



## 213

### Themenblatt «Aufgabenartikel in der KV»

Version vom 21. November 2019

Bei der Überprüfung der einzelnen Aufgabenartikel stehen folgende Fragen im Zentrum:

- Ist die jeweilige Aufgabe noch aktuell und in der Verfassung vollständig abgebildet?
- Gibt es aufgrund von Vorgaben des übergeordneten Rechts zwingenden Anpassungsbedarf?
- Gibt es mit Blick in die Zukunft sinnvolle inhaltliche Ergänzungen?

#### A. Öffentliche Ordnung und Sicherheit (Art. 28 KV)

##### 1. Geltendes Recht

Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist eine jener klassischen Staatsaufgaben, welche im föderativen Staatswesen den Kantonen obliegt. Bei der Sorge um die öffentliche Ordnung und Sicherheit geht es in erster Linie darum, elementare Rechtsgüter wie Leib, Leben, Freiheit sowie das Eigentum zu schützen und Gefahren für staatliche Institutionen abzuwenden. Im Kern soll also die Unversehrtheit bzw. die Sicherheit der Rechtsordnung gewährleistet werden. Vor dem Hintergrund des staatlichen Gewaltmonopols wird diese Aufgabe typischerweise von der Kantonpolizei wahrgenommen (Art. 1 Abs. 1 des Polizeigesetzes von Appenzell Ausserrhoden [bGS 521.1]). Auch Aufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes bei Katastrophen und in Notlagen können dazu gezählt werden (vgl. Art. 2 lit. b des Bevölkerungsschutzgesetzes von Appenzell Ausserrhoden [bGS 511.1]). Entsprechend sieht Art. 28 Abs. 2 KV vor, dass der Kanton für ausserordentliche Lagen Massnahmen ergreift. Hierfür ist der Regierungsrat verantwortlich (vgl. 89 Abs. 2 lit. a und Art. 90 KV).

Die Gemeinden werden im geltenden Art. 28 KV nicht genannt. Die Zuständigkeit für die öffentliche Ordnung und Sicherheit liegt daher grundsätzlich beim Kanton. Allerdings zeigt sich, dass die Gemeinden diesbezüglich durchaus Aufgaben haben und dem Kanton die Letztverantwortung obliegt: Gemeinden dürfen im ruhenden Verkehr polizeiliche Aufgaben wahrnehmen (Art. 33 Polizeigesetz) und bewältigen ausserordentliche Lagen, soweit es den eigenen Bereich betrifft (Art. 6 Bevölkerungsschutzgesetz). So verfügt denn auch jede Gemeinde über einen eigenen Führungsstab.

##### 2. Übergeordnetes Recht

Bund und Kantone sind verpflichtet, ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit zu koordinieren (Art. 57 Abs. 2 BV). In erster Linie sind es aber die Kantone, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen haben. Der Bund würde nur eingreifen, wenn ein Kanton dazu selbst nicht in der Lage ist (Art. 52 Abs. 2 BV). Im Übrigen gilt – wie für sämtliches Staatshandeln –, dass bei der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit die Rechtsstaatsprinzipien einzuhalten sind (vgl.



Art. 5 BV), wie zum Beispiel das Verhältnismässigkeitsprinzip. Zudem sind die Grundrechte zu beachten und allfällige Einschränkungen derselben, sind nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

### 3. Verfassungsvergleich

Die Nennung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Staatsaufgabe kann als kantonalverfassungsrechtliches Gemeingut betrachtet werden. Die Regelungen unterscheiden sich praktisch kaum bzw. nur in Nuancen. Die Rechtswendung „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ ist weit verbreitet. In älteren Kantonsverfassungen wird teilweise auch die Ruhe und/oder die Sittlichkeit genannt (z.B. § 27 KV/AG, Art. 25 KV/OW, Art. 54 KV/JU). Gewisse Formulierungen lassen die öffentliche Ordnung aber auch weg (exemplarisch § 24 KV/BS). Der Kanton Freiburg legt bei der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ein Augenmerk auf die Wahrung der Grundrechte und formuliert ausdrücklich, dass das Gewaltmonopol beim Staat liegt (Art. 76 KV/FR). Letzteres findet sich ebenso im Kanton Genf. In zwei jüngeren Kantonsverfassungen wiederum – Genf und Schwyz – wird die friedliche Konfliktlösung erwähnt (Art. 184 Abs. 3 KV/GE, § 13 Abs. 2 KV/SZ). Der Kanton Basel-Stadt spezifiziert die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, indem er den „Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch“ nennt (§ 24 Abs. 1 KV/BS).

### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

*Soll Art. 28 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Ergänzung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.
- Aufgrund des Verzichts auf inhaltliche Vorgaben ist er langlebig.
- Er gibt dem Gesetzgeber den nötigen Raum.

Argumente contra pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der jetzige Art. 28 KV ist inhaltsarm und nicht mehr aktuell.
- Aus Verfassungssicht fehlen Akzentsetzungen, die vom Gesetzgeber und von den ausführenden Staatsorganen bei der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu beachten wären.
- Insbesondere wäre eine ausdrückliche Erwähnung des staatlichen Gewaltmonopols eine klare verfassungsrechtliche Schranke betreffend der grundsätzlichen Möglichkeit, staatliche Aufgaben an Private zu delegieren (vgl. Themenblatt Nr. 212); dabei müsste allerdings noch geklärt werden, wo die Grenzen des Gewaltmonopols liegen.
- Die Gemeinden werden in Art. 28 KV gar nicht erwähnt, obwohl das Gesetz ihnen beschränkt Aufgaben zuweist; selbst wenn der Kanton die Letztverantwortung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit hat, könnte der Wortlaut so ergänzt werden, dass sich die Gemeinden darin wiederfinden.



## Antrag ans Plenum:

Art. 28 KV soll ergänzt bzw. neu formuliert werden. (*einstimmig*)

### Folgende Aspekte sollen dabei berücksichtigt werden:

- die Sicherheit vor der Ordnung nennen (*7 dafür, 1 Enthaltung*)
- die friedliche Konfliktlösung sowie den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch ausdrücklich nennen (*einstimmig*)
- die Gemeinden sollen sich in dieser Bestimmung wiederfinden (*einstimmig*)
- dass das Gewaltmonopol beim Staat liegt, ist ausdrücklich zu erwähnen (*einstimmig*)
- dass die Grundrechte zu wahren sind, soll nicht spezifisch genannt werden (*Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit Stichentscheid des Präsidenten [4 dafür, 4 dagegen]*)

## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 70

## 6. Beschlüsse

17.01.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: <ul style="list-style-type: none"><li>– Art. 28 KV (öffentliche Ordnung und Sicherheit) soll um weitere Aspekte ergänzt bzw. neu formuliert werden (Ziff. 4)</li></ul>
11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt A des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
25.04.2019	Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu Art. 28 KV wie folgt zu: <ul style="list-style-type: none"><li>– Die Sicherheit ist vor der Ordnung zu nennen.</li><li>– Dass das Gewaltmonopol beim Staat liegt, ist ausdrücklich zu nennen.</li></ul> Die übrigen Anträge der AG 2 werden abgelehnt. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 6)



## 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 CO<sub>2</sub>-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: <ul style="list-style-type: none"><li>– 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)</li></ul>
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.
21.11.2019	Das Plenum stimmt dem Rückkommensantrag der Arbeitsgruppe 2 zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 21.11.2019, S. 2)



## C. Denkmalpflege und Landschaftsschutz (Art. 30 KV)

### 1. Geltendes Recht

#### a) Schutzobjekte / Schutzinstrumente

Im Bereich der Denkmalpflege und des Landschaftsschutzes sieht die geltende Kantonsverfassung eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vor (Art. 30 Abs. 1 KV). Der Gesetzgeber hat die Umsetzung dieser öffentlichen Aufgabe, welche auch stark durch Vorgaben des Bundes geprägt ist (dazu weiter unten, 2.), im kantonalen Baugesetz (bGS 721.1) wahrgenommen. Teilweise gibt es Überschneidungen zum Naturschutz (vgl. Art. 29 KV). Der Kanton ist laut Baugesetz ausschliesslich zuständig für den Schutz der Natur-, Landschafts- und Kulturwerte *ausserhalb* der Bauzonen, den Weilerschutz sowie den Schutz der Ortsbilder von nationaler Bedeutung innerhalb der Bauzonen (Art. 80 Abs. 1 Baugesetz). Die Gemeinden sind ausschliesslich zuständig für den Schutz der Natur-, Landschafts- und Kulturwerte *innerhalb* der Bauzonen, ausgenommen die Ortsbilder von nationaler Bedeutung (Art. 80 Abs. 2 Baugesetz). Im Fokus des Schutzes stehen primär (vgl. Art. 79 Baugesetz, ohne Elemente des Naturschutzes):

- besonders schöne oder naturkundlich und kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften;
- kulturgeschichtlich wertvolle Ortsbilder, Baugruppen, Einzelbauten und -anlagen;
- ökologisch oder naturgeschichtlich bedeutsame Standorte von Baumgruppen, Hecken, Feld- und Ufergehölze sowie markante Einzelbäume;
- Findlinge und Geotope;
- Kulturdenkmäler sowie historisch oder künstlerisch wertvolle Einzelbauten, Baugruppen, Bauteile und deren Umgebung sowie Anlagen wie Wege, Trockensteinmauern und dergleichen.

Um den Schutz dieser Objekte sicherzustellen, erlassen Kanton und Gemeinden im Rahmen der Raumplanung Schutzzonenpläne oder Einzelverfügungen, welche dann bei konkreten Bauvorhaben zu beachten sind. In der Raumplanung von grundsätzlicher Bedeutung sind schliesslich auch die traditionellen Streusiedlungen und der appenzellische Haustyp (vgl. 5 Abs. 1 lit. c Baugesetz).

#### b) Finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand

Laut geltender Kantonsverfassung hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, sich an Massnahmen der Denkmalpflege und des Landschaftsschutzes finanziell zu beteiligen (Art. 30 Abs. 2 KV). Näheres dazu ist in Art. 92 des Baugesetzes, in der Bauverordnung (bGS 721.11) und in der Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (bGS 721.12) geregelt. Beispielsweise können Beiträge gewährt werden an Unterhalt, Instandstellung und Erwerb von Kulturobjekten sowie an Massnahmen im Interesse der Erhaltung geschützter Orts- und Landschaftsbilder (Art. 92 Abs. 1 lit. a Baugesetz).

### 2. Übergeordnetes Recht

Die Bundesverfassung hält fest, dass für (Natur- und) Heimatschutzmassnahmen grundsätzlich die Kantone zuständig sind (vgl. Art. 78 Abs. 1 BV). Hierunter fällt insbesondere auch die in Art. 30 KV angesprochene Denkmalpflege und der Landschaftsschutz. Nichtsdestotrotz macht der Bund im Bundesgesetz über den Natur-



und Heimatschutz (NHG; SR 451) relativ weitgehende Vorgaben, die sich u.a. auch an die Kantone richten. Objekte von gesamtschweizerischer Bedeutung kann der Bund, falls erforderlich, direkt selbst schützen (Art. 78 Abs. 3 BV). Absoluten (bundes-)verfassungsrechtlichen Schutz geniessen Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Art. 78 Abs. 4 BV, welcher auf die 1987 angenommene Rothenthurm-Initiative zurückgeht).

### 3. Verfassungsvergleich

Als Inspirationsquelle für die heutige Formulierung dürfte die Berner Verfassung gedient haben (Art. 32 KV/BE). Im Unterschied zu dieser findet sich in der Ausserrhoder Variante die Möglichkeit des Staates, sich an der Finanzierung von Massnahmen zu beteiligen. Es zeigt sich, dass viele Kantonsverfassungen einen separaten Artikel zum Heimatschutz/Landschaftsschutz kennen. In der Freiburger Verfassung wird beispielsweise der Schutz von Landschaften und Ortsbildern mit der Raumplanung verknüpft (Art. 73 Abs. 2 KV/FR), wobei sich in Appenzell Ausserrhoden diese Verknüpfung im nachfolgenden Art. 31 KV wiederfindet (vgl. unten, Abschnitt D). Zudem fördert der Staat im Kanton Freiburg das Bewusstsein bezüglich Heimatschutz/Landschaftsschutz mittels Bildung, Forschung und Innovation (Art. 73 Abs. 3 KV/FR). Einige Kantonsverfassungen widmen dem Landschaftsschutz demgegenüber keinen eigenen Artikel, sondern erwähnen ihn nur im Zusammenhang mit der Raumplanung (z.B. Art. 82 Abs. 1 KV/SH, Art. 17 KV/SG).

### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

*Soll Art. 30 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

Argumente pro unveränderte Beibehaltung:

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.
- Ein eigener Artikel zur Denkmalpflege und zum Landschaftsschutz widerspiegelt die besondere Bedeutung dieser Aufgabe angesichts der Bedeutung und der Einzigartigkeit der Appenzeller Kulturlandschaft.

Argumente contra pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der Artikel ist mit der Bundesverfassung in Bezug auf den Heimatschutz nicht kongruent; bei der Aufzählung in Art. 30 Abs. 1 KV fehlt namentlich der Hinweis auf die «geschichtlichen Stätten».



## Antrag ans Plenum:

Die Überschrift und Art. 30 Abs. 1 KV sollen ergänzt bzw. neu formuliert werden. (*einstimmig*)

### Folgende Aspekte sollen dabei berücksichtigt werden:

- die Überschrift und Art. 30 Abs. 1 KV sollen so formuliert sein, dass sie mit der BV-Bestimmung zum Heimatschutz kongruent sind, namentlich sind die «geschichtlichen Stätten» als weiteres Schutzobjekt aufzuführen (vgl. Art. 78 Abs. 2 BV<sup>1</sup>) (*einstimmig*)
- die Denkmalpflege soll weiterhin ausdrücklich erwähnt werden (sei es in der Überschrift oder im Artikel selbst) (*einstimmig*)

Art. 30 Abs. 2 KV soll inhaltlich unverändert beibehalten werden. (*7 dafür, 1 dagegen*)

## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 73

## 6. Beschlüsse

17.01.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: <ul style="list-style-type: none"><li>– Überschrift und Art. 30 Abs. 1 KV sollen ergänzt bzw. neu formuliert werden (insb. Kongruenz mit BV) (vgl. Ziff. 4);</li><li>– Beibehaltung der ausdrücklichen Nennung der Denkmalpflege (vgl. Ziff. 4);</li><li>– Art. 30 Abs. 2 KV soll beibehalten werden (vgl. Ziff. 4)</li></ul>
11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt C des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
25.04.2019	Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 vollumfänglich zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 7)

<sup>1</sup> Art. 78 Abs. 2 BV: «[...] Er (*der Bund*) schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; [...]»



## D. Raumordnung und Bauwesen (Art. 31 KV)

### 1. Geltendes Recht

Auch im Bereich der Raumplanung sieht die geltende Kantonsverfassung eine geteilte Zuständigkeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden vor. Art. 31 Abs. 1 KV nennt die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und den Schutz der Landschaft als Ziele der Raumplanung. Aus den genannten Zielen werden zwei fundamentale Grundsätze abgeleitet: die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und die Konzentration der Siedlungstätigkeit. Die Ordnung der Bautätigkeit steht mit der wirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Tätigkeit, mit dem Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, der Verkehrsentwicklung und der Bevölkerungsdichte in Zusammenhang. Die Raumplanung ist damit eine der umfassendsten Aufgaben für die Entwicklungsrichtung der Gemeinschaft.

In Abs. 2 wird das Bauwesen angesprochen. Dabei wird ein besonderes Gewicht auf das gesamte Erscheinungsbild von Baugebieten gelegt. Neben der natürlichen Umgebung ist damit auch die neuere bauliche Umgebung gemeint.

