



212

Themenblatt «Grundsätze der Aufgabenerfüllung/Delegation von öffentlichen Aufgaben»

Version vom 29. August 2019

Die geltende Kantonsverfassung weist in Art. 27 verschiedene Grundprinzipien auf, welche für die Erfüllung sämtlicher Staatsaufgaben zu berücksichtigen sind und die deshalb dem Katalog der öffentlichen Aufgaben vorangestellt wurden. Teilweise werden diese Prinzipien bei den einzelnen öffentlichen Aufgaben konkretisiert (Bsp. Nachhaltigkeit in Art. 29 Abs. 3 und Art. 34 KV).

Aufgrund des Sachzusammenhangs erscheint es zweckmässig, gleichzeitig die Regelung der Delegation von öffentlichen Aufgaben an öffentlich-rechtliche Körperschaften und Private zu behandeln.

1. Geltendes Recht

a) Grundsätze der Aufgabenerfüllung

In Art. 27 Abs. 1 KV liegt ein Bekenntnis zum Umweltschutz und zur Nachhaltigkeit. Der Grundsatz soll einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen Interessen und solchen des Umweltschutzes schaffen. Die öffentlichen Aufgaben sollen Zwecke erfüllen, die der Mehrheit der Bevölkerung zu Gute kommen. Zudem enthält Abs. 1 eine Gemeinwohlverpflichtung. Die staatliche Aufgabenerfüllung orientiert sich an den Bedürfnissen aller oder einer grossen Mehrheit. Anliegen kleiner Minderheiten sollen nicht zu Staatsaufgaben erhoben werden.

Abs. 2 enthält verschiedene Ordnungsprinzipien, nach welchen die öffentlichen Aufgaben in regelmässigen Abständen zu überprüfen sind. Ihre Erfüllung muss einer Notwendigkeit entsprechen und finanzierbar sein. Die angestrebten Ziele sollen durch angemessene Mittel erreicht werden, wobei eine Interessensabwägung notwendig ist.

Abs. 3 enthält den Grundsatz der Subsidiarität. Die Bedürfnisse sind vorerst durch die Betroffenen oder die Gemeinden zu erfüllen. Erst wenn diese die in Frage stehenden Aufgaben nicht ausüben können, soll der Kanton eine öffentliche Aufgabe übernehmen. Deshalb fördert der Kanton die private Initiative und die persönliche Verantwortung und die regionale Zusammenarbeit.

b) Delegationsnorm

In Art. 108 KV wird geregelt, dass öffentliche Aufgaben von Gesetzes wegen an öffentliche Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts übertragen werden können. Art. 108 hat die Funktion, die Mitbestimmung der Stimmberechtigten sicherzustellen. Zudem soll damit dem Grundsatz der Subsidiarität nachgelebt werden. In Appenzell Ausserrhoden werden zahlreiche öffentliche Aufgaben von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten erfüllt (bspw. Wasserkorporationen, Beleuchtungskorporationen, Flurgenossenschaften, Spitalverbund, Pensionskasse, Gebäudeversicherung, Ausgleichskasse und IV-Stelle etc.).



2. Übergeordnetes Recht

Die Kantone verfügen im Bereich der Staatsaufgaben und Staatsziele über eine ausgesprochene Autonomie (vgl. Art. 3 und 43 BV).

3. Verfassungsvergleich

a) Grundsätze

Auch die Bundesverfassung enthält bestimmte Grundprinzipien. In Art. 2 BV werden u.a. die Grundsätze der gemeinsamen Wohlfahrt und der nachhaltigen Entwicklung genannt. In Art. 5a BV wird der Grundsatz der Subsidiarität manifestiert.

Auf internationaler Ebene wird der Grundsatz der Nachhaltigkeit bspw. auch in Art. 3 Abs. 3 des EU-Vertrags (EUV) aufgeführt.

