Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

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

Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Individueller Beitrag an das Gemeinwesen (Art. 33)

1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission entschieden, eine Ergänzung von Art. 33 des Vernehmlassungsentwurfs zu prüfen, wonach jede Person nach Möglichkeit einen individuellen Beitrag an das Gemeinwesen leistet.

Die geltende Kantonsverfassung hält unter dem Titel "Persönliche Pflichten" folgendes fest:

> ***Art. 26***
> *[1] Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung für die Gemeinschaft und die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen.*
> *[2] Für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben kann das Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung verpflichten. Anstelle der Realleistung kann eine Ersatzabgabe erhoben werden.*

Art. 26 Abs. 1 beinhaltet genau genommen keine Dienstleistungspflicht, sondern hält fest, dass eine solche Dienstleistungspflicht durch Gesetz eingeführt werden könnte. Daneben wird auch statuiert, dass anstelle der Realleistung eine Ersatzabgabe erhoben werden könnte.

Im Vernehmlassungsentwurf (KV-E) wird der Titel "Persönliche Pflichten" folgendermassen geregelt:

> ***Art. 32*** *Selbst- und Mitverantwortung*
> *[1] Jede Person trägt Verantwortung für sich selbst, die Gemeinschaft und die Natur und trägt bei zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zugunsten der künftigen Generationen.*
> *2 Wer stimmberechtigt ist, beteiligt sich an der politischen Willensbildung.*
>
> ***Art. 33*** *Dienstleistungspflicht*
> *[1] Für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben kann das Gesetz die Bevölkerung zu persönlicher Dienstleistung verpflichten. Anstelle der Realleistung kann eine Ersatzabgabe erhoben werden.*

Gemäss Vorschlag im Vernehmlassungsentwurf werden ebenfalls keine neuen Dienstleistungspflichten eingeführt. Was die Einführung von Dienstleistungspflichten betrifft, wurde der Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung übernommen. Neu ist im Vernehmlassungsentwurf die Formulierung zur Selbst- und Mitverantwortung welche neu auch eine Aufforderung zur Beteiligung an der politischen Willensbildung enthält.

Im Rahmen der Vernehmlassung ging ein Vorschlag zur Ergänzung von Art. 33 ein (siehe unten: "2. Eingaben aus der Vernehmlassung"). Demnach soll es in Art. 33 Abs. 2 heissen, dass Jede Person nach ihren Möglichkeiten einen individuellen Beitrag an das Gemeinwesen leistet.

Dieser Vorschlag würde neu eine allgemeine Leistungspflicht gegenüber dem Gemeinwesen begründen. Unmittelbar anwendbar wäre die Bestimmung jedoch nicht, weil sie zu wenig bestimmt formuliert ist. Es wäre insbesondere nicht klar, wie diese Leistungspflichten zu erfüllen sind. Es würde daher dem Gesetzgeber zufallen, die möglichen Arten des Beitrags an das Gemeinwesen, die Voraussetzungen dazu und viele weitere Einzelheiten zu klären.

Fraglich ist also, ob in Art. 33 Abs. 2 eine allgemeine Leistungspflicht gegenüber dem Gemeinwesen im Sinne des Vernehmlassungseingabe aufgenommen werden soll.

2. Eingaben aus der Vernehmlassung

PU AR

Perikles Zitat aus der Antike: «Wer an den Dingen der Stadt keinen Anteil nimmt, ist kein stiller, sondern ein schlechter Bürger.»

neuer Abs. 2: Jede Person leistet nach ihren Möglichkeiten einen individuellen Beitrag an das Gemeinwesen

3. Kantonales Recht

Art. 26 Abs. 2 KV hat vor Allem im Rahmen der Feuerabwehr Bedeutung erlangt. Demnach unterstellt Art. 6 des Feuerschutzgesetzes (bGS 861.0) die Ausserrhoder Bevölkerung einer Feuerwehrpflicht. Dabei sieht sie auch die Möglichkeit einer Ersatzabgabe vor (Art. 7 Abs. 1 Feuerschutzgesetz). Als weiteres Beispiel genannt werden kann die Pflicht von Ärztinnen und Ärzten und von Zahnärztinnen und Zahnärzten, im ambulanten Notfalldienst mitzuwirken (Art. 42 Abs. 1 Gesundheitsgesetz; bGS 811.1).

4. Übergeordnetes Recht

Eine allgemeine Pflicht zur Erbringung eines persönlichen Beitrags an das Gemeinwesen kennt die Bundesverfassung nicht. Für Schweizer statuiert Art. 59 Abs. 1 BV eine Militärdienstpflicht.

Eine staatliche Verpflichtung und allfällige zwangsweise Durchsetzung einer Leistungspflicht gegenüber dem Gemeinwesen würde in die grundrechtlichen Freiheiten der Einwohnerinnen und Einwohner eingreifen. Bei der konkreten Umsetzung auf Gesetzesstufe müssten daher insbesondere die folgenden übergeordneten Vorgaben berücksichtigt werden:

Eine Grundrechtseinschränkung aufgrund der Einführung von Leistungspflichten müsste durch formelles Gesetz eingeführt werden, müsste einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und müsste verhältnismässig sein (vgl. z.B.: RAINER J. SCHWEIZER in: St. Galler Kommentar BV, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 36 Rz. 31 ff, 37 ff.). Dabei wäre der Gleichbehandlungsgrundsatz einzuhalten. (Art. 5 Abs. 1 KV, Art. 8 Abs. 1 BV).

Zu beachten wäre auch das Zwangsarbeitsverbot gemäss Art. 4 Abs. 2 EMRK. Demnach darf niemand gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten (Art. 4 Abs. 2 EMRK, SR 0.101).

Als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne der EMRK gelten unfreiwillig geleistete bzw. aufgrund physischen oder psychischen Zwangs erbrachte Arbeiten oder Dienstleistungen, soweit diese ungerecht oder unterdrückend

sind oder unvermeidliche Härten zur Folge haben (EMRK-Kommentar, Ulrich Karpentstein/Franz C. Mayer, 2. Auflage, München 2015, Art. 4 Rz. 15 f.).

Nicht als Zwangsarbeit gelten dabei die übliche Arbeit im Rahmen des Freiheitsentzugs (Art. 4 Abs. 2 lit. a EMRK), der Militärdienst oder eine an deren Stelle tretende Dienstleistung (Art. 4 Abs. 2 lit. b EMRK), eine Dienstleistung, die verlangt wird, wenn Notstände oder Katastrophen das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen (Art. 4 Abs. 2 lit. c EMRK) sowie Arbeiten oder Dienstleistungen, die zu den üblichen Bürgerpflichten gehören (Art. 4 Abs. 2 lit. a EMRK). Zu solchen üblichen Bürgerpflichten gehören zum Beispiel die Feuerwehrpflicht, die Pflicht zur Deichhilfe und Pflichten im Zusammenhang mit der Rechtspflege wie zum Beispiel Zeugen- oder Geschworenenpflichten. Ebenfalls zu den üblichen Bürgerpflichten zählen Strassen- und Schneeräumungs-, Streu- und Entsorgungspflichten oder auch die Pflicht zur Hilfeleistung bei Unfällen oder beim Löschen von Feuer (KREBBER SEBASTIAN/BIRK ROLF in: Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Pabel Katharina/Stefanie Schmahl (Hrsg.), München 2020, Art. 4 Rz. 103).

5. Verfassungsvergleich

Die Arbeitsgruppe 1 hat in ihrem Themenblatt "18 Persönliche Pflichten" einen hilfreichen Vergleich der Kantonsverfassungen zusammengestellt. Sie finden das Themenblatt auf der Homepage unter folgendem Link (-> Arbeitsgruppe 1 -> Themenblatt 18, S. 3).

6. Fragen ans Plenum

- Soll in Art. 33 Abs. 2 eine allgemeine Leistungspflicht gegenüber dem Gemeinwesen aufgenommen werden?

21.09.2021