### 2. Übergeordnetes Recht

Die Festschreibung der Raumordnungsziele folgt den Bestimmungen der Bundesverfassung in Art. 75 BV, wobei die dort festgelegten Grundsätze noch durch den Schutz der Landschaft und die Rücksicht auf die bauliche Umgebung ergänzt werden. Der Landschaftsschutz wird in Art. 78 BV erwähnt (vgl. oben, Abschnitt C). Der Bund verfügt im Bereich der Raumplanung über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Raumplanungsgesetz), wobei den Kantonen substantielle Regelungskompetenzen belassen werden.

### 3. Verfassungsvergleich

Vergleicht man die verschiedenen Kantonsverfassungen, fällt auf, dass die meisten neueren Kantonsverfassungen wie die KV/AR in Bezug auf die Raumplanung schlanke Regelungen aufweisen und sich an Art. 75 BV orientieren. Einzelne Kantone enthalten zusätzlich Kompetenznormen für das Vermessungswesen (Art. 47 KV/AG, Art. 119 KV/BL), die Förderung des Wohnungsbaus (Art. 47 KV/AG, Art. 34 KV/BS, Art. 77 KV/TG), die Erhaltung des Erholungsraums (Art. 116 KV/BL, Art. 33 KV/BE, Art. 46 KV/JU), die grenzüberschreitende Raumordnung (Art. 34 KV/BS, Art. 163 KV/GE), die Erhaltung von landwirtschaftlichem Kulturland (Art. 33 KV/BE), die innere Verdichtung (Art. 163 KV/GE, Art. 77 KV/TG), die Förderung der generationenübergreifenden Durchmischung (Art. 163 KV/GE), die Förderung der Gestaltung nachhaltiger Quartiere (Art. 163 KV/GE), die Bedürfnisse von Behinderten (Art. 24 KV/GL), die Nachhaltigkeit (Art. 80 KV/GR), die Rücksicht auf die Meinung der Bevölkerung (Art. 46 KV/JU), den Erlass von Bauvorschriften für eine menschenfreundliche und umweltgerechte Bebauung (Art. 82 KV/SH), die Erhaltung des Nichtsiedlungsgebiets (Art. 77 KV/TG) oder die Erhaltung des Lebensraums (Art. 101 KV/ZH). Wenige Kantone beschränken sich darauf, die Raumplanung lediglich bei den Aufgaben aufzuzählen (Art. 11 KV/LU, Art. 5 KV/NE) oder erwähnen diese gar nicht (TI).



## 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

*Soll Art. 31 Abs. 1 KV unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Der Artikel orientiert sich am Wortlaut der BV und hat sich bewährt.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung notwendig machen würden.
- Alles Weitere kann im Gesetz geregelt werden.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der jetzige Art. 31 Abs. 1 KV ist inhaltsarm und wiederholt im Wesentlichen lediglich Art. 75 bzw. Art. 78 BV.
- Es fehlen wichtige raumplanerische Anliegen, welche vom Gesetzgeber und von den ausführenden Staatsorganen zwingend zu beachten sind (z.B. innere Verdichtung, Erhaltung des Lebensraums und von landwirtschaftlichem Kulturland usw.).

*Soll Art. 31 Abs. 2 KV unverändert beibehalten oder gestrichen werden?*

Argumente pro unveränderte Beibehaltung:

- Der Schutz der Umgebung ist von so wesentlicher Bedeutung, dass er in der Verfassung aufzuführen ist.

Argumente pro Streichung

- Eine separate Verfassungsnorm zum Schutz der baulichen Umgebung steht teilweise im Widerspruch zum Planungsgrundsatz der inneren Verdichtung (Art. 3 Abs. 3 lit a<sup>bis</sup> RPG; vgl. dazu auch das neue Instrument des Erneuerungsplans in Art. 40 BauG).
- Es genügt, den Schutz des Ortsbilds und der Landschaft im vorstehenden Art. 30 KV bzw. im Gesetz zu regeln (vgl. Art. 112 BauG).

*Sollen in der Raumplanungsnorm weitere Aufgaben von Kanton und der Gemeinde aufgeführt werden, welche mit der Raumplanung im Zusammenhang stehen? (Bsp.: allgemeine Kompetenznorm zur Regelung des Bauwesens, Vermessung, Geodaten usw.)*

Argumente pro Ergänzung:

- Die aufgezählten Aufgaben sind von so wesentlicher Bedeutung, dass sie in der Verfassung aufgeführt werden müssen.
- Die Aufführung in der Verfassung führt zu einer besseren demokratischen Legitimation der staatlichen Tätigkeit in den genannten Bereichen.

Argumente contra Ergänzung:

- Es wurde bewusst auf einen Verfassungsvorbehalt verzichtet, weshalb es nicht notwendig ist, weitere Aufgaben aufzuführen.
- Als Kompetenznorm für die Regelung von neuen Aufgaben genügt Art. 74 Abs. 2 KV.



Antrag ans Plenum:

Art. 31 KV soll um weitere Aspekte ergänzt werden, im Übrigen aber beibehalten werden. (7 dafür, 1 dagegen)

Neu soll zusätzlich der Grundsatz der inneren Verdichtung aufgeführt werden (vgl. Art 163 Abs. 3 KV/GE<sup>2</sup>). (einstimmig)

Der Artikel ist zudem mit einer allgemeinen Kompetenznorm zur Regelung des Bauwesens durch Kanton und Gemeinden und einer Kompetenznorm zur Regelung des Vermessungswesens zu ergänzen. (7 dafür, 1 Enthaltung)

## 5. Zusatzabklärungen nach der ersten Beratung im Plenum

### a) Abklärungsauftrag

Die Arbeitsgruppe 2 wurde gebeten, abzuklären, ob es die vorgeschlagene Ergänzung (allgemeine Kompetenznorm zur Regelung des Bau- und Vermessungswesens) braucht bzw. was die Konsequenzen davon wären, wenn darauf verzichtet würde.

Aus juristischer Sicht besteht kein zwingender Bedarf nach einer Ergänzung (vgl. Ziff. 4, Argumente contra). Falls auf die Ergänzung verzichtet wird, würden daraus keine Beschränkungen für die Aufgabenerfüllung resultieren. Weil auf die Einführung eines Verfassungsvorbehalts verzichtet wird, steht es dem Gesetzgeber frei, neue Staatsaufgaben an die Hand zu nehmen – auch ohne explizite Verfassungsgrundlage.

### b) Neue Anträge

Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst, auf eine Kompetenznorm zur Regelung des Bau- und Vermessungswesens zu verzichten und stellt keinen neuen Antrag ans Plenum.

## 6. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 74

---

<sup>2</sup> Art. 163 Abs. 3 KV/GE: «Er (*der Staat*) gewährleistet eine sinnvolle Nutzung des Bodens durch eine verbesserte Verdichtung des Siedlungsraums.»



## 7. Beschlüsse

17.01.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums: <ul style="list-style-type: none"><li>– Art. 31 KV (Raumordnung und Bauwesen) soll um weitere Aspekte ergänzt (innere Verdichtung, allgemeine Kompetenznorm zur Regelung Bauwesen/Vermessungswesen), im Übrigen aber beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4)</li></ul>
11.02.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt D des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
25.04.2019	Das Plenum unterstützt den Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach Art. 31 KV (Raumordnung und Bauwesen) um den Grundsatz der inneren Verdichtung ergänzt werden, im Übrigen aber beibehalten werden soll. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 7) Keine Zustimmung findet der Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach die Bestimmung mit einer allgemeinen Kompetenznorm zur Regelung des Bau- und Vermessungswesens durch Kanton und Gemeinden ergänzt werden soll. Die Arbeitsgruppe 2 klärt ab, ob es die vorgeschlagene Ergänzung braucht bzw. was die Konsequenzen davon wären, wenn darauf verzichtet würde. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 7)
13.06.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst, auf eine Kompetenznorm zur Regelung des Bau- und Vermessungswesens zu verzichten und stellt keinen neuen Antrag ans Plenum.



## E. Verkehr (Art. 32 KV)

### 1. Geltendes Recht

Der Verkehr ist ebenfalls eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Ordnung des Verkehrs sowohl umweltschonend als auch sicher erfolgt (Art. 32 Abs. 1 KV). In Art. 32 Abs. 2 KV wird zudem die Umlagerung des individuellen auf den kollektiven Verkehrs als besonders förderbedürftig erachtet – und damit implizit als umweltschonend im Sinne von Abs. 1. Folgende, im kantonalen Recht konkretisierte Bereiche fallen unter den «Verkehrs»-Artikel der Kantonsverfassung:

- Bau, Unterhalt und Benützung öffentlicher Strassen von Kanton und Gemeinden (inkl. Kostentragung)
- Erhebung Strassenverkehrssteuer und deren Verwendung (primär für Strassenbau und -unterhalt)
- Förderung des öffentlichen Verkehrs
- verkehrspolizeiliche Aufgaben (Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechts durch Kantonspolizei und Strassenverkehrsamt: u.a. Erteilung/Entzug Führerausweise etc.)

Interessanterweise wollte die in den 90er-Jahren tagende Verfassungskommission in einem dritten Absatz noch einen Hinweis anbringen, dass die Bedürfnisse der nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmer besonders zu berücksichtigen seien. Sie scheiterte damit allerdings im Verlaufe des politischen Prozesses.

### 2. Übergeordnetes Recht

Das Thema Verkehr ist in der Bundesverfassung in den Art. 81a ff. geregelt. Der Bund hat eine relativ umfassende Zuständigkeit: Er regelt den Strassenverkehr, den Eisenbahnverkehr, die Schifffahrt, die Luft- und Raumfahrt und erlässt Vorschriften über die Seilbahnen. Zudem hat der Bund das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen sowie eine Schwerverkehrsabgabe und eine Verbrauchssteuer auf Treibstoffen zu erheben. Der Bund baut, unterhält und betreibt die Nationalstrassen. Sodann gibt die Bundesverfassung vor, dass die Benützung öffentlicher Strassen (auch solche von Kantonen und Gemeinden) gebührenfrei sein muss. Im Übrigen hat der Bund die Oberaufsicht über Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung. Aufgrund zweier in jüngster Zeit angenommener Verfassungsvorlagen sorgen Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr (Art. 81a BV) und eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden (Art. 83 Abs. 1 BV).

Da die Ausserrhoder Kantonsverfassung sich zu einem umweltschonenden Verkehr bekennt, kann an dieser Stelle auch auf Erlasse verwiesen werden, die den Umweltschutz zum Gegenstand haben (vgl. oben, Abschnitt B, Ziff. 2) – bezogen auf den Verkehr sind dies vor allem die Ausführungsvorschriften des Bundes, die den Lärmschutz und die Luftreinhaltung beinhalten. Wie erwähnt, vollziehen die Kantone dabei aber hauptsächlich das Bundesrecht.

### 3. Verfassungsvergleich

Der Verkehr wird in den meisten Kantonsverfassungen als Staatsaufgabe erwähnt. Wenige Kantonsverfassungen regeln ihn gar nicht (OW, NW). Die Normen der anderen Kantone zum Verkehr ähneln sich weitgehend.



So ist wie in Appenzell Ausserrhoden vielen ein umweltgerechter/umweltschonender Verkehr ein Anliegen (AG, BL, BS, BE, SH, SO, ZH). Auch die Sicherheit kommt mehrfach zum Ausdruck (FR, SH, ZH). Weiter zeigt sich, dass einem Grossteil der Kantone die Förderung des öffentlichen Verkehrs wichtig ist (BE, FR, GE, GL, SO, TG, VD, ZH) – teilweise verbunden mit der besonderen Berücksichtigung des nicht-motorisierten Verkehrs (BE, FR) oder der ausdrücklichen Förderung von umweltfreundlichen Verkehrsmitteln (SH). Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich der Kanton Basel-Stadt, der in seiner Verfassung einen ausdrücklichen Vorrang des öffentlichen Verkehrs aufstellt (§ 30 KV/BS). Im Unterschied zu Appenzell Ausserrhoden nennt ein Teil der Kantone auch die Wirtschaftlichkeit (AG, BL, BE, GR, SO, ZH) oder die Bedarfsgerechtigkeit als wichtige Eckpfeiler beim Verkehr. Weiter wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass der Staat bei seiner Verkehrspolitik auf schwächere Verkehrsteilnehmer (SZ, SG) oder abgelegene Gebiete Rücksicht nehmen soll (FR).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

*Soll Art. 32 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er ist schlank formuliert und gibt dennoch gewisse Leitlinien für die Verkehrspolitik vor.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Unklar ist, wieweit dieser der Artikel geht; er sollte deshalb dahin ergänzt werden, dass sich das gesamte Verkehrs- und Strassenwesen sowie das gesamte Wegnetz darin wiederfinden – also auch die Fuss-, Wander- und Radwege (nicht-motorisierter Verkehr).
- Der Vorbehalt der «wesentlichen öffentlichen Gesamtinteressen» in Abs. 2 ist überflüssig; staatliches Handeln muss immer im öffentlichen Interesse liegen.
- Die Förderung alternativer Mobilitätskonzepte fehlt (z.B. Car Sharing etc.).

#### **Antrag ans Plenum:**

**Art. 32 Abs. 1 KV soll so ergänzt werden, dass sich das gesamte Verkehrs- sowie Strassenwesen und das gesamte Wegnetz darin wiederfinden. Im Übrigen soll er beibehalten werden. (einstimmig)**

**In Art. 32 Abs. 2 KV soll die Förderung der Verkehrsumlagerung beibehalten, jedoch der Vorbehalt der «wesentlichen öffentlichen Gesamtinteressen» gestrichen werden. (einstimmig)**

**Zusätzlich soll Abs. 2 um folgende Aspekte ergänzt werden:**

- **Förderung/Gewährleistung attraktiver/guter Anschlüsse im Umsteigeverkehr (einstimmig)**
- **Förderung alternativer Mobilitätskonzepte (einstimmig)**



## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 74 f.

## 6. Beschlüsse

17.01.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Art. 32 Abs. 1 KV soll ergänzt (gesamtes Verkehrs- und Strassenwesen sowie Wegnetz), im Übrigen aber beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4)</li><li>– Die Förderung der Verkehrsumlagerung in Art. 32 Abs. 2 KV soll beibehalten, der Vorbehalt der «wesentlichen öffentlichen Gesamtinteressen» jedoch gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4)</li><li>– Art. 32 Abs. 2 KV soll zudem um zwei weitere Aspekte ergänzt werden (attraktive/gute Anschlüsse, alternative Mobilitätskonzepte). (vgl. Ziff. 4)</li></ul>
11.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt E des Themenblatts 213 – unter Vorbehalt einer differenzierteren Ausweisung des Stimmenverhältnisses beim Antrag – und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.</p>
25.04.2019	<p>Das Plenum stimmt dem Antrag der Arbeitsgruppe 2 zu, Art. 32 KV um die Förderung alternativer Mobilitätskonzepte zu ergänzen. Die übrigen Anträge der Arbeitsgruppe 2 werden abgelehnt. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 7 f.)</p>



## F. Wasser, Energie, Abfall (Art. 33–35 KV)

### 1. Geltendes Recht

Die Bestimmungen zu Wasser, Energie und Abfall (Art. 33–35 KV) bilden innerhalb des Aufgabenkataloges eine gewisse Einheit. Sie stehen in einem engen Zusammenhang zu den Bestimmungen über den Umwelt- und Naturschutz (Art. 29 KV) und folgen den darin verankerten Grundsätzen.

