

•
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Bund/Kantone/Gemeinden



Staatsrecht II
Vorlesung vom 23. März 2010

Frühjahrssemester 2010
Prof. Christine Kaufmann

• • • • • • • •

Übersicht

- **Rechtsstellung der „Ebenen“ im Bundesstaat**
 - Bund
 - Kantone
 - Gemeinden
- **Bundesgarantien für die Kantone**
 - Bestandes- und Gebietsgarantie
 - Gewährleistung der Kantonsverfassungen
 - Schutz der verfassungsmässigen Ordnung

2

Rechtsstellung des Bundes (1/3)

- **Eidgenossenschaft als Bundesstaat**
 - Die Schweiz ist ein Staat, kein blosser Staatenbund
 - Und sie ist ein Bundesstaat, kein Einheitsstaat

3

Rechtsstellung des Bundes (2/3)

• Die Eidgenossenschaft als Staat

- Dreielementenlehre von Georg Jellinek
 - Staatsvolk
 - Staatsgebiet
 - Staatsgewalt
- Kriterien in der Schweiz vom Bund erfüllt
 - BV 1: „Schweizervolk“
 - BV 1: Bundesterritorium als Gesamtheit aller Kantonsgebiete
 - Unableitbarkeit der BV begründet Souveränität

4

Rechtsstellung des Bundes (3/3)

• Die Eidgenossenschaft als Bundesstaat

- Bundesstaat: Staat, der aus Gliedstaaten zusammengesetzt ist
- Schweiz ist aus 26 Kantonen zusammengesetzt
 - Kompetenzen sind zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt
 - Kantone sind an der Willensbildung des Bundes beteiligt
- Abgrenzung zum Staatenbund
 - Schweiz beruht auf (Bundes-)Verfassung, nicht auf Vertrag
 - Eidgenossenschaft hat Staatsgewalt

5

Rechtsstellung der Kantone (1/6)

• Autonomie der Kantone

- Beschränkte Staatsqualität der Kantone
 - Kantone haben eigenes Territorium und eigenes Volk
 - Doch haben sie nur eine beschränkte Staatsgewalt

6

Rechtsstellung der Kantone (2/6)

- (Fortsetzung: Beschränkte Staatsqualität der Kantone)
 - Regelung der Stellung der Kantone in BV 43-49
 - BV 43: Statuierung einer Selbstverständlichkeit
 - BV 44-48: Mehrheitlich programmatische Normen
 - Eine gewisse Wichtigkeit haben jedoch
 - BV 44 II: Bundesstaatliche Treuepflicht
 - BV 46 III: Finanzausgleich
 - BV 48 und 48a: Verträge zwischen den Kantonen
 - BV 49: Klarstellung, dass Bundesrecht vorgeht
 - Missverständliche Formulierung in BV 3

7

Rechtsstellung der Kantone (3/6)

- **(Fortsetzung: Autonomie der Kantone)**
 - Inhalt der kantonalen Autonomie
 - Selbständige Entscheidungsbefugnisse in gewissen Bereichen
 - BV 46: „Umsetzung“ statt „Vollzug“ von Bundesrecht
 - BV 47: Eher programmatischer Artikel
 - Verfassungsautonomie
 - Beschränkung durch BV 51
 - Gesetzgebungsautonomie
 - Aber: Bindung ans Bundesrecht (BV 49)

8

Rechtsstellung der Kantone (4/6)

- **Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund**
 - Ständemehr beim obligatorischen Referendum
 - Bei Verfassungsänderungen und Beitritt zu bestimmten Organisationen
 - Siehe dazu BV 140 I
 - Fakultatives Referendum
 - Gegen Gesetze und bestimmte Staatsverträge
 - Siehe dazu BV 141
 - Standesinitiative
 - Ablehnung durch Bundesversammlung ist endgültig
 - Siehe BV 160 I

9

Rechtsstellung der Kantone (5/6)

- **(Forts.: Mitwirkungsrechte der Kantone)**

- Anhörungsrechte beim Erlass von Bundesrecht
 - Siehe BV 45, 55 und 147
 - Es handelt sich nicht um eigentliche Mitwirkungsrechte
- Mitwirkung bei Umsetzung des Bundesrechts
 - Regelung im eher programmatischen BV 46
 - In der Praxis haben die Kantone einen relativ grossen Spielraum

10

Rechtsstellung der Kantone (6/6)

- **Gleichheit der Kantone**

- BV geht implizit von der Gleichheit der Kantone aus
- Aber: Kantone mit halber Ständesstimme
 - Nur ein Ständerat
 - Nur eine halbe Stimme beim Ständemehr
- Finanzausgleich
 - Ziel: Gewisse Harmonisierung des Wohlstandes
 - FiLaG: Ressourcenausgleich und Lastenausgleich

11

Rechtsstellung der Gemeinden (1/2)

- **Regelung in BV 50**

- „Gemeindeartikel“
- Abs. 1: Gemeindeautonomie, aber nur soweit sie das kantonale Recht vorsieht
- Abs. 2 und 3: Eher programmatische Normen

12

Rechtsstellung der Gemeinden (2/2)

- **Gemeindeautonomie**

- Recht der Gemeinde...
 - zum Erlass eigener Rechtsnormen
 - zur Selbstverwaltung
- Autonomie gegeben, wenn das kantonale Recht für einen Bereich...
 - keine abschliessende Ordnung enthält, und
 - der Gemeinde eine „relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit“ einräumt

13

Übersicht: Bundesgarantien für Kantone

- **Drei Bundesgarantien**

- Bestandes- und Gebietsgarantie
 - Art. 53
 - Schutz von Bestand und Gebiet der Kantone
- Gewährleistung der Kantonsverfassungen
 - Art. 51
 - Entgegen BV-Systematik keine eigentliche Bundesgarantie
- Schutz der verfassungsmässigen Ordnung
 - Art. 52
 - Bund hilft den Kantonen bei inneren Unruhen

14

Bestandes- und Gebietsgarantie (1/6)

- **Rechtsgrundlage**

- BV 53 und BV 1

- **Übersicht über BV 53**

- Abs. 1: Grundsatz der Bestandes- und Gebietsgarantie
- Abs. 2: Bestandesänderungen
- Abs. 3: Gebietsveränderungen
- Abs. 4: Grenzberichtigungen

15

Bestandes- und Gebietsgarantie (2/6)

- **Bestandesgarantie**

- Adressaten

- Bund: Muss für den Bestand der Kantone *einstehen*
- Kantone: Müssen den Bestand der anderen Kantone *respektieren*

16

Bestandes- und Gebietsgarantie (3/6)

- **(Fortsetzung: Bestandesgarantie)**

- Rechtliche Wirkungen

- Keine Abtrennung eines Kantons ohne Änderung der BV
 - Kein Sezessionsrecht der Kantone
- Keine Schaffung neuer Kantone ohne Änderung der BV
- Keine Änderung des Status der „Halbkantone“ ohne Änderung der BV
 - Für Änderung von BV 142 II müsste nach Meinung von HHK nach BV 53 II vorgegangen werden

17

Bestandes- und Gebietsgarantie (4/6)

- **Gebietsgarantie**

- Adressaten

- Bund: Muss für den Schutz der Kantonsgrenze *einstehen*
 - Gemäss HHK auch gegen den Willen der betroffenen Kantone
- Kantone: Müssen die Kantonsgrenzen *respektieren*

18

Bestandes- und Gebietsgarantie (5/6)

• (Fortsetzung: Gebietsgarantie)

- Rechtliche Wirkungen
 - Unzulässigkeit von Gebietsabtretungen des Bundes an das Ausland
 - Trotz Kompetenz in der Aussenpolitik
 - Besonderes Verfahren für Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen
 - BV 53 III
 - Zulässigkeit von Grenzvereinigungen
 - BV 53 IV
 - Wenn Aussengrenzen betroffen: Bund zuständig, doch Kanton muss zustimmen

19

Bestandes- und Gebietsgarantie (6/6)

• Exkurs: Gründung des Kantons Jura

- Rechtliche Grundlagen
 - Keine Regelungen
 - Weder in der aBV noch in der KV-BE
- Historischer Überblick
 - 1814: Jura wird dem Kanton Bern zugeteilt
 - 1957: Kantone Volksinitiative der Separatisten abgelehnt
 - 1970: Annahme einer Verfassungsänderung, welche eine demokratische Sezession ermöglicht
 - 1974-1975: Drei Abstimmungen über Sezession und Grenzen
 - 1979: Gründung des Kantons Jura

20

Gewährleistung der KV (1/5)

• Funktionen der Gewährleistung

- Kontrolle, ob Bundesrecht eingehalten wird
- Sicherstellung einer gewissen Homogenität der Kantonsverfassungen

21

Gewährleistung der KV (2/5)

