



Staatsrecht III

Gruppe 1

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 13. März 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 4 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Teil 2)



Repetitionsfragen

1. Was versteht man im vorliegenden Kontext unter «Zuständigkeit», was unter «Kompetenz», was unter «Aufgabe»?
2. Welche Grundregeln für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sind durch Art. 3 BV festgelegt?
3. Nach welchen Regeln sind Kompetenznormen auszulegen?
4. Welchen Einfluss hatte die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen?



Lernziele

1. Anhand von Fallbeispielen methodische Sicherheit in der Anwendung der Regeln der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen gewinnen.
2. Wissen, nach welchen Kriterien Bundeskompetenzen umschrieben werden.
3. Kategorien von Bundeskompetenzen – unterschieden nach deren Rechtswirkungen und nach deren Umfang oder Intensität – kennen.



Programm

1. Fallbeispiel Parlamentarische Initiative «Verbot von Pitbulls»
2. Arten der Umschreibung von Bundeskompetenzen in der Bundesverfassung
3. Kategorien von Bundeskompetenzen nach Rechtswirkungen und Umfang/Intensität
4. Vertiefung anhand konkreter Fallbeispiele aus der Praxis der Bundesbehörden
Buchpreisbindung durch Bundesgesetz?
5. Rekapitulation



Ermittlung von Bundeskompetenzen

1. Liegt eine **Bundeskompetenz** vor?
2. Welchen **Umfang** hat die Bundeskompetenz (im Verhältnis zum kantonalen Recht)?
3. Welche (zeitliche) **Wirkung** hat die Zuweisung der Bundesaufgabe?
4. In welchem Ausmass verbleibt Raum für **kantonales Recht** bzw. was sind die **Folgen** eines Konflikts zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht?



Parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls (1/3)

05.453 – Parlamentarische Initiative
Verbot von Pitbulls in der Schweiz

Eingereicht von	 Kohler Pierre
Einreichungsdatum	07.12.2005
Eingereicht im	Nationalrat
Stand der Beratung	Erfolgt

Eingereichter Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Mit einer Änderung der Bundesgesetzgebung soll die Haltung von Pitbulls und anderen Kampfhunderassen in der Schweiz verboten werden. Der Bundesrat soll ermächtigt werden, ein Verzeichnis der in der Schweiz verbotenen Hunderassen zu erstellen.

Begründung

Der tragische Tod eines Kindes, das von drei Hunden der Pitbull-Rasse angefallen wurde, hat unser Land erschüttert. Es ist an der Zeit, dass die Schweiz eine gesetzliche Grundlage für das Verbot dieser Hunderasse schafft - ebenso wie dies andere Länder, zum Beispiel Frankreich, getan haben ("loi pitbull" vom 6. Januar 1999). Es müssen drakonische Massnahmen ergriffen werden, um das Risiko zu vermindern, dass Hunde, die sich eher für den Kampf als für das Zusammenleben mit Menschen eignen, Personen töten oder durch Bisse schwer verletzen. Solche Kampfhunderassen müssen auf Schweizer Boden verboten werden. Das Verbot kann selbstverständlich mit weiteren Massnahmen gegenüber den Hundehalterinnen und -haltern verbunden werden.



Parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls (2/3)

- **Inhalt**
 - «Mit einer Änderung der Bundesgesetzgebung soll die Haltung von Pitbulls und anderen Kampfhundearten in der Schweiz verboten werden. Der Bundesrat soll ermächtigt werden, ein Verzeichnis der in der Schweiz verbotenen Hunderassen zu erstellen.»
- **diskutierte gesetzliche Massnahmen**
 - Verbot der Haltung und Einfuhr bestimmter Hunderassen
 - Leinenpflicht
 - Gefährdungshaftung
 - Versicherungspflicht
- **Frage nach einer möglichen Bundeskompetenz**

Seite 7



Parlamentarische Initiative Verbot von Pitbulls (3/3)

- **mögliche Grundlagen für eine Bundeskompetenz**
 - Art. 57 BV (Sicherheit)
 - Art. 74 BV (Umweltschutz)
 - Art. 80 BV (Tierschutz)
 - Art. 82 Abs. 1 BV (Strassenverkehr)
 - Art. 88 Abs. 1 BV (Fuss- und Wanderwege)
 - Art. 95 Abs. 1 BV (privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit)
 - Art. 98 Abs. 3 BV (Privatversicherungswesen)
 - Art. 107 Abs. 1 Bst. d BV (Waffen)
 - Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV (Schutz der Gesundheit)
 - Art. 122 Abs. 1 BV (Zivilrecht)
 - Art. 123 Abs. 1 BV (Strafrecht)
- **Fazit**

Seite 8



Arten der Umschreibung von Bundeskompetenzen (1/2)