#### a) Wasser

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser stellt eine der grundlegendsten öffentlichen Aufgaben dar. Art. 33 KV legt die Sicherung der Wasserversorgung in die geteilte Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden. In Erinnerung daran, dass es sich beim Wasser um eine wertvolle und lebenswichtige Ressource handelt, hält Abs. 1 den Kanton und die Gemeinden dazu an, sich für eine sparsame Verwendung des Wassers einzusetzen. Darüber hinaus haben sie gemäss Abs. 2 auf eine möglichst geringe Belastung des Wassers hinzuwirken und für eine umweltgerechte Reinigung der Abwässer zu sorgen.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung vor allem Aufgabe der Gemeinden, welche die Aufgabe aber auch an öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Versorgungswerke übertragen können (vgl. Art. 57 des kantonalen Baugesetzes [bGS 721.1] sowie Art. 59 des kantonalen Umwelt- und Gewässerschutzgesetzes [UGsG; bGS 814.0]; vgl. auch Art. 26 und 27 des Gemeindegesetzes [bGS 151.11]). So erfolgt die Wasserversorgung in den einen Gemeinden durch die Gemeinden selbst, nämlich durch gemeindeeigene, organisatorisch verselbstständigte Betriebe (z.B. in Teufen), und in anderen Gemeinden wurde sie auf Körperschaften des öffentlichen Rechts, sog. Wasserkorporationen übertragen (z.B. in Herisau). Der Kanton beschränkt sich demgegenüber auf die Umsetzung der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (vgl. Art. 5 bis 7 UGsG) sowie übergeordnete gesetzgeberische und raumplanerische Massnahmen zur Sicherung der Wasserversorgung (vgl. kantonaler Richtplan, S. 115 ff.).

Im Wasserbereich massgebend ist ausserdem das Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz, WBauG; bGS 741.1). Dieses regelt die kantonale Gewässerhoheit, die wasserbaulichen Massnahmen (insbesondere den Hochwasserschutz), die Wasserbaupolizei sowie die Gewässernutzung (Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 WBauG). Die Zuständigkeit im Bereich des Wasserbaus und der Wasserbaupolizei liegt in erster Linie beim Kanton (vgl. Art. 5 WBauG).

#### b) Energie

Auch im Bereich der Energie ist nach Art. 34 KV eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vorgesehen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Förderung einer sicheren und umweltschonenden Versorgung mit Energie sowie deren sparsamen und rationellen Verwendung (Abs. 1). Darüber hinaus verleiht ihnen Abs. 2 die Kompetenz, insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien zu fördern. In Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Aufgabe sieht Art. 18 des kantonalen Energiegesetzes (kEnG; bGS 750.1) u.a. die Förderung von Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie Massnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien mittels Förderprogrammen oder einzelfallweise vor. Die kantonale Energiepolitik wird im Allgemeinen durch das vom Regierungsrat erarbeitete Energiekonzept bestimmt (vgl. Energiekonzept 2017–2025). Dieses legt insbesondere die Ziele und Prioritäten der kantonalen Energiepolitik, die Zusammenarbeit mit dem



Bund und anderen Kantonen, den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger sowie die energiepolitischen Massnahmen fest (Art. 3 Abs. 3 kEnG).

### c) Abfall

Gemäss Art. 35 Abs. 1 KV sind Kanton und Gemeinden zuständig, Massnahmen zur Verminderung der Abfälle und zu deren Wiederverwertung zu treffen. Darüber hinaus haben sie für eine fachgerechte Entsorgung der Abfälle zu sorgen (Art. 35 Abs. 2 KV). Die in Art. 35 KV normierten Aufgaben offenbaren zugleich eine Prioritätenordnung im Umgang mit Abfällen: Diese sollen zunächst soweit möglich vermieden; wo dies nicht möglich ist, wiederverwertet und schliesslich, falls weder die Vermeidung noch die Wiederverwertung möglich ist, fachgerecht entsorgt werden.

Die Abfallentsorgung obliegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden grundsätzlich den Gemeinden. Sie sind insbesondere zuständig, die Entsorgung der Siedlungsabfälle zu organisieren (Art. 41 Abs. 1 UGsG). Jedoch kommen auch dem Kanton im Abfallbereich wichtige Kompetenzen zu. Ihm obliegt insbesondere die kantonale Abfallplanung (Art. 40 UGsG).

## 2. Übergeordnetes Recht

### a) Wasser

Im Wasserrecht sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen geteilt. Die Kompetenzverteilung bestimmt sich in erster Linie nach Art. 76 BV. Gemäss der Zielbestimmung von Art. 76 Abs. 1 BV hat der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers zu sorgen. So kommt dem Bund insbesondere im Rahmen des Gewässerschutzes sowie des Wasserbaus eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 76 Abs. 3 BV). In anderen Bereichen verfügt er hingegen nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz<sup>3</sup> (vgl. Art. 76 Abs. 2 BV). Darüber hinaus hat der Bund im Rahmen seiner Raumplanungskompetenz (Art. 75 BV) den Grundsatz einer ausreichenden Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für Bauvorhaben aufgestellt sowie gestützt auf Art. 118 BV (Schutz der Gesundheit) den Trinkwasserschutz geregelt.

### b) Energie

Die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Energiepolitik gestaltet sich als ausgesprochen komplex. Die Bundesverfassung legt in Art. 89 Abs. 1 zunächst einen Zielkatalog fest, welcher gleichermassen für Bund und Kantone (und damit auch Gemeinden) im Rahmen ihrer energiepolitischen Zuständigkeit gilt. Die Gemeinwesen haben sich demnach immer dann, wenn sie als rechtsetzende oder rechtsanwendende Organe Aufgaben mit einem Bezug zur Energieversorgung und zum Energieverbrauch erfüllen, für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einzusetzen. So dann wird dem Bund in Art. 89 Abs. 2 BV für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie den sparsamen und rationellen Energieverbrauch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zugewiesen. In Bezug

<sup>3</sup> = Der Bund ist befugt, die Materie in ihren Grundzügen zu regeln. Die detaillierte Regelung bleibt jedoch – innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung – den Kantonen vorbehalten.



auf den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten verfügt er hingegen über eine umfassende, nicht auf Grundsätze beschränkte Gesetzgebungskompetenz (Art. 89 Abs. 3 BV). Der zentrale Wirkungsbereich der Kantone liegt derweil im Gebäudebereich. Dies wird auch in Art. 89 Abs. 4 BV ausdrücklich festgehalten. Demzufolge sind die Kantone vor allem zuständig für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen. Der Zusatz „vor allem“ signalisiert jedoch, dass auch hier keine ausschliessliche Kompetenz der Kantone besteht.

Im Übrigen ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie nach Art. 90 BV Sache des Bundes. Er legt ausserdem gestützt auf Art. 76 Abs. 2 BV Grundsätze über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung fest und ist nach Art. 91 Abs. 1 BV zuständig für den Erlass von Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie.

### c) Abfall

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV erliess der Bundesgesetzgeber im Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) ein umfassendes Regelungskonzept für eine gesamtschweizerische Abfallpolitik mit dem Ziel, umweltbelastende Einwirkungen zu beschränken. In Art. 30 USG sind die Grundsätze der Abfallpolitik verankert. Diese sind identisch mit denjenigen in Art. 35 KV und legen demnach im Umgang mit Abfällen die Prioritätenordnung folgendermassen fest: Vermeidung, Wiederverwertung, Entsorgung. Zur vorsorglichen Abfallvermeidung, umweltverträglichen Entsorgung, Verwertung und Ablagerung sieht der Bund in Art. 30a bis 32e USG verschiedene Massnahmen vor. Die abfallrechtlichen Vorschriften werden hauptsächlich durch die Kantone vollzogen (Art. 36 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 USG). Den Abfall betreffende Ausführungsvorschriften der Kantone bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes (Art. 37 USG).

### 3. Verfassungsvergleich

In quantitativer Hinsicht ist zunächst festzustellen, dass knapp zwei Drittel der Kantone den Wasser- und Energiebereich auf Verfassungsstufe regeln. Hingegen sind in lediglich neun Kantonsverfassungen Bestimmungen zum Umgang mit Abfall enthalten. Bei den Kantonsverfassungen ohne abfallrechtliche Bestimmungen, handelt es sich nicht nur um ältere, sondern auch um jüngere Verfassungen (vgl. z.B. KV/SZ, KV/ZH, KV/FR, KV/GR).

Die verschiedenen kantonalen Verfassungsbestimmungen zum Thema Wasser unterscheiden sich in qualitativer Hinsicht kaum voneinander. So besteht die zentrale öffentliche Aufgabe überall in der Sicherstellung der Wasserversorgung. Darüber hinaus wird häufig auch die Förderung der sparsamen und rationellen Verwendung des Wassers sowie die umweltgerechte Reinigung der Abwasser zum Gegenstand der staatlichen Aufgaben erklärt (vgl. z.B. Art. 35 und 36 KV/BE; Art. 84 KV/SH). Speziell erwähnenswert ist an dieser Stelle einzig die Verfassungsbestimmung des Kantons Zürich, welche zusätzlich den Schutz vor Hochwasser sowie die Förderung der Renaturierung der Gewässer in den Katalog der öffentlichen Aufgaben aufnimmt (vgl. Art. 105 Abs. 3 KV/ZH). Auch bezüglich des Umgangs mit Abfall sind kaum Unterschiede zwischen den kantonalen Verfassungsbestimmungen auszumachen. Wie in der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden im Wesentlichen die bundesrechtlichen Grundsätze der Abfallpolitik, d.h. Verminderung, Wiederverwertung und Entsorgung, wiederholt (vgl. z.B. Art. 36 KV/BE; Art. 84 KV/SH; Art. 21 KV/SG). Einzig im Energiebereich gibt es grössere Unterschiede zwischen den kantonalen Verfassungsbestimmungen. Zwar enthalten auch in diesem Bereich die Kantone mehrheitlich dieselben energiepolitischen Grundsätze (Förderung der



rationellen und sparsamen Energieverwendung sowie Förderung der Nutzung erneuerbarer Technologien), auffallend sind jedoch die weitergehenden energiepolitischen Regelungen verschiedener Kantone, welche den Umgang mit Kernenergie betreffen. So setzten sich beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft und der Kanton Gené zum Ziel, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke errichtet werden (vgl. § 115 Abs. 2 KV/BL bzw. Art. 169 KV/GE). Ähnlich der Kanton Basel-Stadt, welcher sich gegen die Nutzung von Kernenergie wendet und keine Beteiligungen an Kernkraftwerken hält (§ 31 Abs. 3 KV/BS), sowie der Kanton Waadt, welcher sich an Bemühungen, die den Verzicht auf Kernenergie anstreben, beteiligt (vgl. Art. 56 Abs. 4 KV/VD).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

##### a) Wasser

*Soll Art. 33 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er enthält die zentralen Leitlinien für die kantonale Wasserpolitik.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Der Wasserbau und die Wasserbaupolizei finden in Art. 33 KV keine Erwähnung, obwohl sich das kantonale Wasserbaugesetz u.a. auch auf diese Verfassungsbestimmung stützt (vgl. Ingress WBauG). Die Verfassungsbestimmung, welche sich ausschliesslich auf die Wasserversorgung bezieht, ist in diesem Sinne zu eng gefasst.
- Auch die kantonale Gewässerhoheit wird lediglich auf Gesetzesstufe festgelegt (vgl. Art. 4 WBauG).
- Derzeit wird die Wasserversorgung im Kanton von den Gemeinden selbst oder von öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrgenommen. Die Verfassungsbestimmung sowie die geltenden gesetzlichen Grundlagen würden eine Privatisierung der Wasserversorgung jedoch nicht ausschliessen. Wie zuletzt das Beispiel des Kantons Zürich zeigte, kann eine solche sehr umstritten sein – entsprechend könnte die Verfassung bereits eine gewisse Schranke setzen.

##### **Antrag ans Plenum:**

**In Art. 33 KV soll zusätzlich zum bestehenden Inhalt die kantonale Gewässerhoheit verankert werden.  
(Einstimmig)**

**Die Übertragung der Wasserversorgung an gewinnorientierte Private soll ausgeschlossen werden.  
(8 dafür, 1 dagegen)**



### b) Energie

Soll Art. 34 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er ist schlank formuliert und gibt dennoch gewisse Leitlinien für die kantonale Energiepolitik vor.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Art. 34 KV geht weniger weit als Art. 89 BV. Auch das kantonale Energiegesetz gibt weitere Grundsätze und Ziele vor, die in der Verfassung nicht erwähnt sind. Dazu gehören insbesondere die verstärkte Nutzung einheimischer Energien, die differenzierte Energieversorgung bzw. die Vermeidung einer Abhängigkeit von einzelnen Energieträgern sowie die wirtschaftliche Bereitstellung der Energie (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 kEnG). Diese Grundsätze und Ziele sollten auch in der übergeordneten Verfassungsnorm abgebildet werden.
- Die geltende Bestimmung sieht zwar die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien vor, ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien ist jedoch nicht verankert. Ein solcher wäre im Sinne einer verbindlichen Zielsetzung zu prüfen.

#### Antrag ans Plenum:

**Art. 34 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. Abs. 1 kann unverändert übernommen werden. Abs. 2 soll jedoch verbindlicher werden, indem verankert wird, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichten. (6 dafür, 2 dagegen, bei 1 Enthaltung)**

- **Eventualantrag:** Im Sinne einer verbindlichen Zielsetzung soll in Art. 34 Abs. 2 KV ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor nicht-erneuerbaren Energien sowie die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen verankert werden. (8 dafür, bei 1 Enthaltung)

**Nicht verankert werden soll hingegen, dass sich der Kanton an Bemühungen beteiligt, die den Verzicht auf Kernenergie anstreben. (Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 5 zu 4 Stimmen)**

### c) Abfall

Soll Art. 35 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (und contra Streichung):

- Der Umgang mit Abfall ist im Lichte des Umweltschutzes von so wesentlicher Bedeutung, dass er in der Verfassung aufzuführen ist.
- Die Bestimmung steht im Einklang mit den im eidgenössischen Umweltschutzgesetz verankerten Grundsätzen der Abfallpolitik. Indem sie diese wiederholt, erfüllt sie eine Transparenzfunktion.



Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung wiederholt lediglich die bundesrechtlichen Grundsätze der Abfallpolitik, die bereits im Umweltschutzgesetz festgehalten und für die Kantone verbindlich sind. Eine doppelte Aufführung ist nicht notwendig.

**Antrag ans Plenum:**

**Art. 35 KV soll unverändert beibehalten werden. (einstimmig)**

## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 75 ff.

## 6. Beschlüsse

11.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Art. 33 KV soll um die kantonale Gewässerhoheit ergänzt werden. Ausserdem soll die Übertragung der Wasserversorgung auf gewinnorientierte Private ausgeschlossen werden (vgl. Ziff. 4a).</li><li>- Art. 34 KV soll dahingehend ergänzt werden, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichten. Sollte dieser Antrag abgelehnt werden, stellt die Arbeitsgruppe 2 folgenden Eventualantrag: In Art. 34 KV soll ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien verankert werden (vgl. Ziff. 4b).</li><li>- Art. 35 KV soll unverändert beibehalten werden (vgl. Ziff. 4c).</li></ul>
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt F des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.</p>
25.04.2019	<p>Das Plenum stimmt dem Antrag der Arbeitsgruppe 2 zu, in Art. 33 KV (Wasser) die Übertragung der Wasserversorgung an gewinnorientierte Private auszuschliessen. Der Antrag der Arbeitsgruppe 2, die kantonale Gewässerhoheit zu verankern, findet hingegen keine Mehrheit im Plenum. (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 8)</p>
07.05.2019	<p>Die Arbeitsgruppe kommt auf den Eventualantrag zu Art. 34 KV zurück und beschliesst mit 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgende Ergänzung zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- In Art. 34 KV soll ein ausdrücklicher Vorrang der erneuerbaren vor den nicht-erneuerbaren Energien <u>sowie die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen</u> verankert werden.</li></ul>



23.05.2019

Das Plenum befürwortet den Hauptantrag der Arbeitsgruppe 2 zu Art. 34 KV (Energie), wonach die Bestimmung dahingehend ergänzt werden soll, dass sich Kanton und Gemeinden den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft verpflichten. (Protokoll der VK-Sitzung vom 23.05.2019, S. 8 f.)

Auch dem Antrag der Arbeitsgruppe 2, Art. 35 KV (Abfall) unverändert beizubehalten, stimmt das Plenum zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 23.05.2019, S. 9)



## G. Erziehung und Bildung (Art. 36–38 KV)

### 1. Geltendes Recht

Das Thema Erziehung und Bildung wird in der Kantonsverfassung in einem eigenen Kapitel geregelt. Als erstes werden die Grundsätze aufgeführt, bevor auf die Schule und die weiterführenden Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingegangen wird. Tragende Grundsätze sind u.a. die Selbstverantwortlichkeit (Art. 36 Abs. 1 KV), die freie Schulwahl (Art. 37 Abs. 2 und 3 KV) sowie die Sorge für die Aus- und Weiterbildung (Art. 38 Abs. 1 KV).

