



Universität
Zürich^{UZH}

Rechtswissenschaftliches Institut

Staatsrecht III

Gruppe 1

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 20. Februar 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 1 Einführung

Grundfragen der Bundesstaatlichkeit

Seite 1



Universität
Zürich^{UZH}

Rechtswissenschaftliches Institut

Föderalisierung – eine Alternative zur Sezession?



REFERÈNDUM D'AUTODETERMINACIÓ DE CATALUNYA 2017
REFERENDUM DE AUTODETERMINACIÓ DE CATALUNYA 2017
REFERENDUM D'AUTODETERMINACIÓ DE CATALONHA 2017

Voleu que Catalunya sigui un estat independent
en forma de república?

¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente
en forma de república?

Voletz que Catalunya vengui un estat independent en
forma de república?

SÍ NO
ÖC NON

Marqueu l'opció que desitgeu
Marque la opción que desite / Marquez em opção que desitez

Seite 2



Schweiz: wachsende Inkongruenz funktionaler und politischer Handlungsräume

Asymmetrien, Paradoxe und Privilegien

Schweizer Föderalismus

von **ANDRÉ METZGER**

«Was die Schweiz in fünfzig Jahren immer noch föderalisch sein», die Kantone auf dem Kernfrage des 5. Nationalen Föderalismuskongresses von Ende Oktober 2017 zusammenzufassen, so wird sich abzeichnen, wie wichtig die Schweizer Politik auf die Folgen der Sonderformen gewachsener und unterschiedlicher Wertschöpfungsketten ist und wie diese von Sonderprivilegien, die den verschiedenen Kantonen durch unterschiedliche Rechtsordnungen und unterschiedliche Funktionen des Bundesstaats, die über die föderalistische Rechtsordnung hinausgehen, abgrenzt sind. Die überfachliche Rechtsordnung eines Schweizer Kantons liegt bei weniger als 100000 Einwohner im Vergleich zu 5 Millionen in Deutschland bzw. rund 1 Million in den nordamerikanischen Bundesstaaten. Der vollkommene föderale Staat Zürich, wobei einer der kleinsten in Lateinamerika, hat über 1,5 Millionen Einwohner. In den kleinsten Kantonen sind am ein Vielfaches kleiner als die Kantone des Bundeslandes Bayern, Gleichzeitigkeit haben die kleinen Kantone aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen eine steigende Bedeutung als aufstrebende Lebens- und politische Entwicklungsorte der Bürger angebracht.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.

Die Bevölkerung im ländlichen Raum ist aufgrund der politischen Mobilität abgenommen, und nur ein Viertel der Menschen wohnt und arbeitet in innerstädtischen Regionen.

Funktionale Asymmetrien

Diese führen die politischen und institutionellen Handlungsräume immer weiter auseinander. Leistungssteigerung sowie Entwicklung und Kantone verlieren. Diese Entwicklung hat aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft der Kantone zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen und zu einer Abnahme der innerkantonalen Ressourcen.



Lernziele

1. Relevante Begriffe (Föderalismus, Staat, Einheitsstaat, Bundesstaat, Staatenbund) definieren können.
2. Zwecke und Ziele einer föderalistischen Ordnung verstehen.
3. Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus anhand der Bundesverfassung erklären können.
4. Institutionen des vertikalen und horizontalen Föderalismus unter Zuhilfenahme der Bundesverfassung benennen können.



Programm

1. **Grundsatzfrage/Aktualität: Ist der Föderalismus noch eine zukunftsfähige Alternative zur Sezession?**
2. **kurze Einführung (administrative Hinweise)**
 - a. «Staatsrecht III»: Inhalt, Ziel und Konzept der Vorlesung
 - b. Person
3. **Föderalismus und Bundesstaatlichkeit**
 - a. Begriffe: Föderalismus, Zentralstaat, Bundesstaat, Staatenbund
 - b. Ziele und Zwecke des Föderalismus
 - c. Charakteristiken des schweizerischen Föderalismus
 - d. vertikaler und kooperativer Föderalismus
 - e. schleichende Tendenz zur Zentralisierung?
4. **Rekapitulation**

Seite 5



Thomas FISCHER

Vorsitzender Richter
am (deutschen)
Bundesgerichtshof

Interview in «Zeit
Campus» 6/2014

«Jura ist eine Wissenschaft, die sich fast ausschliesslich mit Sprache beschäftigt. Sie müssen (...) Reden halten, Positionen verteidigen, Konfliktsituationen lösen und (...) Empathie für fremde Personen haben. Im anglo-amerikanischen Raum fordern Professoren die Studenten ständig auf, ihre Meinung zu sagen und sich mit Gegenpositionen auseinanderzusetzen. (...) Hier können sie bis zum zwölften Semester in der hintersten Reihe sitzen und kein Wort sagen. Wer sich schämt, in der Öffentlichkeit zu reden, nicht mit Sprache umgehen kann oder nicht weiss, wie man den Konjunktiv verwendet, für den ist das tragisch. Der kommt aus der Uni, kann Einzelfälle bearbeiten, aber merkt bald, dass er sich als Richter oder Rechtsanwalt vor Menschen fürchtet. So geht es auch manchen Ärzten, die glücklich wären, wenn es nur die Patienten nicht gäbe.»

Seite 6



Aufbau der einzelnen Lektionen

1. Repetitionsfragen
2. Lernziele
3. Programm
4. Stoffvermittlung
5. Rekapitulation
6. Ausblick



Johannes Reich

2002	lic. iur. (magna cum laude), Universität Zürich
2003/2004	Auditor (Anwaltspraktikum), Bezirksgericht Horgen
2005	Anwaltspatent des Kantons Zürich
2005/2006	wiss. Assistent bei Prof. René Rhinow, Universität Basel
2006/2007	SNF-Stipendiant, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg
2007/2008	LL.M., Yale Law School, New Haven, CT, USA
2009	Dr. iur. (summa cum laude), Universität Basel
2009-2012	Anwaltstätigkeit in einer grossen Anwaltskanzlei
4/2012 - 7/2017	Assistenzprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Zürich
6-12/2013	Academic Visitor, Faculty of Law, University of Oxford
8/2017	Assistenzprofessor mit Tenure Track für Öffentliches Recht, Umweltrecht und Energierecht, Universität Zürich
12/2017	Habilitation; Venia legendi für «Staatsrecht, Verwaltungsrecht, vergleichendes Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie Völkerrecht»



Fragen, Rückmeldungen, Kritik

- individuell und persönlich vor oder nach der Vorlesung oder in der Pause
- **Assistenz: Sprechstunde oder via E-Mail** (Ist.jreich@rwi.uzh.ch).
- **via E-Mail persönlich und direkt an** Johannes.Reich@rwi.uzh.ch



Modul «Öffentliches Recht I»

Herbstsemester 2017

- **Vorlesung «Staatsrecht I»** (drei Gruppen) [4 Lektionen pro Woche]
 - Inhalt: Grundlagen, Staatsorganisation, Rechtsetzung
 - Dozierende: Prof. Giovanni Biaggini, Prof. Thomas Gächter, Prof. Johannes Reich
- **Vorlesung «Staatsrecht II»** (drei Gruppen) [2 Lektionen pro Woche]
 - Grundrechte
 - Dozierende: Prof. Nadja Braun Binder, Prof. Regina Kiener, Prof. Daniel Moeckli

Frühjahrssemester 2018

- **Vorlesung «Staatsrecht III»** (drei Gruppen) [2 Lektionen pro Woche]
 - Föderalismus, Rechtsanwendung, Rechtsschutz
 - Dozierende: Prof. Johannes Reich, Prof. Andreas Glaser, Prof. Thomas Gächter
- **«Übungen im Öffentlichen Recht I»** (acht Gruppen) [2 Lektionen pro Woche]



Modul «Öffentliches Recht I»: Leistungsüberprüfung

VORLESUNGSVERZEICHNIS

Frühjahrssemester 2018

STUNDENPLAN



Rechtswissenschaft > Assessment

Öffentliches Recht I

60PS Vorlesung mit integrierter Übung

15
ECTS



Beschreibung

Anforderungen

Organisation

Teil von

Leistungsnachweis: Schriftliche Prüfung am Ende des Frühjahrssemesters.
Zugelassene Hilfsmittel: Es wird auf die Aufstellung "Gesetzestexte und Hilfsmittel" verwiesen, die das Dekanat vor der Prüfung veröffentlicht.
Prüfungsinhalt: Inhalt der oben genannten Lehrveranstaltungen.
Prüfungsfragen können sein: kurze Wissens- und Anwendungsfragen, Falllösungen und fallbezogene Aufgaben, Multiple-Choice-Fragen