1. Sachgebiete

- Umschreibung real existierender Lebensbereiche
- Beispiele: «Sport» (Art. 68 Abs. 1 BV), «Kernenergie» (Art. 90 BV), «Radio und Fernsehen» (Art. 93 BV)

2. Ordnungskriterien

- Zuweisung aufgrund einer bestimmten Regelungstechnik
- Beispiele: «Zivilrecht und Zivilprozessrecht» (Art. 122 Abs. 1 BV), «Strafrecht und Strafprozessrecht» (Art. 123 Abs. 1 BV)

3. Querschnittsaufgaben

- Zuweisung nach Aspekten, die mehrere Sachbereiche betreffen
- Beispiel: «Umweltschutz» (Art. 74 BV)

Seite 9



Arten der Umschreibung von Bundeskompetenzen (2/2)

4. Staatsfunktionen

- Zuweisung nach Unterteilung nach Staatsfunktion (Rechtsetzung, Vollziehung, Rechtsprechung etc.)
- Beispiele: Art. 74 Abs. 3 BV (Umweltschutz): «Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.»; Art. 80 Abs. 3 BV (Tierschutz): «Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.»

5. Staatsprogramme

- Zuweisung nach Zielbestimmungen (finales Recht)
- Beispiel: Art. 75 Abs. 1 BV (Raumplanung «dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes»); Art. 100 Abs. 1 BV (Konjunkturpolitik für eine «ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung»)



Bundeskompetenzen (nach Umfang/Intensität)

- **umfassende Bundeskompetenzen**
 - betreffender Regelungsbereich wird ganz erfasst
 - typische Formulierung: «ist Sache des Bundes»
- **fragmentarische Bundeskompetenzen**
 - Gesetzgebungskompetenz beschränkt sich auf einen Teilaspekt eines Sachbereichs (z.B. Art. 118 BV)
- **Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes**
 - Gesetzgebungskompetenz beschränkt sich auf Grundsätze eines Sachbereichs (z.B. Art. 75, Art. 77 Abs. 2, Art. 79 BV)
- *atypische Fälle aus der Staatspraxis*
 - **«Harmonisierungskompetenzen»**
 - vgl. Art. 65 Abs. 2, Art. 75a Abs. 3 BV; wohl nicht Art. 129 BV (str.)
 - **«Mindestkompetenzen»** (vgl. Art. 38 Abs. 2 BV)



Bundeskompetenzen (nach deren Rechtswirkungen)

- **Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung**
 - Begründung der Bundeskompetenz als solcher hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf kantonale Regelungen
 - kantonale Regelung des betroffenen Sachbereichs wird nur hinfällig, wenn der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht
 - Normalfall
 - auch als «konkurrierende Bundeskompetenz» bezeichnet
- **Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Wirkung**
 - bereits mit Begründung der Bundeskompetenz – d.h. auch ohne konkretisierende Bundesgesetzgebung – werden einschlägige kantonale Regelungen hinfällig
 - Ausnahmefall (z.B. Art. 54 [strittig], Art. 128 BV)
 - auch als «ausschliessliche Bundeskompetenz» bezeichnet
- **parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen**
 - Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig voneinander zuständig
 - typisch v.a. bei Förderungskompetenzen des Bundes



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (1/9)

Sachverhalt

- Bundesgesetz über die Buchpreisbindung (BuPG) vom 18. März 2011 (Referendumsvorlage)
 - **verworfen** in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 (56 % Nein)
- **Art. 1 BuPG:** «Dieses Gesetz soll a. die Vielfalt und die Qualität des Kulturgutes Buch fördern; b. möglichst vielen Leserinnen und Lesern den Zugang zu Büchern zu den bestmöglichen Bedingungen gewährleisten.»
- **Preisbindung** (Art. 5 BuPG): «Buchhändlerinnen und Buchhändler dürfen Bücher nur zu dem nach Artikel 4 [durch den Verlag oder die Importeure] festgesetzten Endverkaufspreis verkaufen.»
- **Beseitigung des Preiswettbewerbs** unter Beibehaltung eines Restwettbewerbs (Service, Sortimentstiefe und -breite) zum Schutz kleinerer Buchhandlungen
- **Durchsetzung** auf privatautonomer Basis (Schadenersatz, Genugtuung, Gewinnherausgabe), u.a. durch Branchenverbände und Konkurrenten

Seite 13



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (2/9)

Ablauf der Referendumsfrist: 7. Juli 2011

Bundesgesetz über die Buchpreisbindung (BuPG)

vom 18. März 2011

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 69 Absatz 2 und 103 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben
des Nationalrates vom 20. April 2009²
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Mai 2009³,
beschliesst:*

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll:

Seite 14



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (3/9)

Art. 69 Kultur

² Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung, fördern.

