. KV/SG [Gewaltenteilung]).

Beschluss:
Verzicht auf andere Grundsatzartikel in der Verfassung (Abstimmung: einstimmig).

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau, 1996, S. 18 ff.

Beschlüsse

28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen: - In der Verfassung soll eine Präambel beibehalten werden. - Die Präambel soll neu formuliert werden und insbesondere folgende Elemente enthalten: vom „Volk“ statt von „Frauen und Männer“ sprechen, sich einerseits auf Gott beziehen, aber andererseits auch Werte für Nichtgläubige anbieten (Vorbild KV/FR: „Wir, das Volk des Kantons Freiburg, die wir an Gott glauben oder unsere Werte aus anderen Quellen schöpfen“), auf die menschliche Grenzen hinweisen (Vorbild KVBS und KV/ZH), Abs. 3 der geltenden Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. beibehalten sowie die Aussage nach dem Vorbild der KV/NE aufnehmen („im Bestreben, nach besten Kräften Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und Wohlstand in einer demokratischen Ordnung zu gewährleisten“). - In die Verfassung soll das Wappen des Kantons Appenzell Ausserrhoden aufgenommen werden.
25.04.2019	Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 19 „Präambel / Grundsatzartikel“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.