#### **Art. 36 KV**

##### **a) Grundsätze**

Abs. 1:

Als übergeordnete Ziele sollen die Schüler Selbstverantwortung übernehmen. Zudem sollen sie lernen, sich in der Gemeinschaft solidarisch einzubringen sowie Verantwortung gegenüber der Mitwelt zu tragen. Der Begriff „Mitwelt“ fasst den Menschen als Teil des ganzen ökologischen Systems auf und geht damit weiter als die „Umwelt“.

Abs. 2:

Für die Erziehung sind in erster Linie die Eltern verantwortlich, wobei die Schule diese dabei unterstützt und wenn möglich diese ebenfalls wahrnimmt. Nach Möglichkeit soll Rücksicht auf die individuellen Bedürfnisse Einzelner genommen werden. Falls die kommunalen Institutionen nicht genügen, bedeutet dies auch, dass ein Kind mit einer bestimmten Behinderung allenfalls teilweise auf Kosten der Gemeinde eine besonders eingetragene Schule besuchen kann.

#### **Art. 37 KV**

##### **b) Schule**

Abs. 1:

Im Bereich Führung von öffentlichen Schulen und Kindergärten ist eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vorgesehen. Die Kindergärten werden damit als vollwertiger Teil des Schulsystems anerkannt. Die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden ist auf Gesetzesstufe festgelegt (Art. 4 und 5 des Schulgesetzes; bGS 411.0); Art. 8 des Gesetzes über Mittel- und Hochschulen (bGS 413.1).

Abs. 2:

Kanton und Gemeinden können Betriebsbeiträge an gewisse Privatschulen leisten, es sind aber keine direkten Zahlungen an Familien, deren Kinder Privatschulen besuchen, vorgesehen.

Abs. 3:

Es steht allen Schülern bzw. den Eltern frei, die Schule zu wählen, die den Anlagen des Kindes am ehesten entspricht. Die privaten Schulen müssen jedoch anerkannt sein, wobei Art. 6 des Schulgesetzes die entsprechenden Anforderungen regelt. Unentgeltlich sind grundsätzlich nur die öffentlichen Schulen.



## Art. 38

### c) Weitere Aufgaben

#### Abs. 1:

Die Bestimmung widmet sich der Bildung nach der obligatorischen Schulzeit und nimmt die als Sozialziel festgelegte Absicht auf, dass sich alle gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden können (Art. 25 lit. c KV). Unter die Erwachsenenbildung können die Aus-, Fort- und Weiterbildung fallen. Die Unterstützung des Staates betrifft nicht nur Finanzierungshilfen, sondern beinhaltet auf Kantonsebene auch Koordinationsaufgaben. Gemeinden kommen ihrer Pflicht zur Unterstützung vor allem durch das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten, Material und Personal nach.

#### Abs. 2:

Der Kanton regelt die Voraussetzungen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner von Appenzell Ausserrhoden Zugang zu Hoch- und Fachschulen haben. Mittel sind in den meisten Fällen Verträge mit den jeweiligen Standortkantonen zur finanziellen Beteiligung (Bsp.: Hochschulkonkordat, bGS 413.2).

#### Abs. 3

Bildungsfragen sollen koordiniert angegangen werden. Dabei sind Vereinbarungen mit umliegenden Kantonen oder mit dem angrenzenden Ausland denkbar (Bsp: Uni Konstanz, Fachhochschule Bregenz).

## 2. Übergeordnetes Recht

Art. 19 BV garantiert als Grundrecht bereits den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Das Bildungswesen wird sodann in Art. 61–67a BV geregelt. Art. 61a BV hält die Kantone an, auf das Ziel einer hohen Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz hinzuarbeiten. In Abs. 3 wird die Gleichwertigkeit von Schul- und Berufsbildung stipuliert.

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig, wobei die Bundesverfassung in Art. 62 Abs. 2 den Rahmen vorgibt. Zu diesem gehören die vorgeschriebene Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts an öffentlichen Schulen und die allgemeine Zugänglichkeit. Mit Abs. 3 soll eine ausreichende Sonderschulung für behinderte Kinder sichergestellt werden. Gelingt die von der Verfassung angestrebte Koordination nicht oder nicht im gewünschten Umfang, verfügt der Bund über gewisse subsidiäre Bundeskompetenzen (Art. 62 Abs. 4 BV).

Der Bund verfügt über eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz in der Berufsbildung gemäss Art. 63 BV und legt Grundsätze über die Weiterbildung fest (Art. 64a BV). Er kann Beiträge für die Aufwendungen von Ausbildungsbeiträgen entrichten (Art. 66 BV) Zudem trägt er bei der Erfüllung seiner Aufgaben dem Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen Rechnung und fördert die musikalische Ausbildung (Art. 67 und 67a BV).

## 3. Verfassungsvergleich

Das Bildungswesen wird in allen Kantonsverfassungen als Staatsaufgabe erwähnt. Die meisten Kantone widmen diesem Thema ebenfalls mehrere Artikel, was wohl damit zu tun hat, dass die Schulhoheit bei den Kantonen liegt. Unterschiedlich ist jedoch die Regelungsdichte. Mehrere Kantone schreiben bei den Bildungsnormen



bspw. explizit die politische und konfessionelle Neutralität der Schulen, (u.a.: Art. 116 KV/ZH, Art. 45 KV/VD, Art. 35 KV/GL, Art. 64 KV/FR), das Schulobligatorium (u.a.: Art. 34 KV/UR, Art. 70 Abs. 2 KV/TG, Art. 64 Abs. 1 KV/FR) oder die Unentgeltlichkeit während der obligatorischen Schulzeit (u.a.: Art. 19 KV/BS, Art. 64 Abs. 1 KV/FR, Art. 35 Abs. 4/KV GL) vor. Einige Kantone legen verfassungsrechtlich Wert auf eine qualitativ hochstehende Schule (Art. 116 Abs. 1 KV/ZH, Art. 116 KV/SZ, Art. 10 lit. c KV/SG) und in mehreren Kantonen wird zudem die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen auf Verfassungsstufe geregelt (u.a.: Art. 40 KV/UR, Art. 73 KV/TG, Art. 110 KV/SO). Einzelne Kantone führen im Weiteren die Chancengleichheit auf (u.a.: Art. 195 KV/GE, Art. 10 Abs. 1 lit. b KV/SG). Mehrere Kantone enthalten Normen zur Ausbildung von Menschen mit Behinderungen bzw. Sonderschulen (u.a.: Art. 36 KV/JU, Art. 39 KV/GL), was in Appenzell Ausserrhoden bei den Sozialaufgaben (Art. 42 KV) normiert ist. Zudem wird in einigen Kantonsverfassungen die Bewilligungspflicht und die Aufsicht über die Privatschulen geregelt (u.a.: Art. 199 KV/GE, Art. 20 KV/BS, Art. 117 KV ZH). Erwähnenswert sind auch noch die ausgleichenden Massnahmen bei Kindern, die wegen Lage ihres Wohnorts, Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind (Art. 100 Abs. 1 KV/BL, Art. 34 Abs. 3 KV/AG, Art. 109 KV/SO).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

a) Soll Art. 36 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Er gibt die tragenden Grundsätze für das Erziehungs- und Bildungswesen vor.
- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts, die eine Anpassung zwingend machen würde.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

Abs. 1:

- Die Bestimmung hat keinen Adressaten. Er soll sich indes an Kanton und Gemeinden richten.
- Es fehlen wichtige Grundsätze wie z.B.
  - *die hohe Qualität des Bildungswesens und die Durchlässigkeit;*
  - *die Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeit* (vgl. z.B. Art. 10 Abs. 2 KV/SG)
  - *die Chancengleichheit.*

Abs. 2:

- Die Erziehung ist primär Sache der Eltern, die Schule ist in erster Linie für das Bildungswesen zuständig. Das sollte besser zum Ausdruck kommen (vgl. auch Art. 1 und 32 Schulgesetz [bGS 411.0]).
- Abs. 2 adressiert zudem die Schule, er passt daher nicht zum Grundsatz- sondern zum nachfolgenden Schulartikel und kann bei Art. 36 KV gestrichen werden.

Verfassungsbriefkasten:

In einem Beitrag aus dem Verfassungsbriefkasten hat Herr Nagel aus Wolfhalden, eine Kritik zur Formulierung des bestehenden Art. 36 KV verfasst und einen Vorschlag für eine neue Formulierung unterbreitet (Beitrag Verfassungsbriefkasten\_Nagel).



Herr Nagel moniert insbesondere die gleichwertige Erwähnung der Erziehung neben der Bildung. Dadurch entstehe eine übergrosse Bedeutung der Erziehung durch die Schule. Hauptaufgabe der Schule sei die Vermittlung von Bildung. Nicht zu vergessen sei auch das grosse Engagement an der Sozialisierung der Kinder durch alle übrigen beteiligten Menschen.

Dieses Anliegen entspricht der Stossrichtung der Arbeitsgruppe 2 (vgl. unten), die im Zusammenhang mit Abs. 2 vorgeschlagen wird. Demnach sollte besser zum Ausdruck kommen, dass Erziehung primär Aufgabe der Eltern ist und die Schule in erster Linie für Bildung zuständig ist. Der Begriff Erziehung soll aber aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 nicht gänzlich verschwinden.

Der Beitrag von Herrn Nagel enthält zudem hilfreiche Hinweise für die neue Formulierung des Bildungsartikels und einen eigenständigen Formulierungsentwurf.

Formulierungsfragen sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe 2 geht davon aus, dass die Formulierungshinweise und der Formulierungsvorschlag von Herrn Nagel in die Redaktion des neuen Artikels einfließen. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass Art. 36 KV ein Grundsatzartikel zum Bildungswesen ist und sich nicht einzig an die Schule richten soll.

### Antrag ans Plenum:

**Die Erziehung soll in Art. 36 f. KV neben der Bildung im Grundsatz weiterhin erwähnt werden.**

**(Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit Stichentscheid des Präsidenten [3 dafür, 3 dagegen, bei 3 Enthaltungen])**

**Art. 36 Abs. 1 KV soll um folgende Aspekte erweitert werden:**

- **Kanton und Gemeinden sollen hier ausdrücklich adressiert werden. (einstimmig)**
- **Die Chancengleichheit soll ausdrücklich genannt werden. (einstimmig)**
- **Die Vorgaben gemäss Art. 61a Abs. 1 BV – hohe Qualität des Bildungswesens (7 dafür, 2 dagegen) und Durchlässigkeit (5 dafür, 3 dagegen, bei 1 Enthaltung) – sollen wiederholt werden.**
- **Die Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeiten soll als weiteres Ziel genannt werden. (5 dafür, bei 4 Enthaltungen)**

**Art. 36 Abs. 2 KV soll in den nachfolgenden Schulartikel (Art. 37 KV) überführt werden (7 dafür, bei 2 Enthaltungen) und sich inhaltlich an der Formulierung von Art. 32 des Schulgesetzes<sup>4</sup> orientieren (einstimmig).**

b) Sollen Art. 37 und 38 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Die Artikel haben sich bewährt.
- Sie orientieren sich an der BV.
- Sie enthalten die zentralen Leitlinien für das Schulwesen.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.
- Alles Weitere kann im Gesetz geregelt werden. Insbesondere kommt dem Homeschooling keine solche hohe Bedeutung zu, dass es in der Verfassung erwähnt werden müsste. Auch die Gewährung von

<sup>4</sup> Abs. 1: «Erziehungsberechtigte und Schule arbeiten in Ausbildung und Erziehung zusammen.»

Abs. 2: «Erziehungsberechtigte sind für die Erziehung, die Schule für die Ausbildung erstverantwortlich.»



Ausbildungsbeiträgen und die Aufsicht über Sonderschulen und Erziehungsheimen werden mit dem geltenden Verfassungstext abgedeckt.

- Ebenso wenig ist die konfessionelle und politische Neutralität der Schule ausdrücklich zu erwähnen; entsprechende Ansprüche der Schülerinnen und Schüler bzw. der Eltern ergeben sich aus den Grundrechten, insbesondere aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), und einer reichhaltigen Rechtsprechung dazu (Kopftuchverbot, Schwimmunterricht etc.).

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Kindergärten sind Teil der Schule, weshalb sie nicht ausdrücklich genannt werden müssen.

### Antrag ans Plenum:

**In Art. 37 Abs. 1 KV sollen die Kindergärten als Begriff gestrichen werden. (8 dafür, 1 dagegen)**

**Im Übrigen soll Art. 37 KV unverändert beibehalten werden. Nicht aufgenommen werden sollen Vorgaben über:**

- **die konfessionelle und politische Neutralität der Schule; (Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen)**
- **das Homeschooling. (Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 7 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung)**

**Art. 38 KV soll – vorbehältlich einer Überprüfung der Terminologie – unverändert beibehalten werden. Nicht ausdrücklich als Aufgaben erwähnt werden sollen:**

- **die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen; (Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 8 Stimmen bei 1 Enthaltung)**
- **die Aufsicht über Sonderschulen und die Erziehungsheime. (Ablehnung eines dahingehenden Ergänzungsvorschlags mit 8 Stimmen bei 1 Enthaltung)**

## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 78 ff.

## 6. Beschlüsse

11.02.2019

Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:

- Die Erziehung soll neben der Bildung in der Verfassung im Grundsatz weiterhin genannt werden. (vgl. Ziff. 4.a)
- Art. 36 Abs. 1 KV (Grundsätze zur Erziehung und Bildung) soll um weitere Aspekte ergänzt werden. (vgl. Ziff. 4.a)
- Art. 36 Abs. 2 KV soll in den nachfolgenden Schulartikel überführt werden und neuformuliert werden. (vgl. Ziff. 4.a)
- In Art. 37 Abs. 1 KV (Schule) sollen die Kindergärten als Begriff gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4.b)



	<ul style="list-style-type: none"><li>– Im Übrigen sollen die Art. 37 und 38 KV unverändert beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4.b)</li></ul>
28.02.2019 28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt G des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
23.05.2019	<p>Das Plenum stimmt dem Antrag der Arbeitsgruppe 2, die Erziehung neben der Bildung in der Verfassung weiterhin zu erwähnen, zu. Es befürwortet ausserdem die Ergänzung von Art. 36 KV um folgende Aspekte: Chancengleichheit, hohe Qualität des Bildungswesens und Durchlässigkeit sowie Förderung der geistigen, sozialen, schöpferischen und körperlichen Fähigkeiten. Schliesslich stimmt es auch dem Antrag, Art. 36 Abs. 2 KV inhaltlich an die Formulierung von Art. 32 des Schulgesetzes anzulehnen, zu. Keine Zustimmung findet hingegen der Antrag, Kanton und Gemeinden in Art. 36 KV ausdrücklich zu adressieren. (Protokoll der VK-Sitzung vom 23.05.2019, S. 9 f.)</p> <p>Die von der Arbeitsgruppe 2 beantragte Streichung der Kindergärten als Begriff aus Art. 37 Abs. 1 KV wird vom Plenum gutgeheissen. (Protokoll der VK-Sitzung vom 23.05.2019, S. 10)</p> <p>Auch der inhaltlich unveränderten Beibehaltung von Art. 38 KV stimmt das Plenum zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 23.05.2019, S. 10)</p>



## H. Soziales (Art. 39–42 KV)

### 1. Geltendes Recht

Die Bestimmungen zur öffentlichen Aufgabe «Soziales» bilden in der Verfassung eine systematische Einheit und werden hier zusammengefasst dargestellt. Die Sozialziele von Art. 25 KV werden in den Art. 39–42 KV weiter konkretisiert.

