



# Staatsrecht III

## Gruppe 1

**Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.**

Dienstag, 6. März 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 3 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Teil 1)**



## Repetitionsfragen

1. Welche politischen Faktoren haben die Regelungen des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Bundesverfassung von 1848 massgeblich geprägt?
2. Sind Kantone «Staaten»?
3. Wie sind Gemeinden rechtlich zu charakterisieren?
4. Was versteht man unter Gemeindeautonomie?
5. Wie gehen Sie vor, wenn Sie prüfen müssen, ob in einem konkreten Fall die Autonomie einer Gemeinde verletzt ist?
6. Welche Mitspracherechte haben Gemeinden auf Bundesebene, z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung der «Steuervorlage 17» (Nachfolgeprojekt der in der Volksabstimmung vom 12.2.2017 [fakultatives Referendum] abgelehnten «Unternehmenssteuerreform III»)?



## Lernziele

1. Grundsätze der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen kennen.
2. Fachbegriffe zur Kompetenzausscheidung kennen und korrekt anwenden können.
3. Bedeutung und Normgehalt von Art. 3 BV kompetent erklären können.



## Programm

1. Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung von Bundeskompetenzen
2. Klärung von Grundbegriffen
3. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen: Grundregeln und Tragweite der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)
4. Fallbeispiele
5. Rekapitulation



## Beispiel: Einschränkungen von Grundrechten

### Ist die Einschränkung des Freiheitsrechts im konkreten Fall zulässig/gerechtfertigt?

1. Zuständigkeit des betreffenden Gemeinwesens (Bund, Kanton, Gemeinde) klären.
2. tangierte Freiheitsrechte eruieren
  - a) sachlicher Schutzbereich
  - b) persönlicher Schutzbereich
3. Reihenfolge festlegen: welches Freiheitsrecht zuerst prüfen?
4. Voraussetzungen für die rechtmässige Einschränkung des sachlichen Schutzbereichs prüfen
  - a) Art. 36 BV
  - b) ev. weitere Aspekte (z.B. Art. 94 Abs. 1 und 4 BV)
5. ev.: Grundrechtskonkurrenz



## 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?



## Grundbegriffe

- **Zuständigkeit**
  - Berechtigung (Befugnis) eines Gemeinwesens/(Herrschafts-) Verbandes (Bund, Kanton etc.), eine bestimmte Regelung oder Massnahme zu treffen.
  - als Ermächtigung begründet eine Zuständigkeit für sich allein keine Pflicht, bestimmte Regelungen oder Massnahmen zu treffen
  - vgl. Überschrift des 2. Kapitels des 3. Titels der BV (Ar. 54-125 BV)
- **Kompetenz**
  - im Kontext der Bundesstaatlichkeit Synonym für «Zuständigkeit»
  - Ausdruck wird in der BV nicht verwendet
- **Aufgabe**
  - Recht und Pflicht, Regelungen zu treffen bzw. Handlungen vorzunehmen (vgl. z.B. Art. 42 und Art. 43 BV)
  - Zuweisung einer Aufgabe schliesst die entsprechende Zuständigkeit/Kompetenz ein

Seite 7



## Grundregeln der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung

### Art. 3 Kantone

**Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.**

### Art. 42 Aufgaben des Bundes

<sup>1</sup> Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.

<sup>2</sup> [aufgehoben]

Seite 8



## Normen zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (1/2)

### Art. 5a Subsidiarität

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

### Art. 43 Aufgaben der Kantone

Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.



## Normen zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (2/2)

### Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

- <sup>1</sup> Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.**
- <sup>2</sup> Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.**
- <sup>3</sup> Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.**
- <sup>4</sup> Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.**
- <sup>5</sup> Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.**



## NFA – Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

- **Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)**
  - **Abstimmung** vom 28. November 2004 (Annahme der Vorlage durch Volk [64,4 %] und Stände [18 5/2])
  - **Inkrafttreten:** 1. Januar 2008 (gestützt auf Ziff. II BB NFA, wonach der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt)
  - **geänderte Bestimmungen der Bundesverfassung** (ohne Übergangsbestimmungen)
    - Art. 5a, Art. 42 Abs. 2, Art. 43a, Art. 46 Abs. 2 und 3, Art. 47 Abs. 1, Art. 48 Abs. 4 und 5, Art. 48a, Art. 58 Abs. 3, Art. 60 Abs. 2, Art. 63 Abs. 3, Art. 66 Abs. 1, Art. 75a, Art. 83 Abs. 2 und 3, Art. 86 Abs. 3 Bst. b, b<sup>bis</sup>, c, e und f, Art. 112 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup>, 3 Bst. b, 4 und 6, Art. 112a, Art. 112b, Art. 112c, Art. 123 Abs. 3, Art. 128 Abs. 4, Art. 132 Abs. 2, Art. 135



