



Themenblatt 18 „Persönliche Pflichten“ (Art. 26 KV)

vom 29. August 2019 (Weiterverwendung nach Plenum)

1. Geltendes Recht

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.

Das Verhältnis der Einzelnen zum Staat drückt sich nicht nur in Individualrechten aus. Vielmehr bestehen gegenüber der Gemeinschaft und dem Staat auch persönliche Verpflichtungen, die erst deren Funktionieren ermöglichen. In diesem Sinne stellt die Verfassung dem Katalog der Grundrechte von Art. 4-25 KV gedanklich auch fundamentale Pflichten gegenüber. In aller Deutlichkeit ist das grundlegende Prinzip der Selbstverantwortung verankert. Dieser Grundsatz gehört zu den Leitlinien der gesamten Verfassung und ist verschiedentlich klar angesprochen. (Schoch, Art. 26, N 1f.).

In Absatz 1 wird die Mitverantwortung für die Erhaltung unserer Lebensgrundlagen für künftige Generationen erwähnt. Diese Teilbestimmung enthält eine Art Generationenvertrag und ist in dieser Formulierung in einem Kantonsvergleich einzigartig.

In Absatz 2 ist die obligatorische Dienstleistung des Einzelnen verfassungsrechtlich verankert. Bedeutung erhält dieser Artikel insbesondere im Rahmen der Feuerwehr (vgl. Schoch, Art. 26, N 5).

2. Übergeordnetes Recht

Die frühere BV von 1874 kannte keine vergleichbare Bestimmung. Erst in die Bundesverfassung von 1999 ist mit Art. 6 eine Bestimmung zur individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung aufgenommen worden. Kantonale Vorbilder gab es für eine solche Bestimmung bereits. Sie waren Wegbereiter, um diese schliesslich auch auf Bundesverfassungsstufe zu verankern.



Art. 6 Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

Art. 6 BV ist seiner systematischen Stellung, seiner Form und seinem Inhalt nach ein Grundwerte-Artikel. Die Bestimmung ist präambelähnlich. (Häberle, N 12 f. zu Art. 6).

Eine der hervorstechenden Eigenarten der schweizerischen Sozialverfassung besteht in der starken Gewichtung der Subsidiarität staatlicher Hilfeleistungen gegenüber privater Initiative und der Eigenverantwortung der Einzelnen. Art. 6 BV weist ausdrücklich auf die Eigenverantwortlichkeit und die Pflicht der Einzelnen hin, nach Kräften an den gesellschaftlichen Aufgaben mitzuwirken (Meyer-Blaser/Gächter, N 12 zu §34).

Der Begriff „Verantwortung“ ist seit Langem gemeineuropäisch mit dem „Personsein“, mit „Menschenwürde“, Individualität und Freiheit verknüpft. In der Verantwortung klingen überdies der Gemein- und „Bürgersinn“ an, auch wenn sie schwächer sind als die „Pflicht“. „Eigenverantwortung“ beinhaltet einen Verweis auf die „Subsidiarität“. Aus der Eigenverantwortung fliesst die Pflicht des Einzelnen zur zumutbaren Eigenleistung (Häberle, N 15 zu Art. 6).

Art. 6 BV ist als Appellnorm zu verstehen. Sie bringt Grundwerte zum Ausdruck, entfaltet aber keine unmittelbare Wirkung. Sie kann allenfalls als Auslegungshilfe dienen und somit gewisse Auswirkungen auf die Interpretation anderer Verfassungsnormen zeitigen, hat selbst aber kaum normative Bedeutung. Der Appell an die Verantwortung des Menschen trägt am ehesten einen relativ vagen programmatischen oder erzieherischen Charakter. Bemerkenswert ist, dass durch diesen Aufruf moralische Überzeugungen und Erwartungen der Gemeinschaft in ein rechtliches Kleid verpackt werden (Gächter/Renold-Burch, N 7ff. zu Art. 6).

Biaggini spricht davon, dass der normative Gehalt von Art. 6 BV bescheiden ist. Es sei indessen denkbar, dass Art. 6 BV bei der Auslegung und Anwendung anderer Vorschriften Bedeutung erlangt. Z.B. im Zusammenhang mit dem Ausrichten von Nothilfe oder bei der Festlegung von Fürsorgeleistungen (Biaggini, N 2 zu Art. 6 BV).

Zum Subsidiaritätsprinzip kann der Bezug hergestellt werden, indem die Bestimmung vom Wortlaut her primär den Bürger in die „Pflicht“ nimmt, gleichzeitig aber auch den Staat in seine Schranken weist, indem er den Gesetzgeber daran erinnert, dass eine Bevormundung des Menschen zu vermeiden ist (Gächter/Renold-Burch, N 11 zu Art. 6).

3. Verfassungsvergleich

a) Alle älteren Kantonsverfassungen, mit Ausnahme jener von Bern, enthalten keine Bestimmungen zur Verantwortung und Mitverantwortung. Die Pflichten sind allgemein formuliert als Pflichten gegenüber dem Staat und der Allgemeinheit (JU, UR), als Pflichten zur Beachtung der Rechtsordnung (BE, BL, GL, NW, OW, SO) und als Pflichten zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen (AG, AI, GL, NW, OW, UR, ZG). In Einzelfällen sind Pflichten zur Annahme eines Amtes (NW) oder einer Wahl (AI), die Wehrpflicht (VS) oder eine Beitragspflicht der Steuerpflichtigen (ZG) bestimmt. Einzig in einer Verfassung findet sich keine Bestimmung zu Pflichten und Verantwortung (TG).



Systematisch finden sich die Bestimmungen zu den Pflichten in den älteren Verfassungen vor den Grundrechten (BE), bei den Grundrechten (JU, UR, VS, ZG), nach den Grundrechten (BL, GL, NW, OW, SO), in einem Abschnitt „Öffentliche Rechte und Pflichten des Einzelnen“ (AI, hat keine Bestimmungen zu Grundrechten, Sozialrechten und Sozialzielen) oder bei den politischen Rechten und Pflichten (AG).

b) Alle neueren Kantonsverfassungen weisen, mit Ausnahme jener von Neuenburg, in Anlehnung an Art. 6 BV auf die persönliche Eigenverantwortung und die Mitverantwortung für die Gemeinschaft hin. Einzelne Kantone erwähnen die Grundpflicht, Verfassung und Gesetz zu befolgen und die persönliche Hilfspflicht im Falle von Notlagen und Katastrophen (Ehrenzeller/Nobs, ZBI 110/2009, S. 11).

Bemerkenswert ist, dass Bestimmungen zu den Pflichten und Verantwortung in den meisten neueren Verfassungen systematisch vor dem Kapitel der Grundrechte und der Sozialziele zusammen mit den übrigen verfassungsrechtlichen Einleitungsartikeln genannt werden (BS, FR, GE, GR, LU, SH, SZ, TI, VD, ZH). In NE findet sich eine Aussage im Rahmen der Sozialziele. SG regelt das Thema unter dem Titel „Grundpflichten“; einzig SG sieht wie AR eine Pflicht zu persönlicher Dienstleistung, namentlich zur Leistung von gemeinnütziger Arbeit bei Katastrophen und in Notlagen vor.

Übersicht

(Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen vor 1995)

