



## Spielt der Föderalismus im Bereich der allgemeinen Verfahrensgarantien?

GREGOR BACHMANN, MLaw\*

*Föderalismus ermöglicht rechtliche Vielfalt. Doch gilt dies auch für die allgemeinen Verfahrensgarantien, wo der Einfluss der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen überragend ist? Der Autor geht dieser Frage nach und zeigt das Verhältnis der kantonalen zu den eidgenössischen Verfahrensgarantien auf. Dabei kommen auch die verschiedenen Regelungskonzepte in Bezug auf die Verfahrensgarantien zur Sprache. Im Zentrum steht die Abgrenzung der «selbständigen», über das Schutzniveau der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen hinausgehenden von den «unselbständigen», lediglich das übergeordnete Recht wiedergebenden allgemeinen Verfahrensgarantien.*

### Inhalt

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>II. Allgemeines</b> .....	<b>2</b>
1. Begriff der «allgemeinen Verfahrensgarantien».....	2
2. Rechtsnatur und Funktion der Verfahrensgarantien .....	2
3. Verhältnis kantonalen zu eidgenössischen Grundrechten .....	3
4. Bedeutung kantonalen Grundrechte .....	4
<b>III. Analyse der Kantonsverfassungen</b> .....	<b>4</b>
1. Schutzniveau der Bundesverfassung .....	4
2. Unselbständige kantonale Verfahrensgarantien .....	5
3. Selbständige kantonale Verfahrensgarantien.....	9
4. Nicht justiziable Bestimmungen, die bei den kantonalen Verfahrensgarantien eingeordnet sind.....	12
<b>IV. Fazit</b> .....	<b>14</b>

## I. Einleitung

Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz ermöglicht im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten rechtliche Vielfalt. Dies gilt auch für die Grundrechte, wozu die Verfahrensgarantien gehören. Die Kantone dürfen zwar das Schutzniveau der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen, insbesondere der EMRK und des UNO-Pakts II, nicht unterschreiten. Es spricht jedoch nichts dagegen, dass die Kantone mittels ausgebauter Verfahrensgarantien einen effektiveren Rechtsschutz als den Mindeststandard des übergeordneten Rechts gewährleisten. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Kantonsverfassungen einen weitergehenden Schutz bei den allgemeinen Verfahrensgarantien als die Bundesverfassung und die internationalen Abkommen bieten. In einem kurzen allgemeinen Teil werden der Begriff, die Rechtsnatur und die Funktionen der allgemeinen Verfahrensgarantien geklärt sowie die Stellung der kantonalen Grundrechte in der Schweiz erläutert (II). Daran anschliessend folgt die Analyse der Kantonsverfassungen (III). Die gewonnenen Erkenntnisse werden im Fazit (IV) zusammengefasst.

## II. Allgemeines

### 1. Begriff der «allgemeinen Verfahrensgarantien»

Der Begriff der «allgemeinen Verfahrensgarantien» wird durch die Bundesverfassung geprägt. Art. 29 BV statuiert unter der Marginalie «Allgemeine Verfahrensgarantien» verschiedene verfahrensrechtliche Ansprüche, die sich dadurch auszeichnen, dass sie in allen Verfahren der Rechtsanwendung, also in Verfahren vor Gerichts- wie auch vor Verwaltungsinstanzen, beachtet werden müssen.<sup>1</sup> Die Bestimmung von Art. 29 BV und damit auch der Begriff der «allgemeinen Verfahrensgarantien» fasst diejenigen Teilgehalte zusammen, die das Bundesgericht in einer langjährigen und rechtsschöpferischen Rechtsprechung aus Art. 4 aBV abgeleitet und unter den Begriff des «Verbots der formellen Rechtsverweigerung» subsumiert hat.<sup>2</sup> Das Bundesgericht<sup>3</sup> und die Lehre<sup>4</sup> bezeichnen die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV auch als das «Gebot eines fairen Verfahrens». Ebenfalls als allgemeine Verfahrensgarantie wird im Folgenden die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV behandelt, die bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde einräumt.

### 2. Rechtsnatur und Funktion der Verfahrensgarantien

Aufgrund ihrer systematischen Stellung in der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen sowie der Ausgestaltung als justiziable Ansprüche gegenüber dem Staat handelt es sich bei den Ver-

---

\* Diplomassistent am Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (gregor.bachmann@unifr.ch).

<sup>1</sup> KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 483. Art. 29 BV grenzt sich dadurch von den Garantien in Art. 30–32 BV ab, die ihrerseits nur in spezifischen Verfahren zur Anwendung kommen.

<sup>2</sup> Vgl. BUNDESRAT, Botschaft BV, BBl 1997 I 181.

<sup>3</sup> Vgl. statt vieler BGE 139 I 121, E. 4.2.1; BGE 139 II 7 = Pra 102 (2013) Nr. 82, E. 6.4.1; BGE 138 I 484, E. 2.1.

<sup>4</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, S. 280; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 164. Vgl. zum Ganzen auch RENÉ WIEDERKEHR, Fairness als Verfassungsgrundsatz – eine Skizze, in: recht 5/2007, S. 173–189, S. 174.

fahrensgarantien um Grundrechte.<sup>5</sup> Sie sind keine Freiheitsrechte, sondern gewährleisten Zugangs-, Informations- und Mitwirkungsrechte im Verfahren<sup>6</sup> und verleihen mithin einen Anspruch auf staatliches Tätigwerden<sup>7</sup>. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege trägt zudem den Charakter eines sozialen Grundrechts.<sup>8</sup> Die Verfahrensgarantien versehen sowohl eine individualrechtliche als auch eine rechtsstaatliche Funktion: Indem sie für ein faires Verfahren sorgen, erhöhen sie bei den betroffenen Personen die Akzeptanz für staatliche Entscheide und tragen zur Legitimation der Justiz wie auch zur Wahrheitsfindung im Prozess bei.<sup>9</sup>

### 3. Verhältnis kantonaler zu eidgenössischen Grundrechten

Die Mehrheit der in Kraft stehenden Kantonsverfassungen kennt eigenständige Grundrechtskataloge.<sup>10</sup> Den Kantonen steht es grundsätzlich frei, zusätzlich zu den Garantien der Bundesverfassung und den von der Schweiz ratifizierten internationalen Menschenrechtsabkommen weitere Grundrechte zu gewährleisten.<sup>11</sup> Den von der Bundesverfassung und den internationalen Garantien vorgegebenen Mindeststandard dürfen die Kantone aber mit Blick auf Art. 49 BV (Vorrang von Bundesrecht) nicht unterschreiten.<sup>12</sup> Kantonalen Grundrechten kommt nur insofern eine selbständige Bedeutung zu, als sie weitergehenden Schutz als die Grundrechte der BV und der internationalen Abkommen bieten.<sup>13</sup> Die Wiederholung bundesverfassungsrechtlicher Garantien in den Grundrechtskatalogen der Kantonsverfassungen ist aber zulässig.<sup>14</sup> Gemäss DENISE BUSER gehört es zum «Selbstverständnis eines modernen Gliedstaates», dass in den Kantonsverfassungen auch Bundesrecht wieder-

---

<sup>5</sup> Während BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Diss. Zürich 2002, S. 52, und KELLER, Garantien, Rz. 7, eher das systematische Element betonen, verweisen KRADOLFER, Verfahrensgerechtigkeit, Rz. 8, und HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 223, auf die Justiziabilität. Vgl. auch WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 5; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren, Rz. 173.

<sup>6</sup> WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 5; ähnlich KRADOLFER, Verfahrensgerechtigkeit, Rz. 32, der die Verfahrensgarantien als «Teilnahmerechte» bezeichnet.

<sup>7</sup> KELLER, Garantien, Rz. 7; JAAG, Verfahrensgarantien, S. 44.

<sup>8</sup> KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 509; KELLER, Garantien, Rz. 7; a.M. WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 61, und HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 840, welche die Verwirklichung eines rechtsgleichen Zugangs zum Rechtsschutz betonen: «Es geht [...] nicht darum, die finanzielle Situation bedürftiger Personen in allgemeiner Hinsicht zu verbessern; vielmehr soll der Zugang zum Verfahren für alle ungeachtet ihrer finanziellen Verhältnisse gewährleistet bleiben» (WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 61).

<sup>9</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 828; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 480 f.; WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 8 f.

<sup>10</sup> Vgl. BUSER, Kantonales Staatsrecht, Rz. 67.

<sup>11</sup> Nach WALDMANN, BSK BV, Art. 49 N 13, bleiben die Kantone trotz des bundesverfassungsrechtlichen Grundrechtskatalogs zum Erlass von eigenen Grundrechtsbestimmungen kompetent und greifen nicht in die Regelungszuständigkeit des Bundes ein. Angesprochen wird damit der (nicht vorliegende) *Kompetenzkonflikt*.

<sup>12</sup> Angesprochen ist damit die Möglichkeit eines *Normkonflikts*.

<sup>13</sup> BGE 121 I 267 E. 3; 121 I 196 E. 2d; BGE 119 Ia 53 E. 2, BGE 118 Ia 427 E. 4a; WALDMANN, BSK BV, Art. 49 N 29; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 231; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 22 Rz. 26; BUSER, Kantonales Staatsrecht, Rz. 541.

<sup>14</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1183, und TSCHANNEN, Staatsrecht, § 22 Rz. 24, betonen, dass nur dem Bundesrecht entgegenstehendes Recht einen Verstoß gegen Art. 49 BV darstelle. ALEXANDER RUCH, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 49 N 15, erkennt in der Wiederholung von Grundrechten der BV durch die Kantone ein kompetenzwidriges und damit gegen Art. 49 BV verstossendes Verhalten. WALDMANN, BSK BV, Art. 49 N 13, sieht dagegen auch bei gleichlautenden kantonalen Grundrechten keinen Eingriff in die Regelungszuständigkeit des Bundes.

holende Grundrechte aufgeführt werden.<sup>15</sup> Solange die Kantonsverfassungen die Grundrechte der BV bloss wiederholen, ist zur Bestimmung des Inhalts der entsprechenden Norm grundsätzlich auf die BV zurückzugreifen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass die kantonalen Behörden aus gleichlautenden kantonalen Grundrechten weitergehende Ansprüche als die BV ableiten, und bereits kleine Abweichungen in den Kantonsverfassungen können den kantonalen Behörden eine weitergehende Interpretation erlauben.<sup>16</sup>

#### 4. Bedeutung kantonalen Grundrechte

Die kantonalen Grundrechte erlangten bisher in der Gerichtspraxis der Kantone und auch des Bundes nur geringe Bedeutung.<sup>17</sup> Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass das Bundesgericht die Grundrechte der BV umfassend versteht, wobei gemäss diesem Verständnis kein Platz für kantonale Grundrechte mehr bleibt.<sup>18</sup> Die totalrevidierte Bundesverfassung von 1999 mit ihrem ausführlichen Grundrechtskatalog dürfte ebenfalls zum Bedeutungsverlust beigetragen haben. Heute werden denn auch kaum je noch kantonale Grundrechte allein angerufen; aus prozesstaktischen Gründen beschränken sich die Parteien auf die Rüge der Verletzung von Grundrechten der BV oder der EMRK und führen die kantonalen Garantien höchstens noch der Vollständigkeit halber auf.<sup>19</sup> Diese Entwicklung ist bedauerlich, würden doch auch der Grundrechtspraxis innovative kantonale Impulse guttun.

### III. Analyse der Kantonsverfassungen

Die Analyse der Kantonsverfassungen erfolgt im Hinblick auf das Schutzniveau insbesondere der Bundesverfassung. Aus diesem Grund werden kurz die allgemeinen Verfahrensgarantien der Bundesverfassung erläutert (1). Anschliessend werden die unselbständigen Verfahrensgarantien der Kantonsverfassungen vorgestellt, die nicht über das Schutzniveau der BV und der internationalen Abkommen hinausgehen (2). Daraufhin erfolgt die Präsentation der selbständigen kantonalen Verfahrensgarantien, die über einen weitergehenden Schutz als die BV und die internationalen Abkommen vermitteln (3). Zuletzt werden die nicht justiziablen Bestimmungen, die sich in die Artikel über die Verfahrensgarantien «eingeschlichen» haben, erläutert (4).

#### 1. Schutzniveau der Bundesverfassung

Die allgemeinen Verfahrensgarantien sind auf Bundesebene in Art. 29 BV verankert und umfassen den Anspruch auf *gleiche und gerechte Behandlung* sowie auf *Beurteilung innert angemessener Frist* (Art. 29 Abs. 1 BV), den Anspruch auf *rechtliches Gehör* (Art. 29 Abs. 2 BV) und den Anspruch auf *unentgeltliche Rechtspflege* (Art. 29 Abs. 3 BV). Im Rahmen dieses Beitrags wird zudem auch die *Rechtsweggarantie* (Art. 29a BV) zu den Verfahrensgarantien gezählt.

---

<sup>15</sup> So BUSER, *Kantonales Staatsrecht*, Rz. 538. KÄGI-DIENER, *Grundrechtsschutz*, Rz. 17, sieht darin den Anschluss der Kantone an die grössere nationale und internationale Wertegemeinschaft.

<sup>16</sup> TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 22 Rz. 26; ähnlich WALDMANN, *BSK BV*, Art. 49 N 29.

<sup>17</sup> KÄGI-DIENER, *Grundrechtsschutz*, Rz. 24; BIAGGINI/GUTMANNBAUER, *Grundrechtsgarantien*, S. 5.

<sup>18</sup> KÄGI/DIENER, *Grundrechtsschutz*, Rz. 24.

<sup>19</sup> KÄGI/DIENER, *Grundrechtsschutz*, Rz. 24, BIAGGINI/GUTMANNBAUER, *Grundrechtsgarantien*, S. 5.

Art. 29 Abs. 1 BV<sup>20</sup> umfasst nach herrschender Lehre und Rechtsprechung insbesondere das Verbot der formellen Rechtsverweigerung im engeren Sinn, das Verbot der Rechtsverzögerung sowie das Verbot des überspitzten Formalismus. Darüber hinaus ist im Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung der Anspruch auf Waffengleichheit im Verfahren sowie der Anspruch auf unabhängige und unparteiische Justizbehörden, sofern nicht Art. 30 BV als die spezifischere Norm zur Anwendung gelangt, enthalten.<sup>21</sup> Der Gehörsanspruch von Art. 29 Abs. 2 BV umfasst insbesondere das Äusserungs- und Mitwirkungsrecht im Verfahren, das Replikrecht, das Akteneinsichtsrecht sowie die Begründungspflicht.<sup>22</sup> Art. 29 Abs. 3 BV schliesslich garantiert Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen und deren Begehren nicht aussichtslos erscheint, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege sowie unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist. Die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV verleiht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung bei Rechtsstreitigkeiten.

## 2. Unselbständige kantonale Verfahrensgarantien

Die überwiegende Anzahl der in den Kantonsverfassungen kodifizierten allgemeinen Verfahrensgarantien gehen nicht über das Schutzniveau der BV und der internationalen Abkommen hinaus und gewährleisten insofern keinen selbständigen Schutz. Bezüglich dieser unselbständigen kantonalen Verfahrensgarantien lassen sich drei Kategorien unterscheiden: Der pauschale Verweis auf die Garantien der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen (a), die wörtliche Wiederholung der Garantien der Bundesverfassung (b) sowie die explizite Aufführung von verfahrensgrundrechtlichen Ansprüchen, welche bereits Teilgehalte von Verfahrensgarantien der BV darstellen (c).

### a) Pauschaler Verweis auf die Garantien der BV und der internationalen Abkommen

Drei Kantonsverfassungen begnügen sich im Bereich der Verfahrensgarantien mit einem Verweis auf die Bundesverfassung sowie vereinzelt auf internationale Abkommen. Die Kantone Luzern und Schwyz verweisen allgemein für die Gewährleistung der Grundrechte, zu welchen die Verfahrensgarantien nach herrschender Lehre und Rechtsprechung gezählt werden<sup>23</sup>, auf die Bundesverfassung (Luzern)<sup>24</sup> bzw. auf die Bundesverfassung und das für die Schweiz verbindliche Völkerrecht

---

<sup>20</sup> Vgl. zu den einzelnen Teilgehalten von Art. 29 BV STEINMANN, SGK BV, Art. 29 N 16 ff.; WALDMANN, BSK BV, Art. 29 N 16 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 829 ff.; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 490 ff.; BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, S. 282 ff.; KELLER, Garantien, § 225 Rz. 12 ff.; JAAG, Verfahrensgarantien, S. 28 ff.; MICHEL HOTTELIER, Les garanties de procédure, in: Thürer et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich/Basel/Genf 2001, § 51, Rz. 3 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 821 ff.; PASCAL MAHON, in: Aubert/Mahon (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 29 N 2 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007, Art. 29 N 11 ff.; ETIENNE GRISEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, 2. Aufl., Bern 2009, Rz. 429 ff.; mit starkem EMRK-Bezug ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. II: Les droits fondamentaux, 3. Aufl., Bern 2013, S. 561 ff.

<sup>21</sup> Vgl. statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 829.

<sup>22</sup> Vgl. statt vieler KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 497.

<sup>23</sup> Vgl. oben S. 2.

<sup>24</sup> § 10 Abs. 2 KV-LU.

(Schwyz)<sup>25</sup>. Der Kanton Graubünden dagegen verweist spezifisch für die Verfahrensgarantien auf die BV und das Völkerrecht: «Die Verfahrensgarantien und der Rechtsschutz sind im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet»<sup>26</sup>.

Die Zürcher Kantonsverfassung geht einen etwas anderen Weg. Sie verweist in Art. 10 Abs. 1 KV-ZH auf die Garantien der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen und umschreibt lediglich kantonale Grundrechte, die über das bundes- und völkerrechtliche Schutzniveau hinausgehen, im Detail.<sup>27</sup> Dies bringt den Vorteil, dass «für die Bürgerinnen und Bürger rascher und klarer ersichtlich wird, in welchen Bereichen ihnen die kantonale Verfassung *weiter gehende* Rechte einräumen will»<sup>28</sup>.

## b) Wiederholung der Garantien der BV in den Kantonsverfassungen

### aa) Gleiche und gerechte Behandlung sowie Beurteilung innert angemessener Frist

Die Garantie von Art. 29 Abs. 1 BV, der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist, stellt in der Schweizer Verfassungslandschaft in dieser Form ein Novum dar. Keine Kantonsverfassung kannte vor Erlass der Bundesverfassung am 18. April 1999 eine ähnliche Norm. Einzig die Verfassung des Kantons Uri in der Fassung vom 28. Oktober 1984 sowie die Verfassung des Kantons Tessin in der Fassung vom 14. Dezember 1997 enthielten bereits vor Erlass der Bundesverfassung am 18. April 1999 einen Anspruch «auf einen Entscheid innert angemessener Frist»<sup>29</sup>. In die nach Erlass der neuen Bundesverfassung 1999 totalrevidierten Kantonsverfassungen wurde hingegen allesamt eine Art. 29 Abs. 1 BV entsprechende Bestimmung aufgenommen.