## Zwischenfazit: Normgehalt von Art. 3 BV

- **Art. 3 BV: wichtigste Norm zur Kompetenzverteilung Bund/Kantone**
  - **Verfassungsvorbehalt zu Lasten des Bundes**
    - **Prinzip der Einzelermächtigung**
      - Zuständigkeiten des Bundes bedürfen einer Einzelermächtigung in der Bundesverfassung
        - Zustimmung von Volk und Ständen zur Begründung von Bundeskompetenzen notwendig
        - Kompetenzhoheit beim Bund (Bundesverfassung)
      - Einzelermächtigung findet sich regelmässig im 2. Kapitel («Zuständigkeiten») des 3. Titels («Bund, Kantone, Gemeinden») der BV (Art. 54-125 BV)
  - **subsidiäre Generalzuständigkeit der Kantone**
    - fehlt es an einer Einzelermächtigung zugunsten des Bundes, sind die Kantone für den entsprechenden Sachbereich zuständig.



## Hinweis: kantonale Verfassungsvorbehalte

### Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228)

VI. Staatsaufgaben

A. Grundsätze

(...)

#### § 63 Zuständigkeit

**<sup>1</sup> Der Kanton darf nur Aufgaben erfüllen, die ihm das  
Bundesrecht oder diese Verfassung zuweisen.**

<sup>2</sup> (...)



## Fallbeispiel 1: innere Sicherheit (1/2)

**Bundesgesetz  
über Massnahmen zur Wahrung  
der inneren Sicherheit  
(BWIS)**

120

vom 21. März 1997 (Stand am 16. Juli 2012)

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 54 Absatz 1 und 57 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>1</sup>  
sowie auf die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren  
Sicherheit der Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. März 1994<sup>2, 3</sup>  
beschliesst:*



## Fallbeispiel 1: innere Sicherheit (2/2)

- **BGE 117 Ia 202:** Kompetenz betr. Einsicht in Staatsschutzakten
  - «Es kann (...) angenommen werden, dass dem Bund als Gemeinwesen grundsätzlich die Kompetenz zusteht, für seine innere und äussere Sicherheit zu sorgen. Diese Zuständigkeit fällt dem Bund **wegen seiner Staatlichkeit** als **notwendige mitgegebene primäre Staatsaufgabe** zu (...). Dabei handelt es sich (...) um eine (...) **stillschweigende Bundeskompetenz**; (...).» (E. 4a S. 211)
- **Fazit:**
  - innere Sicherheit ist eine **stillschweigende Bundeskompetenz**
  - die Bundeskompetenz leitet sich aus dem Prinzip der **Bundesstaatlichkeit** («Staatlichkeit» des Bundes) ab (sog. **inhärente** [≠ implizite] Bundeskompetenz)
  - auch Art. 57 Abs. 1 BV setzt Kompetenzverteilung bloss voraus



## Fallbeispiel 2: BB betr. das eidgenössische Wappen (1/2)

Bundesbeschluss  
betreffend das eidgenössische Wappen

111

vom 12. Dezember 1889

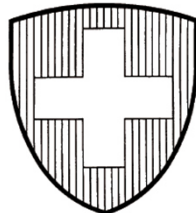
*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1889,  
in Ergänzung des Tagsatzungsbeschlusses vom 4. Juli 1815<sup>2</sup>, das eidgenössische  
Siegel und Wappen betreffend,  
beschliesst:*

**Art. 1**

Das Wappen der Eidgenossenschaft ist im roten Felde ein aufrechtes, freistehendes weisses Kreuz, dessen unter sich gleiche Arme je einen Sechstel länger als breit sind.

**Art. 2**

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.







### Fallbeispiel 2: BB betr. das eidgenössische Wappen (2/2)

«Les **dispositions attributives de compétences** ne sont pas d'interprétation littérale, mais **doivent être interprétées selon les méthodes ordinaires**. Il n'est donc pas nécessaire que les compétences fédérales se fondent sur un texte exprès, la Confédération ayant aussi des compétences "tacites". Ces dernières comprennent les pouvoirs inhérents (...) et les compétences implicites (...). La Confédération a toutes les compétences qu'elle peut fonder sur **une interprétation non pas littérale, mais raisonnable, de la Constitution** (...). Enfin, la question de savoir si une compétence est exclusive, concurrente ou parallèle doit, elle aussi, être résolue par la voie de l'interprétation (...).»

BGE 130 I 156 E. 2.5 162 f.