Bei einem Vergleich der neueren Kantonsverfassungen zeigt sich ein heterogenes Bild. Einige Kantone haben einen umfangreichen Katalog von einzelnen Grundprinzipien (teilweise unter den allgemeinen Bestimmungen aufgeführt); Art. 4 ff. KV/SZ, Art. 40 und 41 KV/VD, Art. 3-8 und 95 KV/ZH, Art. 9 und 79 KV/SH, Art. 8-10 und 148 ff. KV/GE, Art. 52 KV/FR, Art. 3-5 und 12 KV/LU, Art. 15 KV/BS). Andere Kantone weisen wie der Kanton AR einige wenige Grundprinzipien vor den öffentlichen Aufgaben auf (Art. 75 KV/GR). Der Kanton SG verankert umfangreiche Staatsziele (Art. 9-23 KV/SG) im Verbindung mit wenigen Staatsaufgaben (Art. 24-30 KV/SG). Einige Kantonsverfassungen enthalten keine Grundprinzipien (NE, OW, GL, BE, AI).

b) Delegationsnorm

Gemäss Art. 178 Abs. 3 BV können Aufgaben der Bundesverwaltung durch Gesetz an Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts übertragen werden.

Neuere Kantonsverfassungen kennen ebenfalls eine Delegationsnorm an Körperschaften und Private, wobei diese systematisch meistens bei den öffentlichen Aufgaben verankert ist (z.B. Art. 98 und 99 KV/ZH, Art. 12 KV/SZ, Art. 14 und 15 KV/LU, Art. 54 KV/FR).

4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Sollen die Grundsätze des staatlichen Handelns weiterhin normiert werden?

Argumente pro Beibehaltung:

- Die Grundsätze sind als übergeordnete Handlungsanweisungen des Staates zu qualifizieren und diese weisen eine richtungsweisende Bedeutung für das gesamte staatliche Handeln auf.
- Bestimmte Leitwerte der Verfassung führen zu allgemein breiterer Akzeptanz der staatlichen Tätigkeit.
- Die Grundsätze dienen als Handlungsauftrag für die gesetzgebende und rechtsanwendende Behörde, die in der Praxis durchaus eine Rolle spielen und Wirkung erzielen (z.B. Aufgabenüberprüfung).



- Die Grundsätze tragen mit ihrem hohen Symbolgehalt zur Integrationsfunktion der Verfassung bei.

Argumente contra Beibehaltung:

- Da die Grundsätze als konkrete Handlungsanweisung dienen, schränken diese die Flexibilität bei der Ausgestaltung von neuen Staatsaufgaben ein.
- Die Festlegung von Grundprinzipien steht einer langlebigen Verfassung entgegen. Was heute dringlich ist, kann schon bald in eine zweite Priorität abrutschen.
- Die Grundsätze könnten auch bei den betreffenden Staatsaufgaben festgelegt werden.

Antrag ans Plenum:

Die Grundsätze für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sollen weiterhin normiert werden. (einstimmig)

b) Sollen die geltenden Grundsätze durch weitere Grundprinzipien erweitert werden?

Argumente pro Erweiterung:

- Neu sind auch andere Grundsätze wesentlich, welche in der KV zu verankern sind (vgl. z.B. Art. 4-9 KV/SZ, Art. 52 KV/FR, Art. 3 -8 KV/ZH, Art. 4 und 12 KV/LU)

Argumente contra Erweiterung:

- Die Grundsätze von Art. 27 KV sind noch immer aktuell und zentral. Andere Grundsätze sind nicht auf den Kanton AR zugeschnitten.

Antrag ans Plenum:

Die Grundsätze gemäss Art. 27 KV sollen neu formuliert werden. Dabei sollen die heute geltenden Grundsätze bei der Aufgabenerfüllung *inhaltlich* übernommen und um folgende Aspekte *erweitert* werden (soweit nicht bereits bei den einzelnen Aufgaben oder im 1. Abschnitt der KV [Grundsätze] aufgeführt):

- **Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche, kulturelle, soziale, digitale und ökologische Innovation**
- **Solidarität (vgl. insb. § 4 Abs. 1 KV/LU)¹**
- **Wirksamkeit**
- **Bevölkerungsnähe**
- **Transparenz (Öffentlichkeitsprinzip)**
- **Chancengleichheit**
- **Schutz und Förderung der Familie und anderer Lebensgemeinschaften**
- **Zusammenarbeit mit anderen Trägern öffentlicher Aufgaben**
- **Beachtung der Bedürfnisse künftiger Generationen (vgl. insb. Art. 5 Abs. 2 KV/NE)²**
- **Aufgabenerfüllung im Bewusstsein des digitalen Wandels**

¹ § 4 Abs. 1 KV/LU: „Kanton und Gemeinden beachten den Grundsatz der Solidarität. Sie setzen sich für den Ausgleich in der Gesellschaft und zwischen den Kantonsteilen ein. [...]“

² Art. 5 Abs. 2 KV/NE: „Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und im Fall von Interessenskonflikten geben Staat und Gemeinden den Interessen der künftigen Generationen den Vorrang. [...]“



- **Beachtung der Würde, der Rechte und der Freiheiten der einzelnen Menschen (vgl. insb. § 12 Abs. 1 KV/LU)³**

(Einstimmig)

c) Soll die Delegationsnorm präzisiert und ergänzt werden?

Argumente pro Präzisierung und Ergänzung:

- Art. 108 KV greift zu kurz und ist auf private Personen und Organisationen auszudehnen (vgl. z.B. Art. 14 KV/LU). Bereits heute werden verschiedene öffentliche Aufgaben durch Private ausgeführt (Appenzellische Ärztegesellschaft: Organisation Notfalldienst, Erhebung von Ersatzabgaben, Emissionskontrollen).
- Aus der Bestimmung sollte klar hervorgehen, dass die Übertragung in einem formellen Gesetz oder Reglement verankert sein muss (vgl. z.B. Art. 54 Abs. 1 KV/FR). Zudem fehlen Vorgaben zum Rechtsschutz und zur Aufsicht (vgl. z.B. Art. 14 KV/LU).

Argumente contra Präzisierung und Ergänzung:

- Eine Präzisierung ist aufgrund des ohnehin geltenden Subsidiaritätsprinzips nicht notwendig.
- Einzelheiten können im entsprechenden Gesetz geregelt werden.

Antrag ans Plenum:

Die heutige Möglichkeit, öffentliche Aufgaben mittels Gesetz zur Erfüllung auf Körperschaften/Anstalten des öffentlichen Rechts zu übertragen (Art. 108 KV), soll auf Private ausgedehnt werden.

In derselben Norm soll zudem die Vorgabe gemacht werden, dass bei der Aufgabendelegation an Dritte der Rechtsschutz und die Aufsicht sicherzustellen ist.

(Einstimmig)

d) Schlussbemerkung

Die Thematik der Grundprinzipien weist einen starken Querbezug zum Katalog der öffentlichen Aufgaben auf, weshalb sich diese Themen nicht unabhängig voneinander beurteilen lassen. Sofern in Betracht gezogen wird, den Aufgabenkatalog zu reduzieren, erschiene es sachgerecht, die Grundsätze auszubauen. Im Weiteren wäre auch zu überlegen, ob die Grundprinzipien als übergeordnete Handlungsziele (wie bei den meisten neueren Kantonsverfassungen) zu den Grundsätzen in Abschnitt 1 voranzustellen sind. (Bsp.: Art. 4 ff KV/SZ, Art. 6 KV/VD; Art. 9-23 KV/SG, Art. 3-8 KV/ZH, Art. 9 KV/SH, Art. 3 KV/FR).

³ § 12 Abs. 1 KV/LU: „Kanton und Gemeinden beachten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, dass Würde, Rechte und Freiheiten der Menschen geschützt werden [...].“



5. Zusatzabklärungen nach der ersten Beratung im Plenum

a) Rücknahme des Antrages zu Art. 27 KV

Für einige Mitglieder der Verfassungskommission erschienen die von der Arbeitsgruppe 2 beantragten Änderungen zu unbestimmt und zu wenig differenziert. Insbesondere betrafen die zur Ergänzung vorgeschlagenen Grundsätze verschiedene Ebenen; nur wenige seien tatsächlich den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung zuzuordnen. Es seien deshalb wenn möglich griffigere und stärker zusammengefasste Grundsätze zu suchen.