<b>Gleiche und gerechte Behandlung sowie Beurteilung innert angemessener Frist</b>	Art. 29 Abs. 1 BV	§ 12 lit. a KV-BS; Art. 29 Abs. 1 KV-FR; Art. 40 Abs. 1 KV-GE; Art. 28 Abs. 1 KV-NE; Art. 18 Abs. 1 KV-SH; Art. 4 lit. a und b KV-SG; Art. 27 Abs. 1 KV-VD.
--	-------------------	---

### bb) Rechtliches Gehör

Der auf Bundesebene in Art. 29 Abs. 2 BV verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör findet sich heute auch in fast allen Kantonsverfassungen. Das rechtliche Gehör war auf kantonaler Ebene in der Regel jedoch bereits vor Erlass der Bundesverfassung kodifiziert. Nicht wenige Kantone gehen denn heute auch über die allgemeine Gewährleistung des rechtlichen Gehörs hinaus und sehen explizit auf Stufe der Verfassung einen spezifischen Anspruch auf einen Entscheidbegründung, Akteneinsicht oder auch auf Rechtsmittelbelehrung vor.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> § 10 KV-SZ.

<sup>26</sup> Art. 8 KV-GR.

<sup>27</sup> BIAGGINI, Komm. KV-ZH, Vorb. zu Art. 9-18 N 17.

<sup>28</sup> BIAGGINI, Komm. KV-ZH, Vorb. zu Art. 9-18 N 24 (Hervorhebung im Original).

<sup>29</sup> Art. 13 Abs. 2 KV-UR; Art. 10 Abs. 3 KV-TI.

<sup>30</sup> Vgl. dazu unten S. 7 (Akteneinsichtsrecht, Begründungspflicht) und S. 10 (Rechtsmittelbelehrung).

<b>Rechtliches Gehör</b> <sup>31</sup>	Art. 29 Abs. 2 BV	§ 22 Abs. 1 KV-AG; Art. 20 Abs. 4 KV-AR; § 12 lit. b KV-BS; Art. 26 Abs. 2 KV-BE; Art. 29 Abs. 2 KV-FR; Art. 40 Abs. 2 KV-GE; Art. 16 Abs. 2 KV-GL; Art. 9 Abs. 2 KV-JU; Art. 28 Abs. 2 KV-NE; Art. 3 Abs. 2 KV-NW; Art. 11 Abs. 3 KV-OW; Art. 18 Abs. 2 KV-SO; Art. 4 lit. c KV-SG; § 14 Abs. 1 KV-TG; Art. 13 Abs. 2 KV-UR; Art. 27 Abs. 2 KV-VD.
--	-------------------	---

## cc) Unentgeltliche Rechtspflege

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege war in den Kantonen ebenfalls bereits vor dem Erlass der Bundesverfassung kodifiziert. Mittlerweile sehen alle Kantonsverfassungen, die nicht pauschal auf die Garantien der BV und der internationalen Abkommen verweisen, den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege spezifisch vor.

<b>Unentgeltliche Rechtspflege</b>	Art. 29 Abs. 3 BV	§ 22 Abs. 1 KV-AG; Art. 20 Abs. 2 KV-AR; § 9 Abs. 1 Satz 2 KV-BL; § 12 lit. c KV-BS; Art. 26 Abs. 3 KV-BE; Art. 29 Abs. 4 KV-FR; Art. 40 Abs. 3 KV-GE; Art. 16 Abs. 4 KV-GL; Art. 9 Abs. 4 KV-JU; Art. 28 Abs. 3 KV-NE; Art. 3 Abs. 3 KV-NW; Art. 11 Abs. 4 KV-OW; Art. 18 Abs. 2 KV-SH; Art. 18 Abs. 3 KV-SO; Art. 4 lit. d KV-SG; Art. 10 Abs. 3 KV-TI; Art. 27 Abs. 3 KV-VD; § 7 KV-ZG.
------------------------------------	-------------------	--

## dd) Rechtsweggarantie

Rechtsweggarantien enthalten lediglich die Verfassungen der Kantone Freiburg und Schaffhausen sowie – eingeschränkt – des Kantons Basel-Stadt.<sup>32</sup> Aber nur Art. 30 KV-FR enthält eine Art. 29a BV wiederholende Bestimmung. Sie räumt jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde ein. Die Bestimmung verwendet die gleiche Formulierung wie die Bundesverfassung und verfügt nicht über einen weitergehenden Gehalt<sup>33</sup>. Ihr kommt folglich keine selbständige Bedeutung zu.

c) *Explizite Nennung von (in der BV nicht explizit erwähnten) Teilgehalten der bundesverfassungsrechtlichen Garantien in den Kantonsverfassungen*

## aa) Begründungspflicht und Akteneinsichtsrecht

Geht man allein vom Wortlaut aus, gewähren diverse Kantonsverfassungen einen weiterreichenden Schutz als die BV, indem sie über die Garantie des rechtlichen Gehörs hinaus einen Anspruch auf Akteneinsicht und auf Begründung von Entscheiden enthalten. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz: Das Akteneinsichtsrecht und die Begründungspflicht sind Teilgehalte des Anspruchs auf recht-

<sup>31</sup> *Kursiv* gesetzt sind Bestimmungen, die über die allgemeine Garantie des rechtlichen Gehörs hinausgehende spezifische Ansprüche explizit festschreiben (z.B. Akteneinsichtsrecht, Begründungspflicht).

<sup>32</sup> Zu den Rechtsweggarantien der Kantone Schaffhausen und Basel-Stadt vgl. unten S. 13 (SH) und S. 10 (BS).

<sup>33</sup> GÖKSU/PETRIG, Grund- und Sozialrechte, S. 142.

liches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV.<sup>34</sup> Die kantonale Praxis geht bei der Begründungspflicht i.d.R. auch nicht über das Schutzniveau der Bundesverfassung hinaus.<sup>35</sup>

<b>Begründungspflicht</b>	Art. 29 Abs. 2 BV	Art. 20 Abs. 4 KV-AR; Art. 26 Abs. 2 KV-BE; Art. 29 Abs. 3 KV-FR (gesetzliche Ausnahmen möglich); Art. 16 Abs. 3 KV-GL (gesetzliche Ausnahmen möglich); Art. 28 Abs. 2 KV-NE; Art. 18 Abs. 2 KV-SO; Art. 27 Abs. 2 KV-VD; Art. 18 Abs. 2 KV-ZH.
<b>Akteneinsichtsrecht</b>	Art. 29 Abs. 2 BV	§ 12 lit. b KV-BS; Art. 26 Abs. 2 KV-BE; Art. 16 Abs. 2 KV-GL (mit Geheimhaltungsvorbehalt aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen); Art. 28 Abs. 2 KV-NE; Art. 14 Abs. 2 KV-TG (mit Geheimhaltungsvorbehalt aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen); Art. 27 Abs. 2 KV-VD.