	Pflichten	Verantwortung für sich selbst	Mitverantwortung für
AG	§ 59 (Stimmrecht verpflichtet, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen)	-----	-----
AI	Art. 16 (Teilnahme an allen Landsgemeinden und verfassungsmässigen öffentlichen Versammlungen) Art. 18 (Wahlannahmepflicht)	-----	-----
BE	Art. 8 Abs. 1 (Verfassung und Gesetzgebung)	Art. 8 Abs. 2 sowie Art. 30 Abs. 2 Sozialziele (in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung)	Art. 8 Abs. 2 (Mitmenschen und Recht zur Selbstbestimmung auch für künftige Generationen)
BL	§ 20 (Rechtsordnung des Bundes, des Kantons und der Gemeinde)	-----	-----
GL	Art. 21 (Rechtsordnung des Kantons und der Gemeinden, Teilnahme an der Landsgemeinde, an den Gemeindeversammlungen und den geheimen Wahlen und Abstimmungen)	-----	-----
JU	Art. 15 (gegenüber Staat und		



	den Gemeinden)		
NW	Art. 13 (Kantons- und Gemeindegesetzgebung, Teilnahme an den kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen, Amtsübernahmepflicht)	-----	-----
OW	Art. 22 Abs. 1 (Gesetzgebung, Teilnahme an Gemeindeversammlungen, Urnenabstimmungen der Gemeinde, des Kantons und des Bundes)	-----	-----
SO	Art. 23 (Rechtsordnung)	-----	-----
TG	-----	-----	-----
UR	Art. 16 (gesetzliche Pflichten dem Staat und der Allgemeinheit gegenüber) Art. 20 (Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen)	-----	-----
VS	Art. 11 (Wehrpflicht)	-----	-----
ZG	§ 15 (die Steuerpflichtigen haben an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen, die Stimmberechtigung verpflichtet zu einem Beitrag an die öffentlichen Lasten) § 17 (an den Gemeindeversammlungen zu erscheinen und an den Verhandlungen teilzunehmen)	-----	-----

(Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen nach 1995)

	Pflichten	Verantwortung für sich selbst	Mitverantwortung für
AR	Art. 26 Abs. 2 (persönliche Dienstleistung, Hinweis auf Gesetz)	Art. 25 Sozialziele (in Ergänzung der privaten Initiative und der persönlichen Verantwortung) sowie Art. 26 Abs. 1	Art. 26 Abs. 1 (Gemeinschaft und Lebensgrundlagen für künftige Generationen)
BS	§ 6 Abs. 1 (Rechtsordnung)	§ 6 Abs. 2	§ 6 Abs. 2 (Mitmenschen und Umwelt)
FR	Art. 7 Abs. 1 (Verfassung und Gesetzgebung)	Art. 7 Abs. 2	Art. 7 Abs. 2 (Gemeinschaft und zukünftigen Generationen)
GE	Art. 13 Abs. 1 (Beachtung der Rechtsordnung)	Art. 13 Abs. 2	Art. 13 Abs. 2 (die Familie, die anderen, die Allgemeinheit, die



			künftigen Generationen und die Umwelt)
GR	-----	Art. 6	Art. 6 (Gemeinschaft und Erhaltung der Lebensgrundlagen)
LU	§3 Abs. 1 (Rechtsordnung)	§ 3 Abs. 2	§ 3 Abs. 2 (Gemeinschaft und die Erhaltung der Lebensgrundlagen)
NE	-----	Art. 34 Sozialziele (in Ergänzung zur Initiative und Verantwortung der Privatpersonen)	Art. 34 Sozialziele (in Ergänzung zur Initiative und Verantwortung der Privatpersonen)
SH	Art. 6 Abs. 1 (Verfassung und Gesetz)	Art. 6 Abs. 1	Art. 6 Abs. 2 (Gemeinschaft und Umwelt)
SG	Art. 7 (persönliche Dienstleistung namentlich gemeinnützige Arbeit in Notlagen, das Gesetz bestimmt die Voraussetzungen)	Art. 6	Art. 6 (Gemeinschaft und Lebensgrundlagen)
SZ	-----	§ 4 Abs. 1	§ 4 Abs. 1 (Gesellschaft und Staat)
TI	Art. 12 (Verfassung und Gesetz)	-----	Art. 12 (Rechte der anderen zu respektieren, Recht der künftigen Generationen auf Selbstbestimmung schützen)
VD	-----	Art. 8 Abs. 1	Art. 8 Abs. 1 (gegenüber den anderen) Art. 8 Abs. 2 (gegenüber kommenden Generationen) Art. 8 Abs. 3 (öffentliche Gelder und Dienstleistungen angemessen in Anspruch nehmen)
ZH	-----	Art. 5 Abs. 1	Art. 5 Abs. 1 (Staat und Gesellschaft)