Bewertung/Benotung: 1-6, in Viertelschritten

Repetierbarkeit: einmal wiederholbar

Seite 11



Vorlesung «Staatsrecht III (Gruppe 1)»: Unterlagen



• Pflichtlektüre

- Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.) [2. Aufl.]
- Begleitband/Dokumentation (pdf; online)
- *Hinweis*: Vorlesungsprogramm (online)

• Zugriff auf Gesetznormen

- amtliche Sammlung (Druckversion)
- online: Systematische Sammlung des Bundesrechts
[<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>]
- Biaggini/Ehrenzeller (Hrsg.), Öffentliches Recht, 8. Aufl., 2017

• Powerpoint-Slides («Folien»)

- zwei Versionen
- verbindlicher Lerninhalt ergibt sich ausschliesslich aus Pflichtlektüre¹²



Universität
Zürich^{UZH}

Rechtswissenschaftliches Institut

Föderalismus – das Schicksal der Schweiz?

«La Suisse est fédéraliste – ou elle n'est pas.»

Napoléon Bonaparte

* 1769; † 1821

Premier consul de la République française

Seite 13



Universität
Zürich^{UZH}

Rechtswissenschaftliches Institut

Was ist «Föderalismus»?

United Kingdom
of Great Britain and Northern Ireland

Schweizerische Eidgenossenschaft



Seite 14



Föderalismus: Begriffe (1/2)

- **Staat**
 - effektive und dauerhafte Herrschaftsordnung in ihrer territorialen und personalen Dimension
 1. Staatsgebiet (Gebietshoheit; *imperium*)
 2. Staatsvolk
 3. Staatsgewalt (effektive Herrschaftsausübung)
- **Einheitsstaat** (Zentralstaat)
 - Staatsgewalt wird über das gesamte Staatsgebiet (räumlich und sachlich) zentral ausgeübt
 - zentraler/dezentraler Einheitsstaat
 - Beispiele



Föderalismus: Begriffe (2/2)

- **Bundesstaat**
 - Zusammenschluss mehrerer Gliedstaaten zu einem Staat, wobei sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten über eigenständige rechtliche Kompetenzen (Zuständigkeiten) verfügen
 - Grundlage: (Bundes-) Verfassung
 - sog. «Kompetenz-Kompetenz» beim Bund
 - Abgrenzung zum dezentralisierten Einheitsstaat?
- **Staatenbund**
 - Zusammenschluss mehrerer selbstständiger, souveräner Staaten auf völkervertragsrechtlicher Grundlage
 - Grundlage: (völkerrechtlicher) Vertrag
 - Änderung der völkervertragsrechtlichen Grundlage setzt Einstimmigkeit der Bundesglieder voraus (Vetorecht)
 - keine (eigene) Staatsqualität des Zusammenschlusses (Bundes)



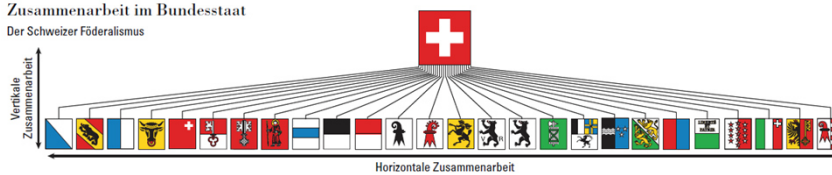
Was ist «Föderalismus»?

- **negative Definition**
 - Antonym zum Einheitsstaat
- **positive Definition**
 - verfassungsrechtlich begründeter Staatsaufbau, in welchem
 1. den Gliedstaaten eine bedeutende **rechtliche und politische Autonomie** zukommt (→ horizontaler Föderalismus); und
 2. die Gliedstaaten massgeblichen **Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaates** ausüben können (→ vertikaler Föderalismus)



Horizontaler und vertikaler Föderalismus

Zusammenarbeit im Bundesstaat
Der Schweizer Föderalismus



Grafik: Neue Zürcher Zeitung, 18.11.2014, S. 11



Ziele und Zwecke des Föderalismus (1/2)

• Wettbewerb

- «**voice**» (Widerspruch): demokratische Mitsprache
- «**exit**» (Abwanderung): «Abstimmung mit den Füßen»
- **regulatorischer Wettbewerb: Kantone als «Laboratorien der Gesetzgebung»**
 - «It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.»