#### bb) Anspruch auf Rechtsschutz

Verschiedene Kantonsverfassungen statuieren einen Anspruch auf Rechtsschutz. Die Verfassungen der Kantone Basel-Landschaft<sup>36</sup>, Solothurn<sup>37</sup> und Uri<sup>38</sup> sprechen von einem «Anspruch auf Rechtsschutz», die Verfassung des Kantons Thurgau<sup>39</sup> vom Anspruch eines jeden auf «Schutz seiner Rechte». Die normative Tragweite des in den Kantonsverfassungen verankerten Anspruchs auf Rechtsschutz ist nicht vollständig klar.<sup>40</sup>

Nach Ansicht des Bundesgerichts ist der «Anspruch auf Rechtsschutz» kein Synonym für gerichtlichen Rechtsschutz.<sup>41</sup> Auch die verwaltungsinterne Rechtspflege genügt den Anforderungen an den Rechtsschutz.<sup>42</sup> Deshalb wird der Begriff «Rechtsschutz» gerade auch in Abgrenzung zu rein gerichtlichem Rechtsschutz im Sinne der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV verwendet.<sup>43</sup> «Garantie des Rechtsschutzes bedeutet, dass dem Einzelnen im Streit um ein von ihm beanspruchtes Recht der Rechtsweg an ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde offen steht.»<sup>44</sup>

Der teilweise in den Kantonsverfassungen verankerte Anspruch auf Rechtsschutz weist folglich einen weniger weitgehenden Schutzbereich als die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV auf, die ei-

<sup>34</sup> BGE 141 III 41 E. 3.2.4; vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 838; eingehend zu diesen beiden Teilgehalten MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungungsverfahren des modernen Staates, Eine Untersuchung über Sinn und Gehalt der Garantie unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss. Bern 2000, S. 225 ff. (Akteneinsichtsrecht) und S. 400 ff. (Begründungspflicht).

<sup>35</sup> Vgl. dazu LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Eine Untersuchung über die Pflicht der staatlichen Behörden zur Begründung ihrer Entscheide, Diss. Bern, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 43 ff.

<sup>36</sup> § 9 Abs. 1 KV-BL.

<sup>37</sup> Art. 18 Abs. 1 KV-SO.

<sup>38</sup> Art. 13 Abs. 1 KV-UR.

<sup>39</sup> § 13 KV-TG.

<sup>40</sup> ANDREAS KLEY-STRULLER, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Habil. St. Gallen, Zürich 1995, S. 99.

<sup>41</sup> BGE 123 I 25, E. 2b.

<sup>42</sup> BGE 123 I 25, E. 2dd.

<sup>43</sup> BIAGGINI, Grundrechtsgarantien, S. 22.

<sup>44</sup> STÄHELIN, Thurgauer Kantonsverfassung, S. 41.

nen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz enthält. Den kantonalen Rechtsschutzgarantien kommt somit kein eigenständiger Gehalt zu.

Anspruch auf Rechtsschutz	Art. 29a BV	Art. 18 Abs. 1 KV-SO; § 13 KV-TG; Art. 13 Abs. 1 KV-UR.
---------------------------	-------------	---

cc) Garantie des Rechtsmittels der Beschwerde zum Schutz der Grundrechte (Kanton Basel-Stadt)

§ 12 lit. e KV-BS garantiert das «Rechtsmittel der Beschwerde zum Schutz der Grundrechte». Gegen staatliche Akte, die in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreifen, muss folglich die Beschwerde offen stehen. Die Garantie weist eine gewisse Ähnlichkeit zu Art. 13 EMRK auf, wonach jeder Person gegen die Verletzung von Garantien der EMRK eine wirksame Beschwerde zur Verfügung stehen muss.<sup>45</sup> SCHEFER/ZIEGLER fragen sich m.E. zu Recht, wieso der Basel-städtische Verfassungsgeber nicht die weitergehende Rechtsweggarantie von Art. 29a BV in die Kantonsverfassung übernommen hat.<sup>46</sup> Grundrechtsverletzungen fallen denn auch ohne weiteres unter den Begriff der «Rechtsstreitigkeiten» von Art. 29a BV, bei welchen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde besteht. § 12 lit. e KV-BS verfügt somit nicht über einen weitergehenden Schutzbereich als die Bundesverfassung. Darüber hinaus weist auch der einleitende Wortlaut von § 12 KV-BS, wonach die von der Kantonsverfassung aufgezählten Verfahrensgarantien lediglich «im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen gewährleistet» sind, darauf hin, dass der Basel-städtische Verfassungsgeber nicht über das Schutzniveau der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen hinausgehen wollte.<sup>47</sup>

### 3. Selbständige kantonale Verfahrensgarantien

Kantonale Verfahrensgarantien, die explizit einen weiteren Schutzbereich als die Garantien der BV aufweisen, sind dünn gesät. Der Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung ist der einzige gegenüber der BV selbständige Anspruch, den mehrere Kantone in ihren Verfassungen verankern (a). Die weiteren selbständigen kantonalen Verfahrensgarantien sind in ihrem Anwendungsbereich jeweils auf einen einzigen Kanton beschränkt: Der Anspruch auf rasche und wohlfeile Verfahrenserledigung der Zürcher Kantonsverfassung (b), die Rechtsweggarantie der Schaffhausischen Kantonsverfassung (c) sowie der Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben im Verfahren vor Behörden der Thurgauischen Kantonsverfassung (d). Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass die kantonalen Behörden KV-Bestimmungen, die lediglich Garantien der BV wiederholen, weiter auslegen als das Bundesgericht, sodass diesen Bestimmungen gegenüber der BV ein selbständiger Gehalt zukommt.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> SCHEFER/ZIEGLER, Grundrechte KV-BS, S. 124.

<sup>46</sup> SCHEFER/ZIEGLER, Grundrechte KV-BS, S. 124.

