



211

Themenblatt «Grundkonzeption öffentliche Aufgaben»

Version vom 25. April 2019 (vom Plenum beraten)

Kernfragen:

Soll weiterhin auf einen Verfassungsvorbehalt¹ für öffentliche Aufgaben verzichtet werden?

Soll der ausgedehnte Aufgabenkatalog auf Verfassungsstufe beibehalten werden?

1. Geltendes Recht

Die heutige KV ist in Bezug auf die Frage, welche Aufgaben der Staat (öffentliche Aufgaben) erfüllen soll, flexibel ausgestaltet. So kennt sie keinen sog. Verfassungsvorbehalt. Das heisst, neue Aufgaben können auch auf dem Weg der Gesetzgebung übernommen werden (vgl. auch Art. 69 lit. e KV) und brauchen nicht zuerst eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung.

Der jetzige Aufgabenkatalog in der KV ist deshalb keine abschliessende Auflistung der staatlichen Tätigkeit, sondern gibt eine inhaltliche Grundrichtung vor, die dann vom Gesetzgeber konkretisiert oder erweitert wird. Gleichwohl beschränkt sich der Ausserrhoder Aufgabenkatalog nicht einfach auf das Nötigste und überlässt alles dem Gesetzgeber. Im interkantonalen Vergleich zeigt sich (vgl. unten), dass der Katalog doch relativ umfassend ist.

Dass der Verfassungsgeber damals auf einen Verfassungsvorbehalt für Staatsaufgaben verzichtete, ist vor dem Hintergrund der Landsgemeindedemokratie zu sehen. Da die Stimmberechtigten an der Landgemeinde ohnehin über jedes Gesetz abstimmten, hätte ein Verfassungsvorbehalt kaum Sinn gemacht. Denn dann hätte dasselbe Stimmvolk zweimal über dieselbe Frage – die Übernahme einer neuen Staatsaufgabe – befinden müssen (einmal bei der Verfassung und einmal beim Gesetz).

Heute wird jedoch nicht mehr über alle Gesetze obligatorisch abgestimmt – die Ausserrhoder KV kennt bei den Gesetzen nur ein fakultatives Referendum² (Art. 60^{bis} KV). Wird dieses nicht ergriffen, kann es also u.U. vorkommen, dass der Staat neue Tätigkeiten übernimmt, ohne dass die Stimmberechtigten sich direkt dazu geäussert haben.

¹ = die Anhandnahme einer neuen öffentlichen Aufgabe setzt eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung voraus.

² = das kantonale Parlament (Kantonsrat) beschliesst über Gesetze; nach einem solchen Beschluss kann innert 60 Tagen das Referendum ergriffen werden, wenn mindestens 300 Stimmberechtigte dies verlangen (Art. 60^{bis} KV). Gelingt dies, kann das Stimmvolk über das Gesetz abstimmen.



2. Übergeordnetes Recht

Das Bundesrecht macht den Kantonen keine Vorgaben, wie der Aufgabenkatalog in der Verfassung konzipiert werden muss und welche Aufgaben sie zu erfüllen haben. Die Kantone geniessen hinsichtlich der Staatsaufgaben generell grosse Freiheiten (Art. 43 BV).

3. Verfassungsvergleich

Im Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen zeigt sich, dass eher wenige Kantone, u.a. die Kantone Aargau, Basel-Landschaft sowie Thurgau, einen Verfassungsvorbehalt für Staatsaufgaben kennen (§ 26 Abs. 1 KV/AG, § 90 KV/BL, § 63 KV/TG).

Hinsichtlich der Breite der in der Verfassung verankerten Aufgaben befindet sich Appenzell Ausserrhoden in guter Gesellschaft: viele Kantonsverfassungen verfügen über einen ausgedehnten Aufgabenkatalog bzw. relativ ausführliche inhaltliche Regelungen zu den öffentlichen Aufgaben (vgl. z.B. AG, BE, SH, ZH, BS). Die Kantone Neuenburg und Luzern beschränken sich demgegenüber in einem einzigen Verfassungsartikel auf eine beispielhafte Aufzählung von staatlichen Tätigkeitsbereichen ohne inhaltliche Ausführungen und verweisen auf die Gesetzgebung (vgl. Art. 5 KV/NE und § 11 KV/LU). Der Kanton St. Gallen wiederum geht einen besonderen Weg, indem er ausführliche Staatsziele formuliert, und die Erfüllung der (kurz gehaltenen) Staatsaufgaben an diese Staatsziele bindet (vgl. Art. 9 ff. KV/SG). Der Kanton Tessin kennt demgegenüber nur einen Zielartikel sowie umfassende Sozialziele (Art. 4 und Art. 14 KV/TI). Zu bedenken ist allerdings, dass die Zielartikel sich hinsichtlich der Formulierung teilweise kaum von den Aufgabenartikeln unterscheiden. Inhaltlich dürfte vielerorts dasselbe gemeint sein.