Seite 17



### Fallbeispiel 3: Kaserne Frauenfeld (1/2)

#### BGE 67 I 277 vom 17. Juli 1941 i.S. Eidgenossenschaft gegen Kanton Thurgau

- Sachverhalt
  - Gemäss dem 1941 geltenden Militärorganisationsgesetz beschaffte der Bund die Korpsausrüstung auch der kantonalen Truppeneinheiten, die Kosten für die Verwaltung (Aufbewahrung und Instandhaltung) trugen Bund und Kantone für ihre Einheiten aber selber.
  - Nebenbestimmung des Kaufvertrages für das Zeughausareal Frauenfeld zwischen Bund und Kanton Thurgau vom 23. April 1912 bestimmte, dass der Bund «die gesamte Verwaltung und den Unterhalt des Korpsmaterials» der kantonalen Truppen des Thurgaus übernimmt.
  - 19. Juni 1940: Klage des Bundes auf Nichtigerklärung der Nebenbestimmung und auf Feststellung, dass Thurgau strittige Kosten selbst zu tragen hat.

Seite 18



### Fallbeispiel 3: Kaserne Frauenfeld (2/2)

#### BGE 67 I 277 vom 17. Juli 1941 i.S. Eidgenossenschaft gegen Kanton Thurgau

- *Rechtsfrage*: Können Bund und Kanton die Kompetenzverteilung *inter partes* einvernehmlich ändern?
- *Haupterwägung*: «Die Militärverwaltung ist zwischen Bund und Kantonen geteilt nach [a]BV Art. 20 I und der [Bundesgesetzgebung]. Die einschlägigen Bestimmungen (...) sind **zwingende Normen des öffentlichen Rechts**. Eine solche **Kompetenzausscheidung kann nicht durch Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton verschoben werden**. (...) Auch die obersten Organe des Bundes, die eidgenössischen Räte, haben sich an die Bundesgesetze zu halten und dürfen keiner Vereinbarung zustimmen, deren Inhalt gesetzwidrig ist.» (E. 4 S. 295)



### Fallbeispiel 4: Kartellgesetz

#### Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG)

251

vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Mai 2013)

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 27 Absatz 1, 96<sup>1</sup>, 97 Absatz 2 und 122<sup>2</sup>  
der Bundesverfassung<sup>3,4</sup>  
in Ausführung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen internationaler  
Abkommen,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 23. November 1994<sup>5</sup>,  
beschliesst:*



## Fazit: Grundsätze der Kompetenzverteilung

### 1. Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes (Art. 3 BV)

- Prinzip der Einzelermächtigung («zuweisen» in Art. 42 BV)
  - *Regelfall*: ausdrückliche Bundeskompetenz in Art. 54-125 BV
  - *Ausnahme*: stillschweigende (inhärente/implizite) Bundeskompetenz
  - reine Staatszielbestimmungen (Art. 2, 41, 73, 94 u.a.m. BV) und Grundrechtsgewährleistungen sind keine Einzelermächtigungen
- Zuständigkeitsnormen sind zwingendes Recht

### 2. Kompetenzhoheit («Kompetenzkompetenz») des Bundes

- Bund kann (durch Volk und Stände) Zuständigkeiten auch gegen den Widerstand einer Minderheit der Kantone begründen

### 3. subsidiäre Generalzuständigkeit der Kantone

- kantonale Zuständigkeit in Bereichen, welche die BV nicht Bund zuweist
  - nur deklaratorisch: Art. 62 Abs. 2 oder Art. 72 Abs. 2 BV u.a.
- *aber*: keine Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone

### 4. Lückenlosigkeit der Kompetenzausscheidung (vgl. Art. 3 BV)

- keine Begründung von Bundeskompetenzen durch Lückenfüllung

Seite 21



## Rekapitulation

1. «**Zuständigkeit**» – Synonym: «**Kompetenz**» – ist die Berechtigung (Befugnis) eines Verbandes (Bund, Kanton etc.), eine bestimmte Regelung oder Massnahme zu treffen; der Begriff «**Aufgabe**» umfasst neben diesem Recht auch eine entsprechende Pflicht.
2. **Art. 3 BV** schreibt einen **Verfassungsvorbehalt** für Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundes fest; damit begründet die Bestimmung das **Prinzip der Einzelermächtigung** hinsichtlich Bundeskompetenzen und die **subsidiäre Generalzuständigkeit der Kantone**.
3. Kompetenznormen sind nach den **üblichen Auslegungsregeln** zu interpretieren. Obwohl die Kompetenzabgrenzung gemäss Art. 3 BV lückenlos ist, sind **stillschweigende** (implizite und inhärente) **Zuständigkeiten des Bundes** möglich.

Seite 22



## Ausblick: Lektion 4 vom 13. März 2018

- «Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Teil 2)»
  - Themen
    - Bundeskompetenzen
      - Arten
      - Umfang
      - Wirkungen
    - kantonale Kompetenzen
  - Pflichtlektüre
    - [§ 12 des Lehrbuchs]
    - Dok. 2 des Readers



**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](mailto:Johannes.Reich@rwi.uzh.ch)