Art. 103 Strukturpolitik

Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (4/9)

«Die Formulierung schränkt den Bund darauf ein, förderungswürdige Aktivitäten Dritter zu unterstützen. Aufgrund des Wortlautes [von Art. 69 Abs. 2 Halbsatz 1 BV] (...) kann der Bund die Buchpreisbindung nicht obligatorisch vorschreiben. Nach dem zweiten Halbsatz kann der Bund ganz pauschal die Kunst fördern. Fraglich ist, ob unter «Förderung» nur eine finanzielle Unterstützung zu verstehen ist oder ob auch eine Förderung mit dem Mittel der Preisbildung als zulässig erachtet werden kann. Ein Vergleich mit anderen Bundeskompetenzen (...) zeigt auf, dass der Verfassungsgeber dort, wo er neben der finanziellen Förderung auch eine Eingriffsgesetzgebung zulassen wollte, den Verfassungstext entsprechend formuliert hat (vgl. Art. 71 BV für die Filmförderung).»

Parlamentarische Initiative. Regulierung der Bücherpreise. Bericht vom 20. April 2009 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2009 S. 4169-4178, 4175



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (5/9)

«Artikel 103 BV (Strukturpolitik) kann keine Grundlage für ein Buchpreisbindungsgesetz bilden, weil der Wirtschaftszweig als solcher nicht in seiner Existenz gefährdet ist. (...) Eine Konzentration in der Branche bedeutet (...) nicht, dass die Existenz der gesamten Branche bedroht ist, sondern allenfalls bestimmte Unternehmen oder bestimmte Arten von Unternehmen dieser Branche.»

Parlamentarische Initiative. Regulierung der Bücherpreise. Bericht vom 20. April 2009 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2009 S. 4169-4178, 4175

Seite 17



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (6/9)

Art. 103 BV

- *Rechtsnatur*: sachlich begrenzte Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (konkurrierende Kompetenz)
- sachliche Begrenzung: «Existenzgefährdung»
 - Wirtschaftszweig als solcher (Branche) muss insgesamt gefährdet sein, nicht bloss einzelne Branchenangehörige

Art. 69 Abs. 2 BV

- *Rechtsnatur*: nicht-verpflichtende, sachlich beschränkte («gesamtschweizerisches Interesse») Förderungs- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes ([teilweise] parallele Bundeskompetenz)
- (mindestens) fraglich, ob «Förderung» auch die Preisbindung deckt

Seite 18



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (7/9)

Art. 94 Grundsätze der Wirtschaftsordnung

- ¹ Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.**
- ² Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei.**
- ³ Sie sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft.**
- ⁴ Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.**

Seite 19



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (8/9)

Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Seite 20



Fallbeispiel: Entwurf Buchpreisbindungsgesetz (9/9)

Schlussfolgerungen

- **Art. 69 Abs. 2 BV (Kultur)**
 - selbst unter der Annahme, dass «Förderung» auch Preisbindung (Eingriff) deckt, nicht ausreichend, da Ausschaltung des Preiswettbewerbs aus protektionistischen Gründen eine «Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» bildet (Art. 94 Abs. 1 BV)
 - Verfassungsgrundlage i.S.v. Art. 94 Abs. 4 BV fehlt
- **Art. 103 BV (Strukturpolitik)**
 - mangels Existenzgefährdung der gesamten Branche nicht einschlägig
- **Fazit:** keine ausreichende Kompetenz des Bundes zum Erlass eines BuPG
 - *aber:* BuPG wäre als (kompetenzwidriges) Bundesgesetz dennoch «massgebend» (Art. 190 BV) gewesen.



Rekapitulation

1. **Bundeskompetenzen werden üblicherweise nach Sachgebieten umschrieben, zuweilen aber auch nach Ordnungskriterien, Querschnittsaufgaben, Staatsfunktionen und Staatsaufgaben.**
2. **Nach Umfang/Intensität – wie viel Raum verbleibt für kantonales Recht? – eingeteilt, lassen sich umfassende und fragmentarische sowie Grundsatzgesetzgebungskompetenzen des Bundes unterscheiden.**
3. **Nach Rechtswirkungen – ab welchem Zeitpunkt wird kantonales Recht hinfällig? – unterschieden, lassen sich Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer (Normalfall) und ursprünglich derogatorischer Wirkung (Ausnahme) sowie parallele Bundeskompetenzen unterscheiden.**



Ausblick: Lektion 5 vom 20. März 2018

- «Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Teil 3)»
 - Themen
 - Norm- und Kompetenzkonflikte zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht
 - derogatorische Kraft des Bundesrechts
 - Pflichtlektüre
 - [§ 12 des Lehrbuchs]
 - Dok. 3 des Readers (BGE 111 Ia 303)



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch