



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

## **Rechtsprechung zum Schweizerischen Föderalismus (2015)**

Analyse im Auftrag der *ch* Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit

Januar 2016

KLARA GROSSENBACHER  
(MLaw)

Universität Freiburg  
Institut für Föderalismus  
Av. Beauregard 1  
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



**UNIVERSITÉ DE FRIBOURG** FACULTÉ DE DROIT  
**UNIVERSITÄT FREIBURG** RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

## I. Einleitung

Der vorliegende Bericht widmet sich schwerpunktmässig der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2015<sup>1</sup>, punktuell auch derjenigen kantonaler Gerichte<sup>2</sup>. Er soll aufzeigen, wie diese Gerichte bezüglich föderalismusrelevanter Fragestellungen bzw. in föderalismusrelevanten Konstellationen entschieden haben und welche Erkenntnisse sich daraus gegebenenfalls ableiten lassen. Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse einleitend dargestellt (II.), bevor anschliessend ein strukturierter allgemeiner Überblick über die föderalismusrelevante Rechtsprechung sowie ausgewählte Leitentscheide präsentiert werden (III). Eine umfassende Darstellung der relevanten Urteile findet sich im Anhang.

Der vielschichtige Begriff des Föderalismus wird im Rahmen dieser Analyse hauptsächlich als Ordnungsprinzip des Bundesstaates verstanden<sup>3</sup>. Als Suchstrategie hat sich eine Kombination aus einschlägigen Gesetzesartikeln und ausgewählten Stichworten bewährt<sup>4</sup>.

## II. Würdigung

Der Beobachtungszeitraum von einem Jahr lässt es – wie bereits im Vorjahr angemerkt – nur beschränkt zu, gehaltvolle Aussagen zu Entwicklungstendenzen in der föderalismusrelevanten Rechtsprechung zu machen. Immerhin lassen sich im Rahmen der Analyse der diesjährigen föderalismusrelevanten Rechtsprechung folgende Erkenntnisse festhalten:

1. Wie bereits in den letzten Jahren beobachtet, wird die **Klagemöglichkeit an das Bundesgericht** nach Art. 120 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes nur selten wahrgenommen. Kompetenzkonflikte zwischen Bundes- und Kantonsbehörden sowie zivil- und öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen bzw. unter Kantonen werden demnach auf anderem (zumeist politischem) Wege einer Lösung zugeführt. Hervorzuheben ist aber, dass das Bundesgericht erstmals den Rechtsweg bei interkantonalen Zuständigkeitskonflikten im Bereich des Erwachsenenschutzes geklärt hat. Dabei hat es festgehalten, dass die Kantone untereinander nicht hoheitlich handeln können und somit kein Entscheid einer kantonalen Instanz mit bindender Wirkung für ausserkantonale Behörden erfolgen kann. Daraus folgt, dass zur Lösung von

<sup>1</sup> Es wurde auf das Urteilsdatum der Entscheide abgestellt, wobei nur Entscheide berücksichtigt wurden, die zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 21. Januar 2016 auf dem Internet publiziert wurden.

<sup>2</sup> Beobachtet wurde auch die Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts, welche für das Berichtsjahr unter dem Blickwinkel des Föderalismus keine aussagekräftige Erkenntnis gebracht hat.

<sup>3</sup> Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundsätze und Rahmenbedingungen der föderalistisch-bundesstaatlichen Struktur der Schweizerischen Eidgenossenschaft und deren Anwendung in der Praxis. Dazu gehören insbesondere die Gewährleistung der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone, deren Eigenständigkeit und die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die derogatorische Kraft des Bundesrechts und die materiellen Kompetenzschränken für die Kantone aus den Grundrechten und rechtstaatlichen Maximen sowie die Kooperationsautonomie der Kantone.

<sup>4</sup> Vgl. die ausführliche Beschreibung der Suchstrategie in der Analyse 2011–2013: Die Rechtsprechung wurde gezielt nach föderalismusrelevanten Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 1, 3, 5a, 42–53, 135, 189 Abs. 2 BV), den materiellen Kompetenzschränken aus Grundrechten (Art. 7–34 BV) und rechtsstaatlichen Grundsätzen (Art. 5 BV) durchsucht. Weiter wurde ein Augenmerk auf das Anwendungsgebot für Bundesgesetze und Völkerrecht (Art. 190 BV), die staatsrechtliche Klage ans Bundesgericht (Art. 120 BGG) und die spezielle Regelung der bundesgerichtlichen Vorinstanzen bei vorwiegend politischen Entscheiden (Art. 86 Abs. 3 BGG) gelegt. Der Vorbehalt im Bundeszivilrecht zugunsten von kantonalen öffentlich-rechtlichen Erlassen (Art. 6 ZGB) und eine Recherche nach ausgewählten Stichworten (Föderalismus/föderal, kantonale Autonomie, Finanzautonomie, Organisationsautonomie, interkantonal, Konkordat, Bundesstaat) haben die Suche vervollständigt.