4. Vorschläge und Argumentarium

4.1 Soll Art. 26 Abs. 1 KV unverändert beibehalten werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung

- Art. 26 Abs. 1 KV verankert in Konkretisierung der Präambel eine verfassungsrechtliche Pflicht zu verantwortungsvollem Handeln. Er bildet eine Art „Wesensartikel“, der eine wesentliche Grundausrichtung der Verfassung zum Ausdruck bringt. Subsidiarität und Selbstverantwortung sind sehr beständige Ausserrhoder Werte, die am besten in einer solchen Bestimmung zum Ausdruck gebracht werden.
- Obwohl der Pflicht zu verantwortungsvollem Handeln kaum normative Bedeutung zukommt, kommt ihr eine zentrale Rolle bei der Auslegung weiterer Verfassungsbestimmungen zu.



- Bildet einen Gegenpol zum Grundrechtskatalog.
- Ein Verfassungsvergleich zeigt, dass die Nennung der Verantwortung für sich selber und andere regelmässig allgemeingültiger Bestandteil einer Verfassung ist.

Argumente contra unveränderte Beibehaltung

- Dem Hinweis in Art. 26 Abs. 1 KV auf die Verantwortung für sich und andere kommt lediglich eine beschränkte normative Bedeutung zu.
- Wesentlich ist nicht nur das Betonen einer Mitverantwortung für die Gemeinschaft, sondern auch gegenüber dem Staat.

Beschluss:

Zustimmung zur grundsätzlichen Beibehaltung von Art. 26 Abs. 1 KV, allerdings mit der Ergänzung, dass nicht nur eine Mitverantwortung für die Gemeinschaft, sondern auch gegenüber dem Staat besteht (Abstimmung: einstimmig).

4.2 Soll Art. 26 Abs. 2 KV unverändert beibehalten werden?

Argumente pro unveränderte Beibehaltung

- Art. 26 Abs. 2 KV legt die Grundlage in der Verfassung für die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben auf dem Weg einer obligatorischen Dienstleistung der Einzelnen (Schoch, Art. 26 N. 5).
- Wer vom Staat Rechte beansprucht, muss gegenüber dem Staat auch Pflichten erfüllen.

Argumente contra unveränderte Beibehaltung

- In Art. 26 Abs. 2 KV wird für die Regelung persönlicher Dienstleistungen auf das Gesetz verwiesen. Dies ist auch in SG der Fall. Art. 26 Abs. 2 KV hat damit keine eigenständige Bedeutung. Der Bestimmung kommt damit höchstens politische Bedeutung zu.
- Ein Verfassungsvergleich zeigt, dass mit Ausnahme von SG andere (neuere) Kantonsverfassungen keine vergleichbaren Bestimmungen kennen, die sich allgemein auf persönliche Dienstleistungen beziehen. Verschiedentlich ist allgemein die Rede von der Pflicht, die Rechtsordnung bzw. Verfassung und Gesetz zu beachten (BS, GE, LU, NE, SH, TI, FR).
- Die Form des Gesetzes genügt, um derartige Pflichten zu normieren (vgl. Art. 69 KV).
- Wenn Art. 26 Abs. 2 KV beibehalten wird, kann ein Verzicht von Satz 2 die Bedeutung von Satz 1 betonen. Denn Satz 1 sieht die gesetzliche Möglichkeit von persönlichen Dienstleistungen vor, Satz 2 demgegenüber sieht statt einer Realleistung eine Ersatzabgabe vor: Abs. 2 nimmt dem Abs. 1 seine brisante Bedeutung.
- Die Entwicklung des Milizsystems, das vielfach auf persönliche Dienstleistungen angewiesen ist, kann mit einer rechtlichen Verpflichtung dazu nur beschränkt „gerettet“ werden.