<sup>47</sup> Ähnlich SCHEFER/ZIEGLER, Grundrechte KV-BS, S. 123 f.

<sup>48</sup> Vgl. oben S. 3.

a) *Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung (diverse Kantone)*

Der Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung steht in enger Beziehung zum Anspruch auf rechtliches Gehör. Die Bundesverfassung kennt keinen Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung.<sup>49</sup> Diverse Kantone haben diesen Anspruch jedoch in ihren Verfassungen verankert. Eine Rechtsmittelbelehrung muss das zur Verfügung stehende Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz sowie die Rechtsmittelfrist bezeichnen.<sup>50</sup>

Der Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung wird jedoch bei kantonalen Entscheiden, die der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen, dadurch relativiert, dass das Bundesgerichtsgesetz eine Rechtsmittelbelehrung zwingend vorschreibt (Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG). Im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege bleibt ebenfalls praktisch kein Raum für eigenständige Anforderungen der Kantone an die Rechtsmittelbelehrung, da diese bereits umfassend durch die ZPO und die StPO geregelt und auch garantiert wird.<sup>51</sup>

<b>Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung</b>	Art. 20 Abs. 4 KV-AR; § 9 Abs. 3 KV-BL; Art. 26 Abs. 2 KV-BE; Art. 16 Abs. 3 KV-GL; Art. 27 Abs. 2 KV-BD; Art. 18 Abs. 2 KV-ZH.
---	---

b) *Anspruch auf rasche und wohlfeile Verfahrenserledigung (Kanton Zürich)*

Die Zürcher Kantonsverfassung statuiert in Art. 18 Abs. 1, dass «[j]ede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche und wohlfeile Erledigung des Verfahrens [hat]». Der Anspruch auf wohlfeile Verfahrenserledigung zielt auf die Kostengünstigkeit des Verfahrens und relativiert insofern das Verursacherprinzip im Verfahrensrecht.<sup>52</sup> Es handelt sich dabei nicht nur um eine programmatische, an die Behörden gerichtete Norm, sondern ein justiziables Grundrecht, das mit einem Rechtsmittel durchgesetzt werden kann.<sup>53</sup> Der darüber hinaus in Art. 18 Abs. 1 KV-ZH statuierte Anspruch auf «rasche» Verfahrenserledigung verfügt nach dem Willen des Zürcher Verfassungsrates über einen weitergehenden Schutzbereich als das Rechtsverzögerungsverbot von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, welche Anspruch auf «Beurteilung innert angemessener Frist» verleihen.<sup>54</sup> Inwieweit die Bestimmung über die bundes- und völkerrechtlichen Garantien hinausgeht, ergibt sich allerdings aus den Materialien nicht.<sup>55</sup>

<b>KV Zürich</b>  Erlass: 27.2.2005	<b>Art. 18 Verfahrensgarantien</b>  <sup>1</sup> Jede Person hat vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche und wohlfeile Erledigung des Verfahrens.  <sup>2</sup> [...]
---	--

<sup>49</sup> BGE 123 II 231 E. 8a; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren*, Rz. 214.

<sup>50</sup> BIAGGINI, *Komm. KV-ZH*, Art. 18 N 22.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 238 lit. f ZPO; Art. 81 Abs. 1 lit. d StPO.

<sup>52</sup> BIAGGINI, *Komm. KV-ZH*, Art. 18 N 19.

<sup>53</sup> BIAGGINI, *Komm. KV-ZH*, Art. 18 N 21.

<sup>54</sup> BIAGGINI, *Komm. KV-ZH*, Art. 18 N 15.

<sup>55</sup> BIAGGINI, *Komm. KV-ZH*, Art. 18 N 15.

c) *Rechtsweggarantie (Kanton Schaffhausen)*

Die Bestimmung von Art. 17 Abs. 1 KV-SH lehnt sich eng an den Wortlaut der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV an. Im Gegensatz zu Art. 29a BV enthält sie allerdings keinen allgemeinen Vorbehalt von gesetzlichen Ausnahmen von der Rechtsweggarantie. Vielmehr nimmt sie einzig die Anfechtung von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen sowie Entscheiden des Kantonsrates von der richterlichen Beurteilung aus, soweit dies von Bundesrechts wegen zulässig ist. Die Einführung zusätzlicher Ausnahmen zur Rechtsweggarantie ist also verfassungsrechtlich untersagt.<sup>56</sup> Somit vermittelt Art. 17 Abs. 1 KV-SH einen weitergehenden Schutz als Art. 29a BV.<sup>57</sup>

<p><b>KV Schaffhausen</b></p> <p>Erlass: 17.6.2002</p>	<p><b>Art. 17 Rechtsweggarantie</b></p> <p><sup>1</sup> Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch ein kantonales Gericht. Ausgenommen ist die Anfechtung von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen sowie von Entscheiden des Kantonsrates, soweit das Bundesrecht nicht einen gerichtlichen Rechtsschutz auf kantonalen Ebene vorschreibt.</p> <p><sup>2</sup> ...<sup>1</sup></p> <p><sup>1</sup> Aufgehoben in der Volksabstimmung vom 7. März 2010, mit Wirkung seit 1. Jan. 2011. Gewährleistungsbeschluss vom 2. März 2011 (BB1 2011 2927 Art. 1 Ziff. 3, 2010 7945).</p>
--	---

d) *Schutz von Treu und Glauben (Kanton Thurgau)*

§ 14 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Thurgau bestimmt, dass im Verfahren vor Behörden jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Schutz von Treu und Glauben hat. Ein bundesverfassungsrechtlicher Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben im Prozess ist in Lehre und Rechtsprechung erst punktuell anerkannt und wenig konkretisiert.<sup>58</sup> Dazu gehört die Regel, dass den Verfahrensbeteiligten aus mangelhafter Eröffnung eines Entscheids kein Nachteil erwachsen darf<sup>59</sup> sowie die Aufklärungspflicht der Behörden gegenüber rechtsungewohnten Parteien, die nicht anwaltlich vertreten sind<sup>60, 61</sup>

Gemäss STÄHELIN orientiert sich § 14 Abs. 1 KV-TG am privatrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben, der in Art. 2 und 3 ZGB kodifiziert ist.<sup>62</sup> Die daraus abgeleiteten Prinzipien, deren Anwendungsbereich sich sowohl auf privat- wie öffentlichrechtliche Verfahren erstreckt, sind der Vertrauensschutz, das Verbot widersprüchlichen Verhaltens und das Verbot des Rechtsmissbrauchs.<sup>63</sup> Diese Garantien ergeben sich bereits im Wesentlichen auch aus Art. 9 BV.<sup>64</sup>

<sup>56</sup> MARTI, Komm. KV-SH, S. 65.

<sup>57</sup> Vgl. MARTI, Komm. KV-SH, S. 66.

<sup>58</sup> KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 495.

<sup>59</sup> BGE 138 I 49 E. 8.3.2.

<sup>60</sup> BGE 124 II 265 E. 4a.

<sup>61</sup> Vgl. zum Ganzen KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 495 f.

<sup>62</sup> STÄHELIN, Thurgauer Kantonsverfassung, S. 43.

<sup>63</sup> STÄHELIN, Thurgauer Kantonsverfassung, S. 43.

<sup>64</sup> Vgl. z.B. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2014, § 22 Rz. 1 ff.

Aufgrund der systematischen Einordnung bei den Verfahrensgarantien im gleichen Absatz wie das rechtliche Gehör und die Bezeichnung als «Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben im Verfahren vor Behörden» darf § 14 Abs. 1 KV-TG m.E. nicht ohne weiteres mit dem allgemeinen Vertrauensschutz von Art. 9 BV gleichgesetzt werden. Vielmehr handelt es sich um einen spezifischen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben. Der Thurgauer Justiz und in letzter Instanz dem Bundesgericht obliegt es also, § 14 Abs. 1 KV-TG zu konkretisieren.

<p><b>KV Thurgau</b></p> <p>Erlass: 16.3.1987</p>	<p><b>§ 14 Verfahrensgarantien</b></p> <p><sup>1</sup> Im Verfahren vor Behörden hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Schutz von Treu und Glauben.</p> <p><sup>2</sup> [...]</p>
---	--

#### 4. Nicht justiziable Bestimmungen, die bei den kantonalen Verfahrensgarantien eingeordnet sind

Die Kantonsverfassungen enthalten teilweise Bestimmungen, die zwar bei den Verfahrensgarantien eingeordnet sind, sich jedoch ausschliesslich an die Behörden richten und denen infolge dessen die Justiziabilität fehlt. Darunter fällt die Bestimmung zu unentgeltlichen Rechtsauskünften der Kantonsverfassung Basel-Land (a), das Gebot der Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen der freiburgischen Kantonsverfassung (b) sowie das Verbot der Benachteiligung von Unbeholfenen der aargauischen Kantonsverfassung (c).

##### a) Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte (Kanton Basel-Landschaft)

§ 9 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft bestimmt, dass Kanton und Gemeinden die Rechtskenntnis fördern und für die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte sorgen. Diese Bestimmung ist systematisch bei den Verfahrensgarantien angesiedelt; die entsprechende Marginalie trägt die Bezeichnung «Rechtsschutz». Bei § 9 Abs. 2 KV-BL handelt es sich jedoch m.E. nicht um ein justiziables Grundrecht, die Bestimmung richtet sich vielmehr an die Behörden. Dafür spricht auch, dass weitere Kantone in ihren Verfassungen – allerdings nicht im Grundrechtsteil – die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte vorsehen, so der Kanton Aargau<sup>65</sup>, der Kanton Jura<sup>66</sup>, der Kanton Solothurn<sup>67</sup> und der Kanton Schaffhausen<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> § 97 Abs. 2 KV-AG: «Der Kanton sorgt für unentgeltliche Rechtsauskunftsstellen».

<sup>66</sup> Art. 61 Abs. 1 KV-JU: «L'Etat organise un service de renseignements juridiques en principe gratuit».

<sup>67</sup> Art. 98 KV-SO: «Der Kanton kann die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte unterstützen».

<sup>68</sup> Art. 74 Abs. 2 KV-SH: «Der Kanton kann unentgeltlich tätige private Rechtsauskunftsstellen unterstützen».

<b>KV Basel-Landschaft</b>	<b>§ 9 Rechtsschutz</b>
Erlass: 17.5.1984	<sup>1</sup> [...]
	<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden fördern die Rechtskenntnis und sorgen für die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte.
	[...]

b) *Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Kanton Freiburg)*

Die Verfassung des Kantons Freiburg gebietet, in allen Verfahren auf die besondere Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen Rücksicht zu nehmen (Art. 29 Abs. 5 KV-FR). GÖKSU/PETRIG halten die Bestimmung für nicht justizierbar und folglich für nicht direkt anwendbar<sup>69</sup>. Sie bedarf ihnen zufolge der gesetzlichen Umsetzung, damit sich Private im Verfahren darauf berufen können.<sup>70</sup> Es ist jedoch durchaus denkbar, dass die Bestimmung in Verbindung mit der Konkretisierung anderer Verfahrensgarantien (z.B. dem rechtlichen Gehör) oder der Aufklärungspflicht (Art 5 Abs. 3 BV) justizierbar sein kann.<sup>71</sup>

<b>KV Freiburg</b>	<b>Art. 29 Verfahren / a. Im Allgemeinen</b>
Erlass: 16.5.2004	[...]
	<sup>5</sup> Auf die besondere Situation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist Rücksicht zu nehmen.

c) *Verbot der Benachteiligung von Unbeholdenen (Kanton Aargau)*

Die Verfassung des Kantons Aargau statuiert in § 22 Abs. 2, dass Unbeholdene in behördlichen Verfahren nicht benachteiligt werden dürfen. Als Anwendungsfälle nennt KURT EICHENBERGER «Aufklärungen, Belehrungen, Gewährung von Nachfristen, Hilfeleistung bei der Formulierung von Rechtsbegehren, bei der Nennung von Tatsachen und Beweismitteln»<sup>72</sup>. Ihre Grenze finden derlei Bemühungen der Behörden allerdings dann, wenn die Verfahren dadurch zu umfangreich und kompliziert werden; in diesen Fällen ist eine Verbeiständung durch Dritte angezeigt.<sup>73</sup> Zudem dürfen durch die behördliche Fürsorge für Unbeholdene die weiteren Vertragsparteien nicht benachteiligt und folglich die behördliche Neutralität nicht verletzt werden.<sup>74</sup>

Die Bestimmung von § 22 Abs. 2 KV-AG enthält zwei unbestimmte Rechtsbegriffe, «Unbeholdene» und «Benachteiligung». Diese Konstanten sind nur schwer objektivierbar; der Bestimmung mangelt

<sup>69</sup> GÖKSU/PETRIG, Grund- und Sozialrechte, S. 141.