United States Supreme Court, *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (1932), *Louis Brandeis* (dissenting)



Ziele und Zwecke des Föderalismus (2/2)

• Solidarität

- Ausgleich unterschiedlicher Lebensbedingungen
 - Art 135 BV: Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen

• Rücksichtnahme und Bundestreue

- überproportionale Berücksichtigung bevölkerungsärmerer Kantone und angestammter, geografisch konzentrierter Minderheiten (Ständerat, Ständemehr, Sprachenproporz etc.)
- Gebot der Bundestreue (mit beschränkter Tragweite; Art. 47 Abs. 1 und 2 BV: vgl. BGE 125 II 152 E. 4c/bb S. 163)

• Subsidiarität (vgl. Art. 5a, Art. 43a Abs. 1 BV)

- Berücksichtigung regionaler und lokaler Besonderheiten
- Prinzip der Einzelermächtigung (Art. 3 BV)



Charakteristiken des schweizerischen Föderalismus

1. **Grundsatz der Gleichheit der Kantone** (vgl. Art. 1 BV)
2. **Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes** (Art. 56 BV), inkl. «Vollzugsföderalismus» (Art. 46 Abs. 1 BV)
3. **Kooperation, Rücksichtnahme und Ausgleich** (vgl. Art. 44 und Art. 135 BV)
4. **Subsidiarität und Nichtzentralisierung**
 - *Prinzip der Einzelmächtigung* (Art. 3 BV; vgl. auch Art. 42 BV)
 - *obligatorisches Referendum und Ständemehr* (Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV)
 - *Subsidiarität (Art. 5a BV)* als nicht-justiziabler Verfassungsgrundsatz



Institutionen des schweizerischen Föderalismus (1/3)

- **vertikale Institutionen:** Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (vgl. Art. 45 BV)
 - Ständerat/Zweikammersystem (Art. 148 BV)
 - Ständemehr (Art. 142 BV)
 - Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV)
 - Kantonsreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV)
 - Vernehmlassungsverfahren (Art. 147 BV)
 - «Vollzugsföderalismus» (Art. 46 BV)
 - Sprachenproporz (als informelle und formelle Regel; z.B. Art. 175 Abs. 4 BV oder Art. 7 Abs. 2 Sprachenverordnung; SR 441.11)



Institutionen des schweizerischen Föderalismus (2/3)

- **Hinweise auf Fallbeispiele zum «Vollzugsföderalismus»**
 1. **Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; SR 211.412.41)**
 - Entstehungsgeschichte («Lex von Moos/Furgler/Friedrich/Koller»)
 - Umsetzung in den Kantonen
 - Luzern
 - Wallis
 - Genf
 2. **Zwangsmassnahmen im Bereich des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)**
 - Ausschaffungshaft
 - Rückführungen



Institutionen des schweizerischen Föderalismus (3/3)

- **horizontale (kooperative) Institutionen:** kantonale Zusammenarbeit und Koordination (vgl. Art. 48 BV)
 - Konkordate
 - Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
 - Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
 - weitere interkantonale Organisationen



Rekapitulation

1. Positiv definiert steht «**Föderalismus**» für einen Staatsaufbau, in dem Gliedstaaten rechtliche und politische Autonomie zukommt und sie Einfluss auf die Entscheidungen des Gesamtstaates ausüben können.
2. Neben regulatorischem Wettbewerb, der auch dem Schutz individueller Freiheit dient, sind im schweizerischen Kontext vor allem Solidarität, Rücksichtnahme und Bundestreue sowie Subsidiarität **Ziele und Zwecke** des föderalistischen Staatsaufbaus.
3. **Vertikale Institutionen** des schweizerischen Föderalismus beziehen sich auf die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Ständemehr, Vollzug, Vernehmlassung etc.), **horizontale Institutionen** auf die interkantonale Zusammenarbeit.

Seite 25



Ausblick: Lektion 2 vom 27. Februar 2018

- «**Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates**»
 - **Themen**
 - Rechtsstellung der Kantone
 - Gleichheit der Kantone und Bundestreue
 - Gemeinden, Gemeindeautonomie und deren Durchsetzung
 - Aktualität: Probleme des «dreistufigen Föderalismus» am Beispiel der «Steuervorlage 17»
 - **Pflichtlektüre**
 - § 11 des Lehrbuchs
 - Dok. 1 des Readers

Seite 26



**Universität
Zürich^{UZH}**

Rechtswissenschaftliches Institut

Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RA I F-007

Email: Johannes.Reich@wi.uzh.ch

Seite 27