



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

2. Freiburger Föderalismustage

Rechtsschutz bei Kompetenzstreitigkeiten

*Prof. Dr. Andreas Stöckli, Universität
Freiburg*



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhalt des Vortrags

1. Ausgangslage
2. Justiziabilität der Grundsätze der Kompetenzverteilung
3. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch einen Kanton
4. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch den Bund
5. Zwischenfazit
6. Möglichkeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes für die Kantone
7. Schlussbemerkungen

1. Ausgangslage (1/2)

- **Formen von Kompetenzstreitigkeiten**
 - **Kompetenzüberschreitung durch den Bund**
 - Bund überschreitet seine Zuständigkeit, indem er eine Kompetenz in Anspruch nimmt, die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung dem Kanton zusteht
 - **Kompetenzüberschreitung durch einen Kanton**
 - Kanton überschreitet seine Zuständigkeit, indem er eine Befugnis in Anspruch nimmt, die nach der verfassungsmässigen Aufgabenteilung dem Bund zusteht

1. Ausgangslage (2/2)

- **Art. 44 Abs. 3 BV:** «Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.»
 - Keine Voraussetzung für das Ergreifen von Rechtsmitteln
- **Art. 189 Abs. 2 BV:** «Es [das Bundesgericht] beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.»
 - Umsetzung insb. durch Art. 120 Abs. 1 lit. a und b BGG (Klage beim Bundesgericht; erlaubt Zweiparteienverfahren auf «Augenhöhe»)

2. Justiziabilität der Grundsätze der Kompetenzverteilung (1/3)

- **Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen / Reichweite der Bundeskompetenzen**
 - Justiziabilität zu bejahen (unter Berücksichtigung des Spielraums des Bundesgesetzgebers)
- **Subsidiaritätsprinzip und fiskalische Äquivalenz**
(Art. 5a, Art. 43a Abs. 1–3 BV)
 - Justiziabilität fraglich («staatspolitische Maximen»; ev. gewisse rechtliche Bedeutung bei der Auslegung von verfassungsrechtlichen Kompetenznormen)

2. Justiziabilität der Grundsätze der Kompetenzverteilung (2/3)

- **Bundestreue** (Gebot schonender Kompetenzausübung; Art. 44 Abs. 2 Satz 1 BV)
 - Justiziabilität fraglich (vgl. auch BGE 125 II 152 E. 4c/bb; ev. gewisse rechtliche Bedeutung bei der Auslegung von verfassungsrechtlichen Kompetenznormen)
- **Schutz der kantonalen Autonomie** (insb. Art. 47 BV)
 - Justiziabilität grundsätzlich zu bejahen («Rechtspflicht mit Prinzipiencharakter»)

2. Justiziabilität der Grundsätze der Kompetenzverteilung (3/3)

- **Informations- und Anhörungsrechte der Kantone**
(Art. 45 Abs. 2 BV; Konkretisierungen im Vernehmlassungsrecht)
 - Justiziabilität grundsätzlich zu bejahen (unter Berücksichtigung des Ermessens des Bundes)
- **Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik**
(Art. 55 BV; BGMK)
 - Justiziabilität grundsätzlich zu bejahen

3. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch Kanton (1/1)

■ Rechtswirkungen

- Kompetenzwidriges kantonales Recht ist nicht anwendbar (Verletzung von Art. 3 und Art. 49 Abs. 1 BV)

■ Rechtsdurchsetzung

- Bund: Klage nach Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG (Primat der Klage; Vorbehalt: spezialgesetzliche Beschwerderechte); Instrumente der Bundesaufsicht
- Private: Beschwerde (abstrakte oder konkrete Normenkontrolle; Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts = verf.-mässiges Individualrecht)

4. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch Bund (1/4)

■ Rechtswirkungen

- Kompetenzwidriges Bundesrecht vermag kantonales Recht grundsätzlich nicht zu verdrängen
- Aber: Anwendungsgebot gemäss **Art. 190 BV** zu beachten
- Kompetenzwidrige **Bundesgesetze** sind verbindlich und anzuwenden und wirken gegenüber kantonalem Recht derogatorisch (dies gilt nur dann für **Bundesverordnungen**, sofern Kompetenzwidrigkeit durch Bundesgesetz gedeckt)

4. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch Bund (2/4)

▪ Rechtsmittel für Kantone?

- **Klage** durch Kanton nach Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG beim Bundesgericht
 - Kein förmliches Anfechtungsobjekt erforderlich
 - Kantone können z.B. gegen Bundesbeschlüsse und -verordnungen sowie Gerichts- und Verwaltungsakte klagen; betreffend Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge ist Art. 190 BV zu beachten (siehe nächste Folie)
 - Kompetenzkonflikt muss aktuell sein; Betroffenheit eines föderalen Partners in rechtlich geschützten Interessen erforderlich
 - Gestaltungs- und Feststellungsbegehren zulässig (betr. Aufhebung Bundesverordnung vgl. BGE 125 II 152)
 - Klagegründe: Justiziable Grundsätze der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind auch erfasst

4. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch Bund (3/4)

- Ist es Kantonen aufgrund von Art. 190 BV verwehrt, im Zusammenhang mit kompetenzwidrig erlassenen **Bundesgesetzen** (oder völkerrechtlichen Verträgen) zu klagen?
 - In der Lehre umstritten; keine Stellungnahmen des Bundesgerichts
 - Art. 190 BV beinhaltet zwar Anwendungsgebot, aber kein Prüfverbot
 - Art. 120 BGG als Ausnahme von Art. 189 Abs. 4 BV
 - Sofern schutzwürdiges Interesse besteht, dürfte **Klage auf Feststellung** der Verfassungswidrigkeit zulässig sein (so etwa auch WALDMANN und UHLMANN)

4. Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen durch Bund (4/4)

- **Weitere Rechtsmittel für Kantone?**
 - Evtl. Beschwerdeverfahren (siehe auch den Vorbehalt gemäss Art. 120 Abs. 2 BGG; Art. 190 BV gilt auch hier)
 - Aber keine eigentliche «Autonomiebeschwerde» der Kantone
- **Beschwerden Privater?**
 - Geltendmachung der Verletzung von justiziablen Grundsätzen der föderalen Aufgabenverteilung im Rahmen von Beschwerdeverfahren möglich (aber kein direktes Beschwerderecht gegen Bundeserlasse; Anwendungsgebot nach Art. 190 BV gilt auch hier)

5. Zwischenfazit (1/1)

- Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen der Kantone gut ausgebaut
- Rechtsschutz bei Kompetenzüberschreitungen des Bundes wegen Art. 190 BV stark eingeschränkt (Potenzial der Klage nach Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG bisher nicht genutzt)
 - Konzept der BV: Föderale Kompetenzordnung und kantonale Autonomie sind primär im **politischen Prozess auf Bundesebene** zu schützen
 - Anschlussfrage: Sind die Mitwirkungsrechte der Kantone hinreichend?

6. Möglichkeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes für die Kantone (1/2)

■ **Stärkung des gerichtlichen Rechtsschutzes**

- *Paradigmenwechsel*: Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen (ev. auch nur zugunsten der Kantone)
 - Streichung/Anpassung von Art. 190 und evtl. von Art. 189 Abs. 4 BV erforderlich
 - Politisch bisher chancenlos; letzter Versuch im Herbst 2022 im Parlament gescheitert!
- *Weniger weitgehend*: Anpassung von Art. 120 BGG betr. Pflicht des Bundesgerichts zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit (ohne Verfassungsänderung möglich)

6. Möglichkeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes für die Kantone (2/2)

- **Stärkung der präventiven Rechtskontrolle**
 - z.B. durch «Gemischtes Hilfsorgan der Bundesversammlung» oder Bundesgericht
 - Letztentscheidungsbefugnis des Parlaments bliebe bestehen
 - Vgl. auch Bericht des Bundesrats «Stärkung der präventiven Rechtskontrolle» vom 5.3.2010 (BBI 2010 2187)

7. Schlussbemerkungen (1/1)

- Ein «substanzieller Föderalismus» erfordert wirksame rechtliche und politische Instrumente, mit denen sich die Kantone gegen die Missachtung ihrer Zuständigkeitsbereiche und ihrer Autonomie zur Wehr setzen können!

Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit ist schliesslich auch aus *föderalistischen* Gründen geboten. Die Massgeblichkeit der Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse gibt Bund und Kantone ungleich lange Spiesse in die Hand. Heute kann der Bund die Kantone vor Bundesgericht sanktionieren, wenn ihre Gesetzgebung Bundesrecht verletzt. Umgekehrt ist es den Kantonen aber verwehrt, sich beim Bundesgericht gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung durch den Bund zu beschweren. Zudem müssten die Kantone am Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auch deshalb interessiert sein, weil die Verletzung von Bundesverfassungsrecht immer auch eine Missachtung des Ständemehrs bedeutet ⁶⁷.

Botschaft neue BV, S. 509

Fragen