• Inhaltliche Anforderungen an die KV

- Übereinstimmung mit Bundesrecht
 - BV 51 II Satz 2
 - Umfassender Vorrang des Bundesrechts (inkl. Völkerrecht)
- Demokratische Verfassung
 - BV 51 I
 - Gewähltes Parlament
 - Gewaltenteilung
 - Obligatorisches Referendum bei Änderungen der KV
 - Mehrheit der Stimmberechtigten: Initiative auf KV-Revision

22

Gewährleistung der KV (3/5)

• Verfahren der Gewährleistung

- Kantone
 - Legen KV-Revisionen dem Bund zur Gewährleistung vor (BV 51 II)
- Bundesrat
 - Erstattet Bericht und stellt Antrag
 - Veröffentlichung im Bundesblatt
- Bundesversammlung
 - Kontrolliert, ob Anforderungen an die KV eingehalten sind
 - Ist dies der Fall, so muss sie die KV gewährleisten

23

Gewährleistung der KV (4/5)

• Rechtsform der Gewährleistung

- Einfacher Bundesbeschluss
- Siehe dazu BV 163 II

• Rechtswirkungen der Gewährleistung

- Bloss deklaratorische Bedeutung
 - Gewährleistete Normen sind schon vor der Gewährleistung gültig
 - Nicht gewährleistete Normen sind rückwirkend nichtig
- Keine Anfechtbarkeit
 - Entscheidung der Bundesversammlung ist endgültig

24

Gewährleistung der KV (5/5)

- **(Fortsetzung: Rechtswirkungen)**

- Widerrufbarkeit des Gewährleistungsbeschlusses?
 - Frage wurde in der Praxis bejaht
 - Bei nachträglicher Bundesrechtswidrigkeit: Widerruf nicht erforderlich
- Frage der Bindung des Bundesgerichts
 - Keine abstrakte Normenkontrolle
 - Ergibt sich so nicht ausdrücklich aus BV und BGG
 - Jedoch scheint der Wille des Verfassungsgebers klar zu sein
 - Akzessorische Normenkontrolle nur dann, wenn Bundesrechtswidrigkeit erst nach Gewährleistung entstanden

25

Schutz der Ordnung durch Bund (1/7)

- **Begriff**

- Pflicht des Bundes zum Schutz verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen

- **Rechtsgrundlage**

- BV 52
 - Abs. 1: Allgemeine Pflichtnorm
 - Abs. 2: Rechtsgrundlage für Bundesintervention

26

Schutz der Ordnung durch Bund (2/7)

- **Begriff der Bundesintervention**

- Zwangsmassnahmen
- Durch den Bund ergriffen
- Zur Unterstützung der kantonalen Behörden
- Zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen ergreift

27

Schutz der Ordnung durch Bund (3/7)

• Voraussetzungen der Bundesintervention

- Störung der verfassungsmässigen Ordnung in einem Kanton
- Verursachung dieser Störung durch Dritte, nicht durch die kantonalen Behörden
- Kanton kann sich nicht selbst oder mit Hilfe anderer Kantone schützen (Einhaltung der Subsidiarität)

28

Schutz der Ordnung durch Bund (4/7)

• Zuständigkeit für Bundesintervention

- BV 173 I lit. b und 185 II
 - Für die innere Sicherheit sind Bundesversammlung und Bundesrat zuständig
- BV 186 IV
 - Bundesrat wird ausdrücklich zu den „erforderlichen Massnahmen“ zum Schutz von Bundesrecht und Kantonsverfassungen ermächtigt

29

Schutz der Ordnung durch Bund (5/7)

• Zulässige Massnahmen bei Intervention

- BV sagt nicht, was erforderlich ist
- Ermessen der Bundesbehörden
- Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten

• Kostentragung

- Nicht gesetzlich geregelt
- Bundesversammlung müsste im Einzelfall entscheiden

30

Schutz der Ordnung durch Bund (6/7)

- **Anwendungsfälle für Interventionen**

- Bislang zehn Fälle, wovon fünf im Tessin
- Beispiel
 - Armeeeinsatz 1932 gegen Demonstranten im Kanton Genf
 - Bilanz: 13 Tote, 39 Verletzte

31

Schutz der Ordnung durch Bund (7/7)

- **Ordnungsdienst durch die Armee**

- Kompetenz zum Aufgebot
 - Bundesversammlung (MG 83 II)
 - Bei Dringlichkeit: Bundesrat (MG 83 II)
 - Kantone können Anträge stellen (MG 83 V)
- Voraussetzungen
 - Schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit
 - Mittel der zivilen Behörden reichen zur Abwehr nicht aus

32