Die Arbeitsgruppe nahm die Kritikpunkte und Anregungen entgegen und erklärte sich bereit, einen neuen Antrag auszuarbeiten. Bei der Ausarbeitung des neuen Antrags prüfte die Arbeitsgruppe, bei welchen der im ursprünglichen Antrag formulierten Anliegen es sich tatsächlich um Grundsätze der Aufgabenerfüllung handelt. Diese wurden konkretisiert und in den neuen Antrag überführt (vgl. unten, Bst. b). Beim Querschnittsthema Digitalisierung/digitaler Wandel schlägt die Arbeitsgruppe einen arbeitsgruppenübergreifenden Antrag vor, der nicht auf Art. 27 KV beschränkt ist. Die Entwurfsredaktion soll zuhanden des Plenums einen Vorschlag ausarbeiten, wie in der Verfassung die Nutzung der Chancen der Digitalisierung und deren Risikominimierung sinnvoll Niederschlag finden könnte.

Hingegen wurden Aspekte, welche bereits andernorts in der Verfassung verankert sind und eine andere Ebene betreffen (z.B. [Sozial-] Zielformulierungen) bzw. im inhaltlichen Teil der einzelnen öffentlichen Aufgaben erwähnt werden, nicht in den neuen Antrag übernommen. Dazu gehören folgende Aspekte:

- Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche, kulturelle, soziale, digitale und ökologische Innovation, da dieser Aspekt bereits im Arbeitsgruppenantrag zu Art. 49 KV sowie bei den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung (Art. 43 Abs. 1 KV) berücksichtigt wird.
- Die Solidarität, da verschiedene Aspekte des Solidaritätsgedankens bereits in den Art. 26 KV sowie Art. 39–42 KV zum Ausdruck kommen. Die Arbeitsgruppe behält sich allerdings vor, den Solidaritätsgedanken (i.S.v. § 4 Abs. 1 KV/LU) noch andernorts in der Verfassung einzubringen.
- Die Transparenz, da dieser Aspekt im Rahmen der Themenblätter zu Art. 12 Abs. 3 KV und Art. 67 KV (Nr. 16 und 3252) behandelt wird.
- Die Chancengleichheit, da die Verankerung dieses Gedankens bereits spezifisch beim Bildungsartikel (Art. 36 KV) sowie beim Artikel zu den Menschen mit Behinderungen (Art. 42 KV) beantragt wird.
- Der Schutz und die Förderung von Familien, da dieser Aspekt bereits in Art. 41 KV berücksichtigt wird.
- Die Zusammenarbeit mit anderen Trägern öffentlicher Aufgaben, da die kooperative Grundhaltung des Kantons bzw. der Gemeinden bereits in Art. 1 Abs. 2 KV und Art. 27 KV bzw. in Art. 103 Abs. 1 KV zum Ausdruck gebracht wird.
- Die Beachtung der Würde, der Rechte und der Freiheiten der einzelnen Menschen, da dies bereits durch den Grundrechtskatalog von Art. 4 ff. KV bzw. durch die entsprechenden Garantien in der BV und der EMRK gewährleistet wird.

b) Neuer Antrag

Die Grundsätze gemäss Art. 27 KV sollen neu formuliert werden. Dabei sollen die heute geltenden Grundsätze bei der Aufgabenerfüllung *inhaltlich* übernommen und um folgende Aspekte *erweitert* werden:



- ergeben sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Konflikte zwischen den Interessen der gegenwärtigen und der künftigen Generationen, geben Kanton und Gemeinden letzteren den Vorrang; *(5 dafür, 4 dagegen)*
- die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist daraufhin zu überprüfen, ob sie wirksam ist; *(einstimmig)*
- öffentliche Aufgaben sollen bevölkerungsnah erfüllt werden. *(einstimmig)*

Die Digitalisierung soll im Grundsatz in der Verfassung in dem Sinne Niederschlag finden, als ihre Chancen genutzt und allfällige Risiken für die Bevölkerung minimiert werden. Die Entwurfsredaktion soll entsprechend beauftragt werden, einen Vorschlag zuhanden des Plenums auszuarbeiten. *(einstimmig)*

6. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 68 f., 163 f.
- *Paul Richli*, in: Verfassungsrecht der Schweiz, § 54 Staatsaufgaben – Grundlagen, Zürich 2001 (ShareBox / Literatur)

6. Beschlüsse

17.12.2018	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none">– Beibehaltung eines Grundsatzartikels im Sinne von Art. 27 KV, aber Neuformulierung desselben: Die geltenden Grundsätze sollen inhaltlich übernommen und um weitere Aspekte ergänzt werden. (Ziff. 4.a und Ziff. 4.b)– Die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben auf Dritte zu übertragen (Art. 108 KV), soll auf Private ausgedehnt werden. (Ziff. 4.c)– In der KV soll vorgegeben werden, dass bei einer Aufgabendelegation der Rechtsschutz und die Aufsicht sicherzustellen ist. (Ziff. 4.c)
17.01.2019 28.03.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt Nr. 212 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
25.04.2019	<p>Das Plenum stimmt der Beibehaltung eines Grundsatzartikels im Sinne von Art. 27 KV zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25. April 2019, S. 5)</p> <p>Bezüglich der inhaltlichen Ergänzung von Art. 27 KV bringt das Plenum hingegen verschiedene Kritikpunkte und Anregungen an. Die Arbeitsgruppe 2 nimmt diese entgegen und erklärt sich bereit, diesbezüglich einen neuen Antrag auszuarbeiten. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25. April 2019, S. 5).</p> <p>Dem Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach die Verfassung eine Regelung enthalten solle, welche die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Personen des öffentlichen und privaten Rechts vorsieht, stimmt das Plenum zu. Ebenfalls heisst es den Antrag gut, wonach die</p>



	<p>Verfassung vorgeben soll, dass bei einer Aufgabendelegation die Aufsicht sicherzustellen sei. Die Sicherstellung des Rechtsschutzes soll hingegen nicht erwähnt werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25. April 2019, S. 4 f.)</p>
13.06.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgenden Antrag zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none">– Der bestehende Art. 27 KV soll zusätzlich zum bestehenden Inhalt um folgende Aspekte ergänzt werden:<ul style="list-style-type: none">➔ ergeben sich bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben Konflikte zwischen den Interessen der gegenwärtigen und der künftigen Generationen, geben Kanton und Gemeinden letzteren den Vorrang;➔ die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist daraufhin zu überprüfen, ob sie wirksam ist;➔ öffentliche Aufgaben sollen bevölkerungsnah erfüllt werden.– Die Digitalisierung soll im Grundsatz in der Verfassung in dem Sinne Niederschlag finden, als ihre Chancen genutzt und allfällige Risiken für die Bevölkerung minimiert werden. Die Entwurfsredaktion soll entsprechend beauftragt werden, einen Vorschlag zuhanden des Plenums auszuarbeiten.
12.08.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt das Themenblatt 212 und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
29.08.2019	<p>Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2, wonach eine Vorrangsklausel zugunsten der Interessen der künftigen Generationen sowie die Überprüfung der Wirksamkeit im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Verfassung verankert werden sollen, zu. Auch der Antrag, die Entwurfsredaktion sei mit der Ausarbeitung einer Verfassungsbestimmung zum Thema „Digitalisierung“ zu beauftragen, stösst auf Zustimmung. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4)</p> <p>Nicht angenommen wird hingegen der Antrag, welcher die Verankerung der bevölkerungsnahen Aufgabenerfüllung vorsah. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29. August 2019, S. 4)</p>