#### a) Sozialhilfe

Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 KV regeln die Sozialhilfe für hilfsbedürftige Personen in einem umfassenden Sinn: neben der finanziellen Unterstützung in Form der sog. wirtschaftlichen Sozialhilfe fällt auch die persönliche Hilfe in Form von Beratung und die präventive Hilfe zur Abwendung einer Notlage darunter (vgl. Art. 12 ff. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz; SHG; bGS 851.]). Dabei werden die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen und Vorkehren zur Selbsthilfe betont. Insofern wird hier das Subsidiaritätsprinzip nochmals in dem Sinne aufgegriffen, als zunächst jede Person für sich selbst verantwortlich ist und der Staat in Ergänzung zur privaten Initiative tätig wird. Abs. 3 gibt dem Kanton und den Gemeinden eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage, über die Leistungen des Bundes für die soziale Sicherung (sprich die Sozialversicherungssysteme des Bundes) hinauszugehen. Allerdings wurde – soweit ersichtlich – von dieser Möglichkeit bislang nicht Gebrauch gemacht. In Art. 39 Abs. 4 KV wird schliesslich noch eine allgemeine Bestimmung zur kantonalen Aufsicht im Heimwesen verankert. Diese wurde bei der damaligen Totalrevision eingefügt, nachdem dies in der Vernehmlassung angeregt wurde.

#### b) Arbeit

Im Geiste der Hilfe zur Selbsthilfe betont Art. 40 Abs. 1 KV die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt als wichtige öffentliche Aufgabe. Die berufliche Integration ist auch im Bereich der Sozialhilfe ein wichtiger Pfeiler (vgl. Art. 17 Sozialhilfegesetz). Ausserhalb der Sozialhilfe wird die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sehr stark durch die Sozialversicherungssysteme des Bundes geprägt (vgl. unten, Ziff. 2). Als herausragendes Beispiel sei hier auf die von den Kantonen betriebenen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verwiesen, die 1996 etwa zeitgleich mit dem Inkrafttreten der totalrevidierten Kantonsverfassung geschaffen wurden. Angesichts der besonderen Bedeutung der Sozialpartnerschaft in der Schweiz sieht Art. 40 Abs. 2 KV vor, dass dem Kanton eine Vermittlungsrolle bei Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zukommt. Bereits die Verfassung von 1908 enthielt eine ähnliche Bestimmung.

#### c) Familie, Jugend und Betagte

Die Sozialpolitik von Kanton und Gemeinden soll nach Art. 41 Abs. 1 KV ein besonderes Augenmerk auf Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern legen. Die Bestimmung ist offen formuliert, sodass Kanton und Gemeinden frei sind, die Massnahmen zu bestimmen. Als spezifische mögliche Massnahme genannt wird die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Betreuung von Kindern (Kann-Bestimmung). Schliesslich will Art. 41 Abs. 2 KV sicherstellen, dass ganz generell auch die Bedürfnisse der Jugend und der älteren Bevölkerung (Betagte) berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird die besondere Schutzbedürftigkeit der Kinder auch in den Sozialrechten angesprochen (Art. 24 Abs. 2 KV).



### d) Menschen mit Behinderungen

Der letzte Artikel, der zum Abschnitt «Soziales» gehört, widmet sich den Menschen mit Behinderungen (Art. 42 KV). Er verdeutlicht nochmals die besondere Aufgabe der öffentlichen Hand, Massnahmen zu fördern, um Diskriminierungen und tatsächliche Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung zu beseitigen. Verfassungsmässiges Ziel ist die berufliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. So vollziehen Kanton und Gemeinden primär Bundes- und interkantonales Recht, indem einerseits Beiträge an anerkannte Institutionen gewährt werden, welche die Eingliederung dieser Menschen fördern (vgl. Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen [KFEG; bGS 852.6]; Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE [bGS 852.5]). Andererseits indem Kanton und Gemeinden das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG; SR 151.3) umsetzen. Besonders hervorzuheben ist dabei Art. 20 BehiG, der die Kantone verpflichtet, für eine bedürfnisgerechte Grundschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zu sorgen und die integrative Schule zu fördern.

### 2. Übergeordnetes Recht

In sozialstaatlicher Hinsicht sind vorab die Sozialversicherungssysteme des Bundes zu nennen; allen voran die AHV, die IV, die UV (Unfallversicherung), die berufliche Vorsorge (Pensionskassen), die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung, die Erwerbsersatzordnung (EO; inkl. Mutterschaftsversicherung) sowie die Militärversicherung (vgl. Art. 111, 112, 113, 114, 116 und 117 BV). Ferner kann das vom Bund vorgegebene und von den Kantonen zu vollziehende System der Ergänzungsleistungen dazu gezählt werden (Art. 112a BV). Dieses steht gewissermassen zwischen den Sozialversicherungen und der kantonalen Sozialhilfe. Im Sozialversicherungsrecht kommen den Kantonen vielfältige, vom Bund vorgegebene Vollzugsaufgaben zu, z.B. die Führung von AHV/IV-Ausgleichskassen, Arbeitslosenkassen oder Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Zudem schreibt die Bundesgesetzgebung minimale Kinder- und Ausbildungszulagen vor (sog. Familienzulagen; vgl. auch Art. 116 Abs. 2 BV), die von den Kantonen nicht unterschritten werden dürfen.

Was die soziale Sicherheit anbelangt, ist auf zwei Bestimmungen der Bundesverfassung hinzuweisen, die im besonderen Mass auf die Kantone durchschlagen: Zum einen besteht ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), die sog. Nothilfe, die aber tiefere Ansätze kennt als die eigentliche Sozialhilfe. Verfassungsmässige Schranke nach unten bildet hier das menschenwürdige Dasein (Art. 12 Abs. 2 BV). Zum anderen sind die Kantone verpflichtet, ihre Einwohnerinnen und Einwohner zu unterstützen, sofern diese bedürftig sind (Art. 115 BV). Diese Pflicht geht über die Nothilfe von Art. 12 BV hinaus. Wann jemand bedürftig ist, wird allerdings nicht näher definiert, weshalb die Kantone frei sind, Ansätze festzusetzen. Immerhin gibt es für die Bemessung der Sozialhilfe eine gewisse Harmonisierung über die Richtlinien der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (sog. SKOS-Richtlinien), die der Regierungsrat in Appenzell Ausserrhoden für allgemeinverbindlich erklärt hat (vgl. Art. 3 Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfeverordnung; SHV; bGS 851.1]). Massgebend ist demnach das sog. soziale Existenzminimum<sup>5</sup>.

Sodann gibt die Bundesverfassung sowohl dem Bund als auch den Kantonen in ihren Sozialzielen vor, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (Art. 41 Abs. 1

<sup>5</sup> Das soziale Existenzminimum richtet sich nicht allein an der physischen bzw. wirtschaftlichen Existenz aus (Dach über dem Kopf, etwas zu essen), sondern auch an der beruflichen Wiedereingliederung und einer minimalen Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Der Sozialhilfe kommt daher auch eine integrierende Funktion zu.



lit. c BV). Sie sollen sich ausserdem – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung gefördert und sie bei der Integration in die Gesellschaft unterstützt werden (Art. 41 Abs. 1 lit. g BV). Die verfassungsrechtliche Basis für die Kinder- und Jugendpolitik findet ihren Abschluss in Art. 67 BV. Auch hier wird nochmals – wie bereits im Grundrechtsteil in Art. 11 BV – die besondere Förder- und Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen betont, was im Sinne einer Querschnittsaufgabe bei allen staatlichen Tätigkeiten beachtet werden muss. Mit Blick auf das internationale Recht sei insbesondere auf das Übereinkommen über die Rechte der Kinder hingewiesen (SR 0.107).

Die Betagten werden – gemeinsam mit den Menschen mit Behinderungen – in Art. 112c BV angesprochen. Danach sorgen die Kantone für deren Hilfe und Pflege zu Hause (landläufig als Spitex bekannt), was aber in erster Linie ein gesundheitspolitischer Auftrag ist (vgl. die Ausführungen unten zum Gesundheitswesen, Abschnitt J.).

Schliesslich finden sich im Bundesrecht diverse Vorgaben mit Bezug zu den Menschen mit Behinderungen. Im Grundrechtsteil ist beispielsweise das Diskriminierungsverbot verankert (Art. 8 Abs. 2 BV), das aufgrund von Art. 35 Abs. 1 BV in der gesamten Rechtsordnung zu verwirklichen ist. Art. 8 Abs. 4 BV enthält in dieser Hinsicht einen klaren Gesetzgebungsauftrag an den Bund, Massnahmen vorzusehen, die Benachteiligungen von behinderten Menschen beseitigen. Diesem kam der Bund mit Erlass des erwähnten Behindertengleichstellungsgesetzes nach (vgl. oben, Ziff. 1 Bst. d). Sodann zielt auch Art. 112b Abs. 2 BV zum Teil auf Menschen mit Behinderungen ab, wobei hier allerdings von invaliden Personen die Rede ist. Nach dieser Bestimmung gewähren die Kantone Förderbeiträge zur Eingliederung invalider Personen. Der Bund hat hierzu ein Grundgesetz erlassen – das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26). Dieses Bundesgesetz fand dann zum einen Niederschlag im bereits erwähnten KFEG, das der Ausserrhoder Kantonsrat erliess, und zum anderen teilweise auch in der interkantonalen IVSE-Richtlinie.

### 3. Verfassungsvergleich

Im Sozialwesen zeigt sich ein relativ heterogenes Bild. Was nahezu in allen Kantonsverfassungen angesprochen wird, ist die Sozialhilfe. Gewisse Kantonsverfassungen nennen in diesem Zusammenhang ausdrücklich noch, dass die Ursachen von Armut zu bekämpfen sind (exemplarisch Art. 34 KV/BE, ähnlich: FR). Allein steht Appenzell Ausserrhoden demgegenüber mit der unter der Sozialhilfe angeführten Regel da, dass die Heimaufsicht Sache des Kantons ist (Art. 39 Abs. 4 KV).

Ebenfalls verbreitet sind Bestimmungen zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien, Kindern und Jugendlichen, älteren Personen und Menschen mit Behinderungen. Im Unterschied zur Ausserrhoder Verfassung nennen einige andere Kantonsverfassungen als öffentliche Aufgabe zusätzlich die Integration von Ausländerinnen und Ausländern bzw. die Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen (exemplarisch Art. 114 KV/ZH, ähnlich: BL, FR, GE, VD). Einige Kantone kennen zudem ein klareres Bekenntnis zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Betreuungsaufgaben (z.B. § 18 Abs. 2 KV/SZ, ähnlich: BE, BS, ZH), wobei dieses zum Teil im Zusammenhang mit der Arbeit angesprochen wird – Appenzell Ausserrhoden verfügt hingegen in Art. 41 Abs. 1 KV, wie oben erwähnt, nur über eine Kann-Bestimmung. Er ist somit nicht verpflichtet, Massnahmen im Bereich der Kinderbetreuung zu unterstützen.



Vielerorts finden sich bei den öffentlichen Aufgaben auch Bestimmungen zum Wohnungswesen; vor allem hinsichtlich der Förderung des gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums (vgl. Art. 110 KV/ZH, analog: BL, BE, FR, GE, JU, SZ, VD). Appenzell Ausserrhoden kennt diesbezüglich nur das in Art. 25 lit. b KV verankerte und wenig verbindliche Sozialziel, wonach alle in angemessener Weise wohnen können, sowie das Sozialrecht auf ein Obdach (Art. 24 Abs. 1 KV).

Schliesslich heben andere Kantone im Unterschied zur hiesigen Verfassung vereinzelt noch folgende Aspekte hervor, die zum Sozialen dazugezählt werden können: Unterstützung Fahrender bei der Suche nach Standplätzen (AG, BL), humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (FR, TG), Konsumentenschutz (VD).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

##### a) Sozialhilfe

*Soll Art. 39 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung:

- Abs. 4 hat keinen spezifischen Bezug zur Sozialhilfe – so finden sich denn im Sozialhilfegesetz auch keine Regelungen zur Heimaufsicht. Diese wird vielmehr über die Gesundheitsgesetzgebung sichergestellt (vgl. Art. 48 Abs. 5 KV; namentlich die Aufsicht über die Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, Einrichtungen für suchtkgefährdete Menschen). Oder – soweit es um Minderjährige geht (stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen, Kindertagesstätten) – über Art. 316 ZGB und die darauf fussende bundesrätliche Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO; SR 211.222.338). Zudem sind nicht alle Heimbewohnenden sozihilfebedürftig, entsprechend greift die Erwähnung der Heimaufsicht bei der Sozialhilfe zu kurz.

##### **Antrag ans Plenum:**

**Art. 39 Abs. 1–3 KV sollen unverändert beibehalten und Abs. 4 soll gestrichen werden (sofern durch Art. 48 KV aufgefangen). (einstimmig)**



## b) Arbeit

Soll Art. 40 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht angezeigt.

### Antrag ans Plenum:

**Art. 40 KV soll unverändert beibehalten werden. (7 dafür, bei 2 Enthaltungen)**

## c) Familie, Jugend und Betagte

Soll Art. 41 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro Beibehaltung (und contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt. Es sind wichtige Zielgruppen im Bereich der Sozialpolitik.
- Er ist schlank formuliert und belässt genügend Spielraum bei der Umsetzung.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie bzw. Betreuungsaufgaben und dem Beruf soll als öffentliche Aufgabe klarer zum Ausdruck kommen, insbesondere da Appenzell Ausserrhoden immer wieder als «Wohnkanton» angepriesen wird.
- Der Begriff «andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» ist unklar und entspricht nicht dem moderneren Familienbegriff jüngerer Kantonsverfassungen oder der Bundesverfassung, wonach eine Familie als eine Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern definiert wird (vgl. Art. 112 lit. a KV/ZH; Art. 41 Abs. 1 lit. c BV); insofern würde der Hinweis auf die Förderung der Familie genügen und der Zusatz der «anderen Lebensgemeinschaften mit Kindern» kann gestrichen werden.
- Die Förderung des Verständnisses und der Solidarität zwischen den Generationen ist ein wichtiger Grundsatz und kann hier verankert werden (vgl. Art. 62 KV/FR<sup>6</sup>).

### Antrag ans Plenum:

**In Art. 41 Abs. 1 KV soll der Begriff «andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» gestrichen werden. (8 dafür, bei 1 Enthaltung)**

**Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufe soll in Art. 41 Abs. 1 KV verbindlicher formuliert werden. (8 dafür, bei 1 Enthaltung)**

**Art. 41 Abs. 2 KV soll um den Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen ergänzt werden (vgl. Art. 62 KV/FR). (einstimmig)**

<sup>6</sup> Art. 62 KV/FR: «Staat und Gemeinden fördern das Verständnis und die Solidarität zwischen den Generationen.»



### d) Menschen mit Behinderungen

Soll Art. 42 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung (contra Ergänzung/Neuformulierung):

- Der Artikel hat sich bewährt.
- Es ist wichtig, dass sich auch die Kantonsverfassung in einem eigenen Artikel den Menschen mit Behinderungen widmet.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung.

- Der Begriff «Behinderte» wirkt selber diskriminierend, indem er suggeriert, die jeweilige Person sei als Ganzes unfähig bzw. behindert. Entsprechend soll der Begriff ersetzt werden.
- Da Art. 20 Abs. 2 BehiG den Kantonen ausdrücklich vorschreibt, bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen die schulische Integration zu fördern, sollte dies auch in Art. 42 Abs. 2 KV zum Ausdruck kommen. Derzeit beschränkt sich der Artikel auf die berufliche und soziale Eingliederung.

#### Antrag ans Plenum:

**In Art. 42 KV soll der Begriff «Behinderte» durch «Menschen mit Behinderungen» ersetzt werden.  
(einstimmig)**

**Zusätzlich soll im Sinne von Art. 20 Abs. 2 BehiG ausdrücklich erwähnt werden, dass Kanton und Gemeinden auch die schulische Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fördern.  
(einstimmig)**

### e) Weitere öffentliche Aufgaben

Sollen im Bereich Soziales weitere öffentlich Aufgaben aufgeführt werden?