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Verfassungsvorbehalt

Argumente *für* einen Verfassungsvorbehalt:

- bessere demokratische Legitimation der Staatsaufgaben (in jedem Fall gibt es eine Volksabstimmung)
- allgemein breitere Akzeptanz der staatlichen Tätigkeit

Argumente *gegen* einen Verfassungsvorbehalt:

- föderalistisches Element des Verfassungsvorbehalts fehlt (im Gegensatz zum Bund, der erst dann eine Aufgabe erfüllt, wenn er sie in der BV zugewiesen erhält, ansonsten sind die Kantone zuständig)
- zu rigid; Gefahr, dass man bei der Totalrevision Staatsaufgaben „vergisst“ zu regeln und danach eine Verfassungsgrundlage fehlt
- schnellere Reaktion des Gesetzgebers auf ein sich änderndes Umfeld möglich (Verfassungsrevisionen nehmen in der Regel mehr Zeit in Anspruch, zudem bedarf jede neue Aufgabe zweier Gesetzgebungsprozesse [1. Verfassung, 2. Gesetz]), allgemein würde das Kantonsparlament auch bei den Staatsaufgaben gewisse Kompetenzen zukommen bzw. diese nicht verlieren
- Stimmberechtigte können über das fakultative Referendum (die Hürde ist tief) dennoch mitwirken, falls via Gesetzgebung eine neue Staatsaufgabe geschaffen würde (vorausgesetzt die tiefe Hürde bleibt)



- bei einer allfälligen Einführung des obligatorischen Gesetzesreferendums, wäre ein Verfassungsvorbehalt nicht zweckmässig (zwei Volksabstimmungen über neue Staatsaufgaben nötig)

Antrag ans Plenum:

Auf einen Verfassungsvorbehalt soll weiterhin verzichtet werden. (*einstimmig*)

b) Aufgabenkatalog

Argumente *für* die Beibehaltung eines ausgedehnten Aufgabenkatalogs auf Verfassungsstufe:

- Möglichkeit des Verfassungsgebers, bei den Staatsaufgaben eine inhaltliche Grundordnung in der Verfassung zu verankern und Akzente zu setzen
- Leitfaden für das Staatsverständnis
- Verfassung wäre mehr als nur ein reines „Organisationsstatut“
- bessere demokratische Legitimation der staatlichen Tätigkeit
- würde ein allfälliger Verfassungsvorbehalt eingeführt, wäre ein ausgedehnter Aufgabenkatalog zwingend
- bei der Auslegung von Gesetzen kann auf die Verfassung zurückgegriffen werden

Argumente *gegen* die Beibehaltung eines ausgedehnten Aufgabenkatalogs auf Verfassungsstufe:

- Verschlankung der Verfassung
- die Verfassung wäre langlebiger
- Stärkung des Gesetzgebers, diesem käme eine zugleich grössere Verantwortung zu
- grössere Flexibilität bei der Ausgestaltung von Staatsaufgaben, da keine Bindung an verfassungsrechtliche Vorgaben

Antrag ans Plenum:

Ein ausgedehnter Aufgabenkatalog soll beibehalten werden. (*einstimmig*)

5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 66-67
- *Paul Richli*, Staatsziele, Staatsaufgaben und Staatsverwaltung – Streifzug durch neue Kantonsverfassungen und durch den Luzerner Verfassungsentwurf, ZBJV 140/2004 (ShareBox / Literatur)
- *Paul Richli*, in: Verfassungsrecht der Schweiz, § 54 Staatsaufgaben – Grundlagen, Zürich 2001 (ShareBox / Literatur)



6. Beschlüsse

	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:
17.12.2018	<ul style="list-style-type: none">– Verzicht auf einen Verfassungsvorbehalt (Ziff. 4.a)– Beibehaltung eines ausgedehnten Aufgabenkatalogs (Ziff. 4.b)
17.01.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt Nr. 211 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.
25.04.2019	Das Plenum stimmt beiden Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu; auf einen Verfassungsvorbehalt soll verzichtet und ein ausgedehnter Aufgabenkatalog beibehalten werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 5 f.)