Beschluss:

Ablehnung einer Beibehaltung von Art. 26 Abs. 2 KV (Abstimmung: 4 für Streichung, 3 für Beibehaltung).



4.3 Soll Art. 26 KV durch eine allgemeine Pflichtenbestimmung ergänzt werden?

Argumente pro Ergänzung

- Der Verfassungsvergleich zeigt, dass viele Verfassungen eine allgemeine Pflichtenbestimmung zusammen mit dem Verantwortungsartikel führen (BS, GE, LU, NE, SH, TI, FR). Es ist zumeist in allgemeiner Weise die Rede davon, dass jede Person verpflichtet ist, die Rechtsordnung zu beachten.
- Eine allgemeine Pflichtenbestimmung würde einen Gegenpol zum Grundrechtskapitel darstellen.
- Bei einer allfälligen Streichung von Art. 26 Abs. 2 KV soll nicht der Eindruck entstehen, dass es keine Pflichten einzuhalten gilt.

Argumente contra Ergänzung

- Die Pflicht, sich an die Verfassung und an das Gesetz zu halten, besteht ohnehin. Eine derartige ausdrückliche Bestimmung in der Verfassung mutet eigenartig an, da es sich hierbei um eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit handelt.
- Die Verankerung konkreter Pflichten – wie der Pflicht zur persönlichen Dienstleistung – kann die Orientierungsfunktion der Verfassung stärken. Eine allgemeine Pflichtbestimmung bleibt eine Leerformel.

Beschluss:

Ablehnung einer allgemeinen Pflichtenbestimmung (Abstimmung: 6 gegen eine allgemeine Pflichtenbestimmung, 1 Enthaltung).

5. Literaturhinweise

- Jörg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung 30. April 1995, Herisau, 1996, S. 65 f.
- Giovanni Biaggini, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eigenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007, Art. 6
- Peter Häberle, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 6
- Gächter/Renold-Burch, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Art. 6
- Meyer-Blaser/Gächter, Der Sozialstaatsgedanke, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, § 34
- Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBI 110/2009, S. 1 ff.



6. Beschlüsse

28.03.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 beschliesst, dem Plenum folgende Anträge zu stellen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Art. 26 Abs. 1 KV soll grundsätzlich beibehalten werden; Abs. 1 soll allerdings ergänzt werden, dass nicht nur eine Mitverantwortung für die Gemeinschaft, sondern auch gegenüber dem Staat besteht.- Auf die Regelung von Art. 26 Abs. 2 KV soll verzichtet werden.
25.04.2019	<p>Die Arbeitsgruppe 1 genehmigt das Themenblatt 18 „Persönliche Pflichten“ und verabschiedet es zuhanden des Plenums.</p>
29.08.2019	<p>Beschlüsse der VK:</p> <p>Beibehaltung der Regelung in Art. 26. Abs. 2 KV (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 3).</p> <p>Der Antrag von Simon Schoch, wonach Art. 26 Abs. 2 KV grundsätzlich beibehalten, jedoch der letzte Satz gestrichen werden soll, findet keine Mehrheit (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 3).</p> <p>Auch der Antrag von Thomas Baumgartner, wonach Art. 6 BV sinngemäss zu übernehmen sei, findet keine Mehrheit (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 3).</p> <p>Annahme des Antrags von Matthias Tischhauser um Aufnahme eines neuen Abs. 3, wonach zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen aufgefordert wird im Sinne einer moralischen Pflicht (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 3).</p> <p>Ablehnung des Ergänzungsantrags der Arbeitsgruppe zu Art. 26 Abs. 1 KV, wonach die Mitverantwortung für die Gemeinschaft durch die Mitverantwortung für den Staat ergänzt werden soll (vgl. Protokoll der VK-Sitzung vom 29.08.2019, S. 3).</p>