Argumente contra:

- Die jetzigen vier Bereiche (Sozialhilfe, Arbeit, Familie, Jugend und Betagte sowie Menschen mit Behinderungen) haben sich bewährt.
- Weitere Aufgaben sind in Appenzell Ausserrhoden nicht von gleich hoher Bedeutung wie z.B. das Wohnungswesen bzw. die Wohnbauförderung (in städtischen Gebieten ist dies virulenter, die verkehrsmässig gute Erschliessung von abgelegenen Gemeinden ist in Appenzell Ausserrhoden wichtiger).
- Es gibt keinen Verfassungsvorbehalt, weshalb auf Gesetzesstufe ohne Weiteres zusätzliche sozialpolitische Anliegen umgesetzt werden können.

Argumente pro:

- Die Integrationsförderung, insbesondere von Ausländerinnen und Ausländern, ist in der heutigen Zeit von vorrangigem Interesse, sodass es sich aufdrängt, diese Aufgabe ausdrücklich zu erwähnen. Entsprechend käme der Integrationsförderung, die aufgrund des Bundesrechts ohnehin von Kanton und



Gemeinden zu erfüllen ist, Verfassungsrang zu. Allerdings soll sie sich nicht einzig auf die Ausländerinnen und Ausländer beziehen, sondern – analog Kanton Zürich – auf «verschiedene Bevölkerungsgruppen».

## Antrag ans Plenum:

**Es soll im Bereich Soziales eine zusätzliche Aufgabe aufgenommen werden, die sich der Förderung des Zusammenlebens / der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen widmet (vgl. Art. 114 Abs. 1 KV/ZH<sup>7</sup>). (Einstimmig)**

## 5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 82 ff.

## 6. Beschlüsse

11.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Art. 39 Abs. 1–3 KV (Sozialhilfe) sollen unverändert beibehalten und Abs. 4 soll gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4.a)</li><li>– Art. 40 KV (Arbeit) soll unverändert beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4.b)</li><li>– In Art. 41 Abs. 1 KV (Familie) sollen der «Begriff andere Lebensgemeinschaften mit Kindern» gestrichen und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbindlicher formuliert werden. (vgl. Ziff. 4.c)</li><li>– Art. 41 Abs. 2 KV (Jugend, Betagte) soll um den Aspekt der Solidarität zwischen den Generationen ergänzt werden. (vgl. Ziff. 4.c)</li><li>– In Art. 42 KV soll neu der Begriff «Menschen mit Behinderungen» verwendet werden. Zudem: Erweiterung um den Aspekt der schulischen Integration. (vgl. Ziff. 4.d)</li><li>– Zusätzliche Aufnahme einer Aufgabe betreffend Förderung des Zusammenlebens / der Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen. (vgl. Ziff. 4.e)</li></ul>
28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt H des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.</p>
29.08.2019	<p>Das Plenum stimmt sämtlichen Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 5 f.)</p>

<sup>7</sup> Art. 114 Abs. 1 KV/ZH: «Kanton und Gemeinden fördern das Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in gegenseitiger Achtung und Toleranz sowie ihre Beteiligung am öffentlichen Leben.»



## I. Wirtschaftsordnung (Art. 43–47 KV)

### 1. Geltendes Recht

Die Art. 43–47 KV sind der Wirtschaftsordnung im Kanton Appenzel Ausserrhoden gewidmet. Die Bestimmungen bilden eine Einheit innerhalb des Aufgabenkatalogs und werden deshalb nachfolgend miteinander abgehandelt.

#### a) Grundsatz

Art. 43 KV legt die Grundsätze der kantonalen Wirtschaftspolitik fest. Im Sinne einer liberalen Wirtschaftspolitik haben Kanton und Gemeinden primär die richtigen Rahmenbedingungen für eine vielseitige und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Sie sorgen ausserdem spezifisch für die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen (Art. 43 Abs. 1 KV). Im Rahmen der Wirtschaftsförderung können sie Organisationen unterstützen, welche die wirtschaftliche Entwicklung fördern (Art. 43 Abs. 2 KV). So sieht beispielsweise Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (bGS 911.1) einzelbetriebliche Förderungsbeiträge an innovative Vorhaben, die im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons liegen und neue Arbeitsplätze schaffen bzw. bestehende erhalten, vor. Im Weiteren hält die Verfassung den Kanton und die Gemeinden dazu an, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Milderung von Wirtschaftskrisen und deren Folgen zu sorgen, so zum Beispiel durch eine antizyklische Finanzpolitik (Art. 43 Abs. 3 KV).

#### b) Land- und Forstwirtschaft

Nach Art. 44 Abs. 1 KV trifft der Kanton Massnahmen zur Förderung einer leistungsfähigen und den topographischen Verhältnissen angepassten Land- und Forstwirtschaft. Der Unterstützungsschwerpunkt liegt dabei auf eigenständigen Familienbetrieben, naturnahen Arten der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung sowie auf einer breiten bäuerlichen Grundausbildung (Art. 44 Abs. 2 KV). Im Bereich der Forstwirtschaft gewährleistet der Kanton ausserdem die Erhaltung der Wälder in ihrer Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion (Art. 44 Abs. 3 KV).

#### c) Kantonalkbank

Art. 45 KV ermächtigt den Kanton, sich an einer Bank zur Deckung der Geld- und Kreditbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft im Kanton zu beteiligen und eine solche Bank auch selbst zu betreiben. Als die geltende Verfassung am 30. April 1995 von der Landsgemeinde angenommen wurde, war die Zukunft der Appenzel-Ausserrhodischen Kantonalkbank noch ungewiss. Mit Art. 45 KV, dessen Wortlaut sowohl die Möglichkeit für den Betrieb der Bank durch den Kanton als auch diejenige der vollständigen Privatisierung des Bankinstituts erfasst, wurden somit sämtliche Möglichkeiten offengelassen. Am 28. April 1996 stimmte die Landsgemeinde dem Gesetz über die Privatisierung und den Verkauf der Appenzel-Ausserrhodischen Kantonalkbank (bGS 611.2) zu, mit welchem der Verzicht auf die Führung einer unter der Verantwortung des Kantons stehenden Bank einherging. Art. 45 KV ist seither ohne praktische Bedeutung.

#### d) Versicherung

Nach Art. 46 Abs. 1 KV kann der Kanton eine Anstalt, die Gebäude, Land und Kulturen gegen Schäden versichert, betreiben oder sich an einer solchen beteiligen. Der Wortlaut der Verfassungsbestimmung ist als



Kann-Vorschrift ausgestaltet. Dem Kanton steht es somit frei zu entscheiden, ob er eine kantonale Gebäude- und Grundstücksversicherung betreiben bzw. sich an einer solchen beteiligen will oder ob er dies den privaten Anbietern überlassen möchte. Das Gesetz über die Gebäude- und Grundstücksversicherung (Assekuranzgesetz; bGS 862.1) legt dann ein staatliches Monopol fest. Die im Kantonsgebiet gelegenen Gebäude dürfen demzufolge nicht anderweitig als bei der kantonalen Assekuranz versichert werden (vgl. Art. 2 Assekuranzgesetz). Der Versicherungsschutz für Gebäude und Land ist obligatorisch (Art. 46 Abs. 2 KV).

### e) Regalien

Regalien gewähren dem Kanton das ausschliessliche Recht, gewisse Güter wirtschaftlich zu nutzen. Art. 47 Abs. 1 KV zählt die dem Kanton zustehenden Regalrechte abschliessend auf. Zu diesen gehören: Das Wasserregal, das Jagd- und Fischereiregal, das Bergregal (einschliesslich der Lagerung von Stoffen im Erdinnern und der Nutzung der Erdwärme) sowie das Salzregal. Dem Kanton steht es frei, ob er das Regalrecht selber ausüben oder ob er es den Gemeinden oder Privaten übertragen will (Art. 47 Abs. 2 KV). Art. 47 Abs. 3 KV sieht ausserdem einen Vorbehalt zugunsten bestehender (wohlerworbener) Privatrechte an den genannten Regalsachen vor.

## 2. Übergeordnetes Recht

### a) Grundsatz

Art. 94 Abs. 1 BV bindet Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Die Bestimmung ist als grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung zu verstehen. Sie schützt die systembezogene oder institutionelle Dimension der individuellen Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV und richtet sich an den Gesetzgeber in Bund und Kantonen sowie an die rechtsanwendenden Behörden. Nach dem Gehalt von Art. 94 Abs. 1 BV dürfen Bund und Kantone prinzipiell nur Vorschriften erlassen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit im Einklang stehen (sog. grundsatzkonforme Massnahmen). Als grundsatzkonform gelten verhältnismässige, wirtschaftspolizeiliche Massnahmen sowie bestimmte sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind. Demgegenüber sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung „wirtschaftspolitische oder standespolitische Massnahmen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder sonst wie den Wettbewerb verzerren [...]“,<sup>8</sup> unzulässig. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit müssen in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sein (Art. 94 Abs. 4 BV).

Bund und Kantone werden in Art. 94 BV ausserdem verpflichtet, die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren (Abs. 2) sowie im Rahmen ihrer Zuständigkeit für günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft zu sorgen (Abs. 3).

### b) Land- und Forstwirtschaft

Die Kompetenzen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft liegen überwiegend beim Bund. Im Bereich der Landwirtschaft lässt Art. 104 BV dem Bund eine weitgehende Regelungskompetenz zukommen, welche insbe-

<sup>8</sup> Vgl. statt vieler: BGE 130 I 26 E. 4.5.



sondere die sichere Versorgung der Bevölkerung, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Pflege der Kulturlandschaft sowie die dezentrale Besiedlung des Landes sicherstellen soll. Von dieser Regelungskompetenz hat der Bund insbesondere mit dem Erlass des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) in umfassender Weise Gebrauch gemacht hat. Damit ist eine eigenständige kantonale Landwirtschaftspolitik kaum mehr möglich. Dasselbe gilt auch für die Forstwirtschaft. Nach Art. 77 Abs. 1 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz- Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann. Dazu legt er Grundsätze über den Schutz des Waldes fest (Art. 77 Abs. 2 BV). Obwohl er in diesem Bereich somit lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt, regelt das darauf gestützte Waldgesetz (WaG; SR 921.0) alles Wesentliche umfassend und meist abschliessend. Den Kantonen verbleibt damit sowohl im Landwirtschafts- als auch im Forstwirtschaftsbereich hauptsächlich der Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen. Immerhin sind sie aber befugt, in beiden Bereichen eigene, ergänzende Fördermassnahmen zu treffen.

### c) Kantonalbank

Es sind diesbezüglich keine übergeordneten Vorgaben ersichtlich.

### d) Versicherung

Es sind diesbezüglich keine übergeordneten Vorgaben ersichtlich.

### e) Regalien

Wie oben bereits erwähnt, ist es den Kantonen im Bereich der Regalrechte erlaubt, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Der Regalvorbehalt des Art. 94 Abs. 4 BV bezieht sich grundsätzlich auf die historischen Grundmonopole, namentlich auf das Jagdregal, das Fischereiregal, das Bergregal, das Wasserregal sowie das Salzregal. Nach der Rechtsprechung des Bundesgericht würde Art. 94 Abs. 4 BV aber auch die Begründung neuer Regalrechte zulassen, sofern diese gesetzlich vorgesehen und im öffentlichen Interesse sind sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Als Rechtfertigung kommen insbesondere polizeiliche oder sozialpolitische Gründe infrage. Hingegen dürfen neue kantonale Monopole im Unterschied zu den historischen Monopolen nicht als Fiskalmonopole ausgestaltet werden.

## 3. Verfassungsvergleich

Die Bestimmungen im Bereich der Wirtschaftsordnung sind geprägt von grosser Heterogenität. Die meisten Kantone kennen eine Bestimmung, welche die Grundsätze und Ziele der kantonalen Wirtschaftspolitik festlegt. In diesen steht praktisch überall – wie im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch – die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund. Auch die (strukturelle und regionale) Ausgewogenheit der wirtschaftlichen Entwicklung wird in verschiedenen Kantonsverfassungen erwähnt (§ 50 Abs. 2 KV/AG, Art. 50 Abs. 1 KV/BE, Art. 121 Abs. 2 KV/SO, Art. 58 Abs. 1 KV/VD). Besondere Beachtung schenken einige Kantone zudem den kleinen und mittleren Unternehmen (sog. KMU; vgl. § 121 Abs. 2 KV/BL, Art. 50 Abs. 2 KV/BE), wobei für diese insbesondere die Regeldichte sowie die administrative Belastung gering gehalten werden sollen (§ 50 Abs. 3 KV/AG, Art. 84 Abs. 4 KV/GR, Art. 121 Abs. 5 KV/SO). Neben den KMU wird vereinzelt auch ein dezentralisierter bzw. breitgestreuter Detailhandel als besonders förderungswürdig hervorgehoben (Art. 50 Abs. 2 KV/BE, § 122 KV/BL). Nicht zuletzt setzen sich verschiedene Kantone ein



höchstmöglicher Beschäftigungsgrad (§ 50 Abs. 2 KV/AG) oder sogar die Vollbeschäftigung (§ 121 Abs. 1 KV/BL, Art. 57 Abs. 1 KV/FR, Art. 185 Abs. 2 KV/GE) zum expliziten Ziel der kantonalen Wirtschaftspolitik.

Auch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft kennen viele Kantone spezielle Verfassungsbestimmungen. Darin definieren sie primär, was aus kantonaler Sicht als förderungswürdig erachtet wird. Im Allgemeinen ist dies eine leistungsfähige (und teilweise auch nachhaltig produzierende, auf die Versorgungssicherheit ausgerichtete) Land- und Forstwirtschaft (vgl. z.B. § 51 Bst. a KV/AG). Als speziell förderungswürdig im Bereich der Landwirtschaft werden teilweise – analog zum Kanton Appenzell Ausserrhoden – bäuerliche Familienbetriebe, naturnahe Bewirtschaftungsweisen sowie das bäuerliche Bildungswesen erachtet (Art. 51 Abs. 2 KV/BE, § 123 Abs. 2 Bst. c KV/BL). Einige kantonale Verfassungsbestimmungen nennen zudem noch weitere Förderungsinhalte, wie z.B. landwirtschaftliche Produkte aus dem Kanton (Art. 187 Abs. 2 KV/GE). Im Bereich der Forstwirtschaft steht der Erhalt des Waldes im Vordergrund (vgl. z.B. § 124 Abs. 1 KV/BL).

Die Bestimmungen über die Regalrechte fallen im kantonalen Vergleich relativ ähnlich aus. Zu erwähnen sei an dieser Stelle einzig der Kanton Basel-Stadt, welcher in der Bestimmung über die Regalrechte zugleich auch die öffentlichen Sachen regelt (vgl. § 38 KV/BS). Hingegen regelt der Kanton Solothurn die Hoheit über die öffentlichen Sachen, deren Gebrauch und Nutzung in einer separaten Bestimmung innerhalb des Kapitels über die Wirtschaftsordnung (vgl. Art. 125 KV/SO).

#### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

##### a) Grundsatz

*Soll Art. 43 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Es gibt keine Vorgaben des übergeordneten Rechts die eine Anpassung zwingend machen würde.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die Zusammenarbeit im Raum Ostschweiz mit dem Zentrum St. Gallen ist im Standortwettbewerb zentral. Diese interkantonale Perspektive wird in der Bestimmung nicht explizit erwähnt. Implizit ist sie allerdings in Abs. 1 enthalten.
- Die praktische Bedeutung von Abs. 3 ist fraglich, weshalb er gestrichen werden könnte.

##### **Antrag ans Plenum:**

**Art. 43 Abs. 1 KV soll unverändert beibehalten werden. (einstimmig)**

**Art. 43 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. (4 dafür, 3 dagegen)**

**Art. 43 Abs. 3 KV soll gestrichen werden. (5 dafür, 2 dagegen)**



### b) Land- und Forstwirtschaft

Soll Art. 44 KV (Inhalt) unverändert beibehalten, ergänzt bzw. neuformuliert oder gestrichen werden?

