



# Staatsrecht III

## Gruppe 1

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

Dienstag, 27. März 2018, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 6 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund**



## Repetitionsfragen

1. Was ist im Kontext der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ein Normkonflikt, was ein Kompetenzkonflikt?
2. Was gilt, wenn sich Recht des Bundes und eines Kantons auf den gleichen Regelungsgegenstand bezieht, die beiden Rechtsordnungen aber unterschiedliche Rechtsfragen beantworten?
3. Was versteht man unter «Bundesrecht» i.S.v. Art. 49 Abs. 1 BV?
4. Wie ist «kantonales Recht» gemäss Art. 49 Abs. 1 BV definiert?
5. Was ist die Rechtsfolge, wenn kantonales Recht Bundesrecht i.S.v. Art. 49 Abs. 1 BV «entgegensteht»?
6. Wie wird Art. 49 Abs. 1 BV gerichtlich durchgesetzt?



## Programm

1. **Wahlen in den Ständerat**
  - a. Verfassungsvergleich
  - b. Fallbeispiel
2. **Ständemehr**
  - a. Anwendungsbereich
  - b. Wirkungen
  - c. Problematik
3. **Mitwirkung bei ausserpolitischen Entscheiden**
4. **Mitwirkung an der Rechtsetzung**
  - a. Standesinitiative
  - b. Mitwirkung, Informationsanspruch, Anhörung und Vernehmlassung
  - c. Kantonsreferendum
5. **Rekapitulation**



## Lernziele

1. **Mitwirkungsrechte der Kantone hinsichtlich der Willensbildung des Bundes benennen können.**
2. **Zulässigkeit von Altersgrenzen für das passive Wahlrecht in den Ständerat methodisch kohärent prüfen können.**
3. **Potenzial und Grenzen der kantonalen Mitwirkungsrechte mit Blick auf verfassungsrechtliche Grundlagen und staatspolitische Praxis kritisch bewerten können.**



## Übersicht: kantonale Mitwirkungsrechte

1. **Wahlen in den Ständerat** (Art. 150 BV)
2. **Ständemehr** (Art. 140 Abs. 1, Art. 142 Abs. 2-4 BV)
3. **Mitwirkung bei ausserpolitischen Entscheiden** (Art. 55 BV)
4. **Mitwirkung an der Rechtsetzung**
  - a. **Standesinitiative** (Art. 160 Abs. 1 BV)
  - b. **Mitwirkung, Informationsanspruch, Anhörung und Vernehmlassung** (Art. 45 Abs. 2, Art. 147 BV)
  - c. **Kantonsreferendum** (Art. 141 BV)

Seite 5



## Wahlen in den Ständerat (1/6)

### Art. 150 Zusammensetzung und Wahl des Ständerates

- <sup>1</sup> **Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.**
- <sup>2</sup> **Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.**
- <sup>3</sup> **Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.**

Seite 6



## Wahlen in den Ständerat (2/6): Verfassungsvergleich

### Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

#### IV. Der Bundesrat

##### Artikel 50

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

##### Artikel 51

- (1) Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.
- (2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.
- (3) Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.

Seite 7



## Wahlen in den Ständerat (3/6)

- **«Senatsprinzip»**
  - **Instruktionsverbot; freies Mandat (Art. 161 Abs. 1 BV)**
  - **Empirie**
    - Ständerat als Vertretung der Kantone?
    - Vetopotenzial
      - «Verlierergruppen» des Zweikammersystems

Seite 8



## Wahlen in den Ständerat (4/6)

- **kantonales Wahlverfahren**
  - Unvereinbarkeiten
  - Wahlorgan
  - Wahlverfahren
  - Amtsdauer
  - aktives und passives Wahlrecht



## Wahlen in den Ständerat: Fallbeispiel «Lex Hefti» (5/6)

### Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (SR 131.217)

#### Art. 78 Amtsdauer und Wiederwahl

1-4 (...)

- <sup>5</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie die Gerichtspräsidenten und weiteren Richter, die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheidern auf die darauffolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus ihrem Amte aus.



## Wahlen in den Ständerat: Fallbeispiel «Lex Hefti» (6/6)

- **Rechtsweg(e)**
  - Gewährleistung der Verfassung des Kantons Glarus (Art. 51 Abs. 2 BV)
  - (akzessorische oder abstrakte) Normenkontrolle durch das Bundesgericht?
- **verfassungsrechtliche Gesichtspunkte**
  - Art. 150 Abs. 3 BV: Regelung der Wahl in den Ständerat durch den entsprechenden Kanton
  - Art. 47 Abs. 1 und Art. 3 BV: kantonale Organisationsautonomie
  - Art. 8 Abs. 2 BV: Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters
  - Art. 34 BV: allgemeines, gleiches und geheimes (aktives und passives) Wahlrecht
- **Fazit**

Seite 11



## Ständemehr

- **Anwendungsbereich**
  - Art. 140 Abs. 1 BV
    - Änderungen der Bundesverfassung
    - Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit
    - Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften
    - dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt
- **Sperrminorität und föderalistisches «Homogenitätsproblem»**
  - kleinste theoretische Sperrminorität: ca. 9 % der Stimmberechtigten
  - reale Sperrminorität : ca. 20-25 % der Stimmberechtigten