<sup>70</sup> GÖKSU/PETRIG, Grund- und Sozialrechte, S. 142.

<sup>71</sup> Diesen Gedanken verdanke ich Prof. Dr. BERNHARD WALDMANN.

<sup>72</sup> EICHENBERGER, Komm. KV-AG, § 22 N 34.

<sup>73</sup> EICHENBERGER, Komm. KV-AG, § 22 N 34.

<sup>74</sup> EICHENBERGER, Komm. KV-AG, § 22 N 34.

es folglich an Justiziabilität. M.E. richtet sich das Verbot der Benachteiligung von Unbeholdenen deshalb an die Behörden und verleiht den am Verfahren beteiligten Privaten keine justiziablen Ansprüche.

<p><b>KV Aargau</b></p> <p>Erlass: 25.6.1980</p>	<p>§ 22</p> <p><b>n) Allgemeine Verfahrensgarantien</b></p> <p><sup>1</sup> [...]</p> <p><sup>2</sup> Unbeholdene dürfen in den Verfahren nicht benachteiligt werden. Wenig Bemittelte haben Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege.</p>
--	--

#### IV. Fazit

Die allgemeinen Verfahrensgarantien der Kantonsverfassungen gehen nur selten über das Schutzniveau der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen hinaus. Die Kantone verweisen allgemein für die Grundrechte teilweise direkt auf das übergeordnete Recht oder wiederholen wörtlich die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung in ihren Grundrechtskatalogen. Häufig nennen sie auch Garantien, welche die Bundesverfassung nicht explizit kodifiziert, die aber vom Bundesgericht aus abstrakteren Normen abgeleitet werden. Beispiele dafür sind das Akteneinsichtsrecht und die Begründungspflicht, welche Teilgehalte des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) darstellen. Auch finden sich unter den Bestimmungen zu den Verfahrensgarantien in den Kantonsverfassungen zum Teil sachfremde, da nicht justiziable Bestimmungen wie die Verpflichtung der Behörden, unentgeltliche Rechtsauskunftsstellen zu schaffen.

Einen weitergehenden Schutz als die Bundesverfassung und die internationalen Abkommen gewährleisten die Kantone in vier Fällen. Den vom Bundesgericht für die BV noch nicht anerkannten *Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung* kennen die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Glarus, Waadt und Zürich. Der Kanton Zürich kennt einen *Anspruch auf rasche und wohlfeile Verfahrenserledigung*, der einerseits ein über das Rechtsverzögerungsverbot von Art. 29 Abs. 1 BV hinausgehendes Beschleunigungsgebot enthält und andererseits einen justiziablen Anspruch auf ein kostengünstiges Verfahren beinhaltet. Weiter enthält die Verfassung des Kantons Schaffhausen eine *Rechtsweggarantie*, die weiter geht als Art. 29a BV, indem sie die Ausnahmen vom Gerichtszugang abschliessend aufzählt. Zuletzt enthält die Verfassung des Kantons Thurgau einen *Anspruch auf Schutz von Treu und Glauben* im Verfahren vor Behörden; einen Anspruch, den das Bundesgericht erst punktuell aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleitet hat.

Der Föderalismus spielt folglich im Bereich der Verfahrensgarantien nur bedingt, nehmen doch die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung und der internationalen Abkommen eine überragende Stellung ein. Jedoch vermögen die Kantone mit weitergehenden Garantien durchaus Impulse zu setzen. Es spricht auch nichts dagegen, dass das Bundesgericht in der Folge Verfahrensgarantien, die sich in der kantonalen Praxis bewährt haben, rechtsfortbildend auch aus der Bundesverfassung ableitet.

## Bibliographie

### Literatur

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zu Art. 18 und Vorbemerkungen zu Art. 9–18, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (zit. Komm. KV-ZH); BIAGGINI GIOVANNI/GUTMANNBAUER HEIDRUN, Die Bedeutung der Grundrechtsgarantien der basellandschaftlichen Kantonsverfassung in der Verfassungsrechtsprechung, in: Giovanni Biaggini/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott (Hrsg.), Staats und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005 (zit. Grundrechtsgarantien); BUSER DENISE, Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011 (zit. Kantonales Staatsrecht); EICHENBERGER KURT, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986 (zit. Komm. KV-AG); GÖKSU TARKAN/PETRIG ANNA, Die Grund- und Sozialrechte, in: Die neue freiburgische Verfassung, FZR Sondernummer 2005, S. 123–155 (zit. Grund- und Sozialrechte); HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012 (zit. Bundesstaatsrecht); JAAG TOBIAS, Die Verfahrensgarantien der neuen Bundesverfassung, in: Peter Gauch/Daniel Thüer (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung. Analyse, Erfahrungen, Ausblick, Zürich/Basel/Genf 2002, S. 26 ff. (zit. Verfahrensgarantien); KÄGI-DIENER REGULA, Grundrechtsschutz durch die Kantone, in: Daniel Thüer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 837 ff. (zit. Grundrechtsschutz); KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013 (zit. Grundrechte); KELLER HELEN, Garantien fairer Verfahren und des rechtlichen Gehörs, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zürich/St. Gallen 2007, § 225, S. 639 ff. (zit. Garantien); KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013 (zit. Verwaltungsverfahren); KRADOLFER MATTHIAS, Verfahrensgerechtigkeit als Grundrecht? Überlegungen zu dogmatischen Grundsatzfragen von Art. 29 Abs. 1 BV, in: Jusletter vom 4. Oktober 2010 (zit. Verfahrensgerechtigkeit); MARTI ARNOLD, Kommentar zu Art. 17, in: Reto Dubach/Arnold Marti/Patrick Spahn (Hrsg.), Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004 (zit. Komm. KV-SH); SCHEFER MARKUS/ZIEGLER ANDREA, Die Grundrechte der Kantonsverfassung Basel-Stadt, in: Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, Basel 2008, S. 57–126 (zit. Grundrechte KV-BS); STÄHELIN PHILIPP, Wegweiser durch die Thurgauer Kantonsverfassung, Schriftenreihe der Staatskanzlei des Kantons Thurgau 7, Frauenfeld 1991 (zit. Thurgauer Kantonsverfassung); TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011 (zit. Staatsrecht); WALDMANN BERNHARD, Art. 29 und 49, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV).

### Materialien

BUNDESRAT, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft BV).