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

- Die Bestimmung äussert sich zu den zentralen förderungsrelevanten Inhalten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Sie hat sich soweit bewährt.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Es könnte zusätzlich noch die Förderungswürdigkeit einer nachhaltig und umweltgerecht produzierenden Land- und Forstwirtschaft festgehalten werden.

Argumente pro Streichung:

- Der Land- und Forstwirtschaft kommt heute keine herausragende Stellung innerhalb der Gesamtwirtschaft des Kantons mehr zu (auch nicht im Vergleich zu anderen Kantonen). Es ist deshalb zu diskutieren, ob dieser Zweig überhaupt noch gesondert in der Verfassung aufgeführt werden soll.

#### Antrag ans Plenum:

**Art. 44 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. (Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 6 zu 1 Stimmen)**

**Die Leistungsfähigkeit soll aus Art. 44 Abs. 1 KV gestrichen werden. (5 dafür, 1 dagegen, bei 1 Enthaltung)**

**Hingegen soll in Art. 44 Abs. 1 KV die Förderungswürdigkeit einer nachhaltigen, umweltschonenden und den topographischen Verhältnissen angepassten Land- und Forstwirtschaft verankert werden. (6 dafür, bei 1 Enthaltung)**

**Art. 44 Abs. 2 KV soll gestrichen werden. (einstimmig)**

**Art. 44 Abs. 3 soll unverändert beibehalten werden. (6 dafür, bei 1 Enthaltung)**

### c) Kantonalkbank

Soll Art. 45 KV (Inhalt) beibehalten oder gestrichen werden?

Argumente pro Beibehaltung:

- Durch die Beibehaltung der Bestimmung wird die Option einer eigenen Ausserrhoder Kantonalkbank offengelassen.
- Da das Kapitel der nicht mehr existenten Kantonalkbank noch nicht vollständig geschlossen ist (Stichwort: Archiv), würde eine Beibehaltung von Art. 45 KV auch die künftige Generation daran erinnern, dass dies noch geschehen muss.



Argumente pro Streichung:

- Die Bestimmung verfügt über keine praktische Bedeutung. Seit mehr als 20 Jahren verfügt der Kanton über keine Kantonalbank mehr. Es ist eher unwahrscheinlich, dass es in absehbarer Zukunft wieder eine Ausserrhoder Kantonalbank gibt.
- Die Streichung der Bestimmung entspricht der Realität und schafft auf Verfassungsstufe Klarheit.

**Antrag ans Plenum:**

**Art. 45 KV soll gestrichen werden. (5 dafür, 2 dagegen)**

### d) Versicherung

*Soll Art. 46 KV (Inhalt) unverändert beibehalten, ergänzt bzw. neuformuliert (insbesondere Aufnahme des Monopols) oder gestrichen werden?*

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

- Die Bestimmung lässt die Möglichkeit einer Privatisierung der Assekuranz offen.
- Das Versicherungsobligatorium verfügt sowohl über eine volkswirtschaftliche als auch eine sozialpolitische Dimension, indem es sicherstellt, dass alle Hauseigentümer versichert sind und bei einem Schadensereignis nicht in eine Notlage geraten. Zwar hat auch das Monopol des Kantons einen volkswirtschaftlichen Hintergrund, da es tiefere Prämien für die Hauseigentümer bewirkt, es ist jedoch nicht von solch grundlegender Bedeutung für den Kanton wie das Versicherungsobligatorium. In diesem Sinne macht die ausschliessliche Erwähnung des Obligatorium in Art. 46 KV ohne das Monopol durchaus Sinn.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die geltende Bestimmung legt lediglich das Versicherungsobligatorium fest, das Monopol wird hingegen nur auf Gesetzesstufe normiert. Entsprechend könnte das Monopol in der Verfassung verankert werden.

Argumente pro Streichung:

- Art. 108 KV sieht vor, dass öffentliche Aufgaben nach Massgabe des Gesetzes von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden können. Die Verfassung setzt demnach die Rahmenbedingungen für eine Auslagerung, womit sich separate Verfassungsgrundlagen für die einzelnen Anstalten erübrigen. So verfügen auch der SVAR oder die SOVAR über keine verfassungsrechtliche Grundlage. In diesem Sinne könnte auch Art. 46 KV gestrichen werden. Sowohl bundesrechtlich als auch kantonrechtlich würde eine formell-gesetzliche Grundlage für den Bereich der Gebäudeversicherung genügen.

**Antrag ans Plenum:**

**Art. 46 KV soll unverändert beibehalten werden. (einstimmig)**



**e) Regalien**

*Soll Art. 47 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Die Bestimmung hat sich bewährt und legt die üblichen Regalrechte fest.
- Das übergeordnete Recht macht keine Anpassung notwendig.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Es ist unklar, ob das Bergregal auch die Nutzung des Untergrunds im Allgemeinen umfasst. Eine diesbezügliche Ergänzung würde Klarheit schaffen.

**Antrag ans Plenum:**

**Art. 47 Abs. 1 lit. c KV soll mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werden. (einstimmig)**

**Ansonsten soll Art. 47 KV unverändert beibehalten werden. (einstimmig)**

**5. Literaturhinweise**

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 86 ff.

**6. Beschlüsse**

28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 43 Abs. 1 und 2 KV sollen unverändert beibehalten werden. Abs. 3 soll gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4.a)</li> <li>- Aus Art. 44 Abs. 1 KV soll die Leistungsfähigkeit gestrichen werden. Hingegen soll in Abs. 1 zusätzlich die Förderungswürdigkeit einer umweltschonenden und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft verankert werden. Abs. 2 soll gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4.b)</li> <li>- Art. 45 KV soll gestrichen werden. (vgl. Ziff. 4.c)</li> <li>- Art. 46 KV soll unverändert beibehalten werden. (vgl. Ziff. 4.d)</li> <li>- Art. 47 Abs. 1 lit. c KV soll mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werden. (vgl. Ziff. 4.e)</li> </ul>
14.03.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt I des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.</p>
29.08.2019	<p>Das Plenum stimmt den Anträgen der Arbeitsgruppe 2 wie folgt zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 43 Abs. 1 und 2 KV sollen unverändert beibehalten werden. Abs. 3 soll gestrichen werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 6)</li> </ul>



- In Art. 44 Abs. 1 KV soll zusätzlich die Förderungswürdigkeit einer umweltschonenden und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft verankert werden. Die Leistungsfähigkeit soll entgegen dem Antrag der Arbeitsgruppe 2 nicht ersatzlos aus Art. 44 Abs. 1 KV gestrichen, sondern durch die Marktausrichtung ersetzt werden. Art. 44 Abs. 2 KV soll gestrichen und Art. 44 Abs. 3 KV unverändert beibehalten werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 6)
- Art. 45 KV soll gestrichen werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 7)
- Art. 46 KV soll unverändert beibehalten werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 7)
- Art. 47 KV soll mit der Nutzung des Untergrunds ergänzt werden. (Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 7)



## J. Gesundheitswesen (Art. 48 KV)

### 1. Geltendes Recht

Die geltende Kantonsverfassung regelt das Gesundheitswesen umfassend. Auch hier gibt es geteilte Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden. Art. 48 KV enthält drei wichtige Aufgabenbereiche und drei spezifische Akzentsetzungen für die Ausserrhoder Gesundheitspolitik. Zu den drei Aufgabenbereichen gehören die Sicherstellung einer medizinischen und pflegerischen *Versorgung* der Bevölkerung (Abs. 1), die *Gesundheitsförderung und Prävention* (Abs. 3), sowie der *Gesundheitsschutz bzw. die gesundheitspolizeiliche Aufsicht* über sämtliche Institutionen des Gesundheitswesens, Gesundheitsberufe und das Heilmittelwesen (Abs. 5). Daneben unterstreicht Art. 48 KV die besondere Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen im Kanton und in der Region (Abs. 2), der Pflege und Hilfe zu Hause (Spitex; Abs. 4) sowie der freien Heiltätigkeit (Abs. 6). Gerade letztere hat im liberal geprägten Appenzell Ausserrhoden eine sehr lange Tradition, weshalb sie in der Verfassung besondere Erwähnung findet. Im Übrigen vollzieht Appenzell Ausserrhoden im Gesundheitswesen immer mehr Bundesrecht (vgl. nachfolgend, Ziff. 2), was in den 1990er-Jahren noch nicht wie im heutigen Ausmass der Fall war.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zeigt sich folgende grobe Zweiteilung (vgl. Art. 4 und 5 Gesundheitsgesetz [bGS 811.1]): Der Kanton auf der einen Seite ist für die gesamte stationäre Gesundheitsversorgung im *medizinischen* Bereich zuständig – neben dem Betrieb eigener Spitäler, die im Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) zusammengefasst sind, erstellt er periodisch die Spitalplanung und die Spitalliste. Letzteres ist wiederum Ausfluss von Bundesrecht (dazu sogleich, Ziff. 2). Auch das Rettungswesen gehört zu den kantonalen Aufgaben. Weiter fallen alle gesundheitspolizeilichen Aufgaben in die Zuständigkeit des Kantons (inkl. Heilmittel, Tiergesundheit und Lebensmittel), soweit nicht der Bund zuständig ist (insb. im Heilmittelrecht). So benötigen ein Grossteil der Gesundheitsberufe und Institutionen des Gesundheitswesens eine Bewilligung des Kantons. Die Gemeinden auf der anderen Seite sind primär für die *pflegerische* Versorgung zuständig, so z.B. indem sie eigene Alter- und Pflegeheime betreiben bzw. betreiben lassen und für geeignete Strukturen bei den Spitex-Dienstleistungen sorgen. Zudem steht das Bestattungswesen unter kommunaler Hoheit, wobei der Kanton gewisse Leitplanken setzt (vgl. Art. 62 ff. Gesundheitsgesetz).

Der dargestellten Zweiteilung folgt auch der Finanzierungsteiler. So übernimmt der Kanton den gemäss Bundesrecht vorgeschriebenen Mindestanteil der öffentlichen Hand bei den Spitalrechnungen (55 %). Der Rest geht zulasten der Krankenversicherer (45 %; vgl. auch unten, Ziff. 2). Demgegenüber finanzieren die Gemeinden einen relativ grossen Anteil der Pflegekosten (sog. Restkostenfinanzierung; vgl. Art. 25a KVG).

### 2. Übergeordnetes Recht

Wie erwähnt, sind seit den 1990er-Jahren immer mehr Vorgaben des Bundes dazu gekommen, welche die ursprünglich grosse Autonomie der Kantone im Gesundheitswesen zunehmend einschränken. Im Bereich der Lebensmittel, der Heilmittel, der Betäubungsmittel, der Bekämpfung stark verbreiteter Krankheiten von Menschen und Tieren verfügte der Bund seit jeher über weitgehende Regelungsbefugnisse (vgl. Art. 118 Abs. 2 BV) – ebenso in der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie (Art. 119 und 120 BV).



Was im Bundesrecht neu dazu kam, sind harmonisierende Normen hinsichtlich der Bewilligungspflicht und der Berufszulassung im Gesundheitswesen. Startschuss bildete dabei das 2006 erlassene Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz; MedBG; SR 811.11). 2011 trat das Bundesgesetz über die Psychologieberufe (Psychologieberufegesetz; PsyG; SR 935.81) hinzu. Den vorläufigen Abschluss bildet nun das 2016 geschaffene Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (Gesundheitsberufegesetz; GesBG), das voraussichtlich 2020 in Kraft tritt. Insgesamt verbleibt den Kantonen ein immer kleinerer Bereich, in dem sie eigenständige Regeln zu den Gesundheitsberufen erlassen dürfen (noch zulässig z.B. im Heilpraktikerwesen).

Auch was die Gesundheitsversorgung anbelangt, gibt der Bund den Takt stärker vor als noch vor 25 Jahren. Er tut dies indirekt vor allem über entsprechende Vorschriften im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), wobei dies nicht die gesamte Gesundheitsversorgung betrifft, sondern nur die Grundversicherung. Seit 2012 geniessen Patientinnen und Patienten in der Grundversicherung beispielsweise mehr Freiheiten bei der Spitalwahl – öffentliche Spitäler gerieten dadurch unter einen grösseren Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig führte der Bundesgesetzgeber das System der Fallpauschalen ein und schrieb den Kantonen vor, mindestens 55 % einer Spitalrechnung zu bezahlen (vgl. Art. 49a Abs. 2<sup>ter</sup> KVG). Aufgrund zweier jüngerer Volkabstimmungen (2009 und 2014) haben Bund und Kantone neu für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung zu sorgen (Art. 117a BV, mit besonderem Fokus auf die Hausarztmedizin) und die Komplementärmedizin zu berücksichtigen (Art. 118a BV). Seit 2000 bzw. 2010 ist der Bund zudem für den Erlass von Vorschriften über die Transplantationsmedizin und die Humanforschung zuständig. Schliesslich hat der Bund 2008 mit dem Bundesgesetz über den Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31) auch im Präventionsbereich einschneidende Regelungen geschaffen. Wobei hier noch bemerkt sei, dass Appenzell Ausserrhoden bereits seit 2007 das Rauchen in geschlossenen Räumen verbietet, die der Öffentlichkeit zugänglich sind (Art. 17 Gesundheitsgesetz). Schliesslich regelt der Bund neu auch das elektronische Patientendossier (Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier [EPDG; SR 816.1]) und die Registrierung von Krebserkrankungen (Bundesgesetz über die Krebsregistrierung [KRG; SR 818.33]).

### 3. Verfassungsvergleich

Da das Gesundheitswesen seit jeher eine stark kantonal geprägte Staatsaufgabe ist, finden sich in nahezu allen Kantonsverfassungen entsprechende Bestimmungen dazu. Die drei übergeordneten Themen Gesundheitsversorgung, Gesundheitsförderung und Prävention und Gesundheitsschutz bzw. Gesundheitspolizei werden in vielen Kantonsverfassungen aufgegriffen – dies in ähnlicher oder in abgewandelter Form wie in Appenzell Ausserrhoden (exemplarisch § 26 KV/BS, analog: BE, GE, GR, SG, SH, SZ). Relativ verbreitet ist die ausdrückliche Förderung der Spitex bzw. der Hilfe und Pflege zu Hause, wobei hier die basel-städtische Variante besonders hervorsteicht, die ein zusätzliches Augenmerk auf die pflegenden Angehörigen richtet (§ 26 Abs. 3 KV/BS). Teilweise erfolgt ein expliziter Hinweis auf die Patientenrechte (§ 26 Abs. 5 KV/BS und Art. 87 Abs. 4 KV/SH) oder auf den Passivraucherschutz (exemplarisch Art. 68 Abs. 2 KV/FR, ebenso: GE, VD). Im Unterschied zu Appenzell Ausserrhoden verfügen diverse Kantonsverfassungen über separate Bestimmungen, wonach der Staat eigene Spitäler oder Pflegeheime führen kann (vgl. z.B. Art. 101 KV/SO).



### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

Soll Art. 48 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?

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

- Der Artikel hat sich bewährt. Er deckt die wichtigsten Aspekte der Gesundheitspolitik ab. Er erlaubt es (insbesondere Abs. 1), auf Gesetzesstufe entsprechende Fördermassnahmen zu ergreifen.
- Eine Anpassung aufgrund des übergeordneten Rechts ist nicht nötig.