Seite 12



## Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden (1/3)

### Art. 55 Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

- <sup>1</sup> Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.**
- <sup>2</sup> Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein.**
- <sup>3</sup> Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.**



## Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden (2/3)

- **verfassungsrechtlicher Hintergrund von Art. 55 BV**
  - **Art. 54 BV: («überschiessende») Aussenkompetenz des Bundes**
    - Inkongruenz zwischen
      - innerstaatlicher Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (Art. 3 BV) einerseits und
      - auswärtigen Angelegenheiten als umfassende Bundeskompetenz mit (grundsätzlich) nachträglich derogatorischer Wirkung (Art. 54 i.V.m. Art. 56 BV) andererseits
    - BGE 96 I 737 E. 3 S. 747 f.: «[Aus Art. 8 aBV/Art. 55 Abs. 1 BV] hat die Praxis immer schon abgeleitet, der Bund könne auch Verträge über grundsätzlich in den kantonalen Kompetenzbereich fallende Materien abschliessen und auf diesem Wege kantonales Recht verdrängen (...).»



## Mitwirkung an ausserpolitischen Entscheiden (3/3)

- **Grundlagen**
  - Art. 55 BV
  - Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1)
- **Anwendungsbereich**
  - Mitwirkung an der «Vorbereitung» ausserpolitischer Entscheide, soweit Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Kantone betroffen
    - «Vorbereitung»
    - «Zuständigkeiten» (Art. 55 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BV)
- **Grenzen**
  - «Die Mitwirkung der Kantone darf die ausserpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.» (Art. 1 Abs. 3 BGMK)



## Standesinitiative (1/2)

- **Grundlage**
  - **Art. 160 Abs. 1 BV**
- **Idee**
- **«Initiative»**
  - Beispiel: kantonale Volksinitiative «Stau weg!», eingereicht am 31. August 2009 (Dok. 4 des Readers)
    - Ziele
    - Einschätzung des Regierungsrates
    - Resultat der Volksabstimmung: 63 % Nein-Stimmen
- **Bedeutung**
- **Verfahren** (vgl. dazu auch Reader, Dok. 4)





## Standesinitiative (2/2)

### Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)

#### Art. 23 Gegenstand der Initiative

Mit einer Initiative kann jederzeit verlangt werden: (...)

- d. die Einreichung einer Standesinitiative;

#### Art. 24 Urheber einer Initiative

Eine Initiative können einreichen:

- a. 6000 Stimmberechtigte (Volksinitiative);
- b. eine oder mehrere Behörden (Behördeninitiative);
- c. eine einzelne stimmberechtigte Person (Einzelinitiative).



## Mitwirkung, Informationsanspruch, Anhörung und Vernehmlassung

### • Grundlagen

- Art. 45 Abs. 1 BV (Mitwirkung)
  - keine selbständige normative Bedeutung (*strittig*)
- Art. 45 Abs. 2 BV (Informationsanspruch, Anhörung)
- Art. 147 BV (Vernehmlassung)
  - Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061)

### • Bedeutung/Einschätzung

- Zweck des Vernehmlassungsverfahrens in der Referendumsdemokratie
- *Fazit*: Mitwirkungsrechte der Kantone sind eher kollektive Abwehrmittel, als echte und aktive «Mitwirkung»



## Kantonsreferendum

- **Grundlage**
  - **Art. 141 Abs. 1 BV**
- **Beispiel**
  - Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben (Dok. 5 des Readers)
    - Ziele der Vorlage
    - Vorbehalte der Kantone
    - 65,9 % Nein-Stimmen in der Referendumsabstimmung vom 16. Mai 2004



## Rekapitulation

1. **«Echte» Mitwirkungsrechte der Kantone hinsichtlich der Willensbildung des Bundes sind das Ständemehr, das fakultative Kantonsreferendum, die Ständesinitiative, die Mitwirkung bei der Vorbereitung bestimmter aussenpolitischer Entscheide und die Anhörung, nicht aber die Wahlen in den Ständerat («Senatsprinzip»).**
2. **Die Mitwirkungsrechte der Kantone sind verfassungsrechtlich und praktisch eher kollektive Abwehrmittel, die (weitgehend) gleichgerichtete kantonale Interessen erfordern.**
3. **Fixe Altersgrenzen zur Beschränkung des passiven Wahlrechts betreffend den Ständerat dürften allenfalls dann vor der Bundesverfassung standhalten, wenn sie (sehr) hoch angesetzt sind.**



## Ausblick: Lektion 7 vom 10. April 2018

- **«Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen»**
  - **Themen**
    - Grundlagen
    - interkantonale Vereinbarungen
      - Begriff, Arten, Stellung, Problematik
    - interkantonale Organisationen
    - Vorteile und Defizite interkantonomer Zusammenarbeit
  - **Pflichtlektüre**
    - § 14 des Lehrbuchs
    - Dok. 6, 7 und 8 des Readers



**Schöne Osterferien, frohe Ostern & 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)