Zuständigkeitskonflikten zwischen Erwachsenenschutzbehörden mangels Anfechtungsobjekt einzig die Klage an das Bundesgericht zulässig ist<sup>5</sup>. Allfälligen künftigen Auswirkungen dieses Entscheids auf die Wahrnehmung der Klagemöglichkeit an das Bundesgericht gilt es mit besonderem Augenmerk zu begegnen.

2. Anknüpfend an die Feststellung des Vorjahres lässt sich auch für das vorliegende Berichtsjahr festhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht nach wie vor zahlreiche Streitigkeiten im Bereich der **Spitalfinanzierung** zu beurteilen hatte. Im Kern geht es dabei meistens um die Festlegung des Basisfallwerts zur Berechnung der Fallpauschale<sup>6</sup>. Sowohl im Zusammenhang mit der Festsetzung durch die Vertragsparteien selber als auch für die hoheitliche Festlegung durch die Kantonsregierungen betonte das Bundesverwaltungsgericht die Bedeutung der korrekten Durchführung eines Benchmarkings und damit die Orientierung an den transparent ausgewiesenen Kosten der Vergleichsspitäler.
3. Im Übrigen fällt auf, dass das Bundesgericht der mit der **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)**<sup>7</sup> angestrebten Stossrichtung unmittelbar und nachhaltig Geltung verschaffen will. So erachtet das Bundesgericht das im Rahmen der Übergangsbestimmung festgehaltene Einzonungsmoratorium<sup>8</sup> für sofort anwendbar; es ist somit auch bei Verfahren zu berücksichtigen, die bereits vor Inkrafttreten der jüngsten Teilrevision des RPG (1. Mai 2014) vor kantonalen Rechtsmittelinstanzen hängig waren<sup>9</sup>. Ferner zeigt auch die Aufhebung des kantonalrechtlichen kategorischen Ausschlusses von Enteignungen für die Erstellung von Uferwegen (wegen Widerspruchs zu einem bundesrechtlichen Planungsgrundsatz<sup>10</sup>) die Entschlossenheit des Bundesgerichts, den raumplanerischen (Grundsatz)vorgaben des Bundes zum Durchbruch zu verhelfen<sup>11</sup>.

### III. Die föderalismusrelevante Rechtsprechung des Jahres 2015

#### 1. Allgemeine Übersicht<sup>12</sup>

Das Bundesgericht hat sich im Berichtsjahr verschiedentlich zur bundesstaatlichen Kompetenz- und Aufgabenteilung geäußert. So hat es in etlichen Bereichen die **abschliessende Regelung durch den Bund** hervorgehoben und entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorrangregelung<sup>13</sup> entgegenstehendem kantonalem Recht die Anwendung versagt, so namentlich bei der *Regelung der erstmaligen straffreien Selbstanzeige bei nicht veranlagten Kantons- und Gemeindesteuern*<sup>14</sup> oder bei

<sup>5</sup> BGE 141 III 84. Siehe dazu Leitentscheid unter III. 2.

<sup>6</sup> Siehe exemplarisch BVGer, Urteil C-4196/2013 vom 19. Januar 2015, BVGer, Urteil C-3497/2013 vom 26. Januar 2015 sowie BVGE 2015/8.

<sup>7</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>8</sup> Art. 38a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Demnach darf bis zur bundesrätlichen Genehmigung der an die revidierten Bestimmungen angepassten Richtpläne die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im betreffenden Kanton insgesamt nicht vergrößert werden.

<sup>9</sup> So u.a. BGer, (zur amtlichen Publikation bestimmtes) Urteil 1C\_449/2014 vom 7. Oktober 2015. Vgl. auch BGer, Urteil 1C\_612/2014 vom 26. August 2015 (dazu auch den Kommentar von ARNOLD MARTI in: ZBI (116) 2015, S. 607 ff.) und BGer, Urteil 1C\_488/2014 vom 27. Oktober 2015.

<sup>10</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>11</sup> Siehe BGer, Urteil 1C\_157/2014 vom 4. November 2015 sowie Leitentscheid unter III. 2.

<sup>12</sup> Für eine umfassendere Übersicht wird auf den Anhang des Dokuments verwiesen.

<sup>13</sup> Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>14