Argumente pro Ergänzung bzw. Neuformulierung:

- In Art. 48 Abs. 1 KV sollte der Begriff «sicherstellen» verwendet werden. Er liegt auf der Linie des KVG und ist verbindlicher.
- Die Selbstverantwortung gemäss Art. 48 Abs. 3 KV ist nicht spezifisch förderungswürdig. Zudem sollten im selben Absatz zeitgemässere Begriffe verwendet werden.
- Die einseitige Pflicht zur Förderung der Spitex gemäss Art. 48 Abs. 4 KV hat dazu geführt, dass kantonale Beiträge für die Ausbildung zur/zum Fachfrau/Fachmann Gesundheit, Fachfrau/Fachmann Betreuung sowie Pflegefachfrau/Pflegefachmann nur an Spitex-Organisationen ausgerichtet werden – dasselbe gilt bei den Fort- und Weiterbildungsbeiträgen (vgl. Art. 19 und 20 Verordnung über die Pflegefinanzierung [PFV; bGS 833.151]). Dies obwohl sich der Fachkräftemangel auch in anderen Einrichtungen zeigt (z.B. in Pflegeheimen, Spitälern). Im Übrigen gilt in der Langzeitpflege aufgrund neuerer Erkenntnisse ohnehin nicht mehr der Grundsatz «ambulant vor stationär», sondern «ambulant und stationär» (integrierte Versorgung). Auch der Regierungsrat folgt seit 2017 diesem Ansatz (Pflegeheimplanung Appenzell Ausserrhoden 2017, S. 38). Die einseitige Spitex-Förderung könnte demnach gestrichen und mit Folgendem ersetzt werden: Förderung der integrierten Versorgung in der Langzeitpflege.
- Im geltenden Art. 48 Abs. 5 KV werden weder das Tiergesundheits- noch das Lebensmittelwesen angesprochen, was zu ergänzen wäre.
- Weiter könnten wie in Basel-Stadt die pflegenden Angehörigen speziell erwähnt werden. Dies auch unter dem Aspekt des demographischen Wandels und einer Alterspolitik, die die pflegenden Angehörigen als wichtigen Eckpfeiler anerkennt.

#### Antrag ans Plenum:

**In Art. 48 Abs. 1 KV soll «Voraussetzungen schaffen» mit «sicherstellen» ersetzt werden. (Einstimmig)**

**Art. 48 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden. (Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 4 zu 4 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten)**

#### In Art. 48 Abs. 3 KV:

- **soll die Förderung der Selbstverantwortung gestrichen werden; (6 dafür, 2 dagegen)**
- **sollen im zweiten Teil des Absatzes die bisherigen Begriffe mit «Gesundheitsförderung und Prävention» ersetzt werden. (6 dafür, 2 dagegen)**



In Art. 48 Abs. 4 KV:

- soll keine explizite Ausbildungsförderung verankert werden; (*einstimmig*)
- soll der Akzent auf die Förderung der Kranken- und Gesundheitspflege nach dem Prinzip der integrierten Versorgung gelegt werden (statt nur auf die Spitex-Förderung); (*einstimmig*)
- sollen die pflegenden Angehörigen Erwähnung finden. (*6 dafür; 2 dagegen*)

Zudem soll das Tiergesundheitswesen in Art. 48 KV angesprochen werden. (*einstimmig*)

## 5. Literaturhinweise

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 91 ff.
- <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/das-blv/auftrag/one-health.html>

## 6. Beschlüsse

14.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums (vgl. Ziff. 4): <ul style="list-style-type: none"><li>– In Art. 48 Abs. 1 KV soll «Voraussetzungen schaffen» mit «sicherstellen» ersetzt werden.</li><li>– Art. 48 Abs. 2 KV soll unverändert beibehalten werden.</li><li>– In Art. 48 Abs. 3 KV soll die Förderung der Selbstverantwortung gestrichen und die übrigen Begriffe sollen mit «Gesundheitsförderung und Prävention» ersetzt werden.</li><li>– In Art. 48 Abs. 4 KV soll der Akzent auf die Förderung der Kranken- und Gesundheitspflege nach dem Prinzip der integrierten Versorgung gelegt werden (statt nur auf die Spitex-Förderung) und die pflegenden Angehörigen sollen Erwähnung finden.</li><li>– Zudem soll das Tiergesundheitswesen in Art. 48 KV angesprochen werden.</li></ul>
28.03.2019	Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt J des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.
19.09.2019	Das Plenum stimmt sämtlichen Anträgen der Arbeitsgruppe 2 zu. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019, S. 8)



## K. Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung (Art. 49 KV)

### 1. Geltendes Recht

Art. 49 KV erklärt die Förderung der Kultur (Abs. 1), die Unterstützung der wissenschaftlichen Tätigkeit (Abs. 2) sowie die Förderung der sinnvollen Freizeitgestaltung (Abs. 3) zur gemeinsamen Aufgabe von Kanton und Gemeinden.

Die Kulturförderung im weiteren Sinn umfasst drei Komponenten, nämlich die Förderung der Kultur im engeren Sinn, die Vermittlung sowie die Erhaltung der Kultur (vgl. Art. 2 Kulturförderungsgesetz [bGS 420.1]). In erster Linie erfolgt die Kulturförderung durch die Gewährung von finanziellen Beiträgen (vgl. Art. 4 Kulturförderungsgesetz). Darüber hinaus werden der Kanton und die Gemeinden aber auch dazu verpflichtet, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche kulturelle Tätigkeiten überhaupt erst ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 Kulturförderungsgesetz). Dazu zählen etwa die zahlreichen Koordinationsaufgaben, die insb. der Kanton in der Kulturförderung übernimmt (bspw. im Bereich der Museen und in Absprache mit den privaten Institutionen der Kulturförderung). Die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit erfolgt insbesondere im Rahmen der Unterstützung von wissenschaftlichen Projekten oder von Organisationen der wissenschaftlichen Forschung (z.B. Universitäten oder andere wissenschaftliche Institutionen wie z.B. die Internationale Bodenseehochschule im Rahmen der Internationalen Bodenseekonferenz, die mit finanziellen Beiträgen unterstützt wird). Demgegenüber erfolgt die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung beispielsweise durch die Unterstützung von Vereinen. So können Sportvereinen z.B. Beiträge an Sportgeräte- und Materialanschaffungen oder an Sportveranstaltungen gewährt werden (vgl. Art. 5 und 5a Sportfondsverordnung [bGS 612.3]).

### 2. Übergeordnetes Recht

Für den Bereich der Kultur sieht die BV explizit die kantonale Zuständigkeit vor (Art. 69 Abs. 1 BV). Zwar kommen auch dem Bund gewisse Kompetenzen zu, diese beschränken sich jedoch primär auf kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse (Art. 69 Abs. 2 BV). Hinzu kommen bestimmte sektorielle Kulturkompetenzen des Bundes, etwa im Bereich der Filmförderung (Art. 71 BV) oder bezüglich der Unterstützung mehrsprachiger Kantone (Art. 70 Abs. 4 BV). Insgesamt verfügen die Kantone im Bereich der Kultur bzw. der Kulturförderung aber über einen praktisch uneingeschränkten Gestaltungsspielraum. Zu beachten bleibt jedoch die grundrechtlich garantierte Kunstfreiheit (Art. 21 BV).

In Bezug auf die wissenschaftliche Tätigkeit verleiht Art. 64 BV dem Bund die Kompetenz, die wissenschaftliche Forschung und die Innovation zu fördern sowie Forschungsstätten zu errichten, zu übernehmen oder zu betreiben. Die eigene Forschungstätigkeit des Bundes sowie dessen Forschungsförderung treten neben die entsprechenden Engagements der Kantone. Die Kantone werden dadurch nicht eingeschränkt, womit es sich bei Art. 64 BV um eine parallele Kompetenz handelt. Sie haben allerdings auch hier das entsprechende Grundrecht, die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV), zu beachten.

Die Freizeitgestaltung kann der Bund lediglich im Bereich des Sports fördern, wobei sich seine Förderungskompetenz insbesondere auf die Ausbildung bezieht (vgl. Art. 68 Abs. 1 BV). Auch bei dieser Kompetenz handelt es sich um eine parallele Kompetenz, welche die Kantone in ihrem Gestaltungsspielraum nicht einschränkt.



### 3. Verfassungsvergleich

Die Bestimmung in der Ausserrhoder Kantonsverfassung zu den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Freizeit präsentiert sich im kantonalen Vergleich als eher knapp. Insbesondere die Kulturförderung wird in praktisch allen modernen Kantonsverfassungen relativ ausführlich thematisiert. Der konkrete Inhalt der Kulturförderung, welcher im Kanton Appenzell Ausserrhoden erst auf Gesetzesstufe umschrieben wird (vgl. Ziff. 1), wird vielfach bereits auf Verfassungsstufe aufgegriffen (vgl. z.B. Art. 48 Abs. 1 KV/BE, Art. 79 KV/FR, Art. 216 KV/GE, Art. 90 KV/GR). Hingegen wird die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit bzw. der Forschung in anderen Kantonsverfassungen – wenn überhaupt – auch nur oberflächlich thematisiert (vgl. z.B. Art. 65 Abs. 3 KV/FR). Auch die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung fand in diversen Kantonsverfassungen Eingang in den Katalog der öffentlichen Aufgaben (vgl. Art. 91 KV/GR, Art. 92 KV/SH, Art. 113 KV/SO, Art. 41 KV/FR), wobei beispielsweise aber der Kanton Schaffhausen die Bestimmung noch konkretisiert und insbesondere die Jugendarbeit und den Sport zum zentralen Inhalt der Fördertätigkeit erklärt. Es gibt jedoch auch viele Kantone, welche ganz darauf verzichten haben, die Förderung einer sinnvollen Freizeitgestaltung zur Staatsaufgabe zu erklären. Stattdessen sehen diese teilweise die Förderung von spezifischen Bereichen der Freizeitgestaltung, so z.B. des Sports, vor (vgl. z.B. Art. 54 KV/VD, Art. 121 KV/ZH).

### 4. Vorschläge und Argumentarium der Arbeitsgruppe 2

*Soll Art. 49 KV (Inhalt) unverändert beibehalten oder ergänzt bzw. neuformuliert werden?*

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

- Die offene Formulierung der Bestimmung lässt viel Spielraum für verschiedene Förderungsmassnahmen im Bereich der Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung.
- Die Förderung der Freizeitgestaltung könnte insbesondere im Zusammenhang mit der Strukturdiskussion eine Bedeutung erlangen: Sollten Gemeinden künftig fusionieren und grösser werden, so werden weitere Lebensgemeinschaften in Weilern, Dörfern etc. entstehen, die zwar eine Einheit bilden, aber politisch kein Gemeinwesen mehr sind. Das „Dorfleben“ an diesen Orten zu fördern, sollte eine Aufgabe von Kanton und Gemeinden sein. Da ist die Freizeitgestaltung sehr wichtig.
- Die Work-Life-Balance ist ein zunehmend wichtiges Thema. Eine massvolle Förderung des Angebots für Freizeitaktivitäten durch Kanton und Gemeinden ist daher sinnvoll. Da dies im Lichte der Selbstverantwortung umstritten sein könnte, ist eine verfassungsrechtliche Grundlage nötig.

Argumente pro Ergänzung/Neuformulierung:

- Die Verfassungsbestimmung ist sehr unbestimmt und sollte insbesondere in Bezug auf die Kulturförderung die zentralen Aufgaben gemäss dem Kulturförderungsgesetz aufgreifen (Förderung i.e.S., Vermittlung und Erhaltung). Angesichts der Bedeutung der Kulturförderung sollte ihr ein eigenständiger Artikel gewidmet werden.
- Die Freizeitgestaltung fällt in den Verantwortungsbereich der Privaten. Abs. 3 könnte als Eingriff des Staates in diesen Privatbereich angesehen werden. Eine Streichung wäre deshalb zu diskutieren.
- Die Förderung der wissenschaftlichen Tätigkeit könnte um die Innovationsförderung ergänzt werden. Gerade für einen Kanton ohne Hochschulen und wissenschaftliche Forschung könnte eine Form von Innovationsförderung in Zusammenarbeit mit der Industrie von Bedeutung sein.



Verfassungsbriefkasten:

In einem Beitrag aus dem Verfassungsbriefkasten leitete Verena Studer folgende Frage aus der Bevölkerung an die Arbeitsgruppe 2 weiter: „Müsste der Sport nicht unter Aufgaben separat in der Verfassung aufgeführt werden, da wir im Kanton eine Sportschule und ein Amt für Sport haben?“.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe 2 spricht dieses Anliegen für die Beibehaltung von Art. 49 Abs. 3 KV. Die Möglichkeit für Sportförderung ist darin inbegriffen. Eine ausdrückliche Erwähnung des Sports erscheint damit jedoch nicht erforderlich. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Sportförderung im Schulbereich besteht zudem im Bildungsauftrag (Vgl. Art. 36 f. KV), der auch die Förderung der Lernenden im Bereich Sport umfasst.

### **Antrag ans Plenum:**

#### **Kultur:**

**Art. 49 Abs. 1 KV soll in einen eigständigen Kulturartikel ausgegliedert werden. (*einstimmig*)**

**Dieser Kulturartikel soll sich inhaltlich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen. In diesem Sinne soll die Förderung der kulturellen Vielfalt der Gegenwart sowie die Pflege des kulturellen Erbes ausdrücklich verankert werden. (*einstimmig*)**

#### **Wissenschaft:**

**Art. 49 Abs. 2 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. (*Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 5 zu 2 Stimmen*)**

**Die Bestimmung soll aber dahingehend ergänzt werden, dass neben der wissenschaftlichen Tätigkeit auch die Innovation unterstützt wird. (*5 dafür, bei 2 Enthaltungen*)**

#### **Freizeitgestaltung:**

**Art. 49 Abs. 3 KV soll grundsätzlich beibehalten werden. (*Ablehnung eines dahingehenden Streichungsantrags mit 4 zu 3 Stimmen*)**

**Die Bestimmung soll aber dahingehend umformuliert werden, dass nicht mehr die sinnvolle Freizeitgestaltung, sondern sinnvolle Freizeitangebote gefördert werden. (*4 dafür, 3 dagegen*)**

### **5. Literaturhinweise**

- *Jörg Schoch*, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, S. 93



## 6. Beschlüsse

28.02.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 beschliesst folgende Anträge zuhanden des Plenums:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Art. 49 Abs. 1 KV soll in einen eigenständigen Kulturartikel ausgegliedert werden. Dieser soll sich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen.</li><li>– In Art. 49 Abs. 2 KV soll neben der wissenschaftlichen Tätigkeit auch die Innovation verankert werden.</li><li>– Art. 49 Abs. 3 KV soll dahingehend umformuliert werden, dass nicht mehr die sinnvolle Freizeitgestaltung, sondern sinnvolle Freizeitangebote gefördert werden (vgl. Ziff. 4).</li></ul>
14.03.2019 28.03.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 2 genehmigt den Abschnitt K des Themenblatts 213 und verabschiedet ihn zuhanden des Plenums.</p>
19.09.2019	<p>Das Plenum unterstützt den Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach Art. 49 Abs. 1 KV in einen eigenständigen Kulturartikel ausgegliedert und dieser sich an Art. 1 Abs. 1 des Kulturförderungsgesetzes anlehnen soll. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019, S. 8)</p> <p>In Bezug auf Art. 49 Abs. 2 KV unterstützt das Plenum einen Ergänzungsantrag, wonach neben der wissenschaftlichen Tätigkeit nicht nur die Innovation, sondern auch die Forschung verankert werden soll. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019, S. 8)</p> <p>Die Förderung von sinnvollen Freizeitangeboten anstelle der sinnvollen Freizeitgestaltung wird vom Plenum ebenfalls unterstützt. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019)</p> <p>Schliesslich stimmt das Plenum einem Antrag zu, einen eigenständigen Artikel zur Sportförderung zu schaffen, welcher sich an den Sportartikel der BV anlehnt. (Protokoll der VK-Sitzung vom 19.09.2019, S. 9)</p>



## 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 Entscheidungen 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 Erträge, 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: <ul style="list-style-type: none"><li>- Der Medienpolitik, der Statistik sowie den öffentlichen Sachen sollen keine Bestimmungen im Aufgabenteil der Verfassung gewidmet werden.</li></ul>
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)
21.11.2019	Das Plenum lehnt einen Rückkommensantrag, welcher darauf abzielte, eine neue Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, wonach der Kanton die Unabhängigkeit und Vielfalt der Information unterstützt, ab. (Protokoll der VK-Sitzung vom 21.11.2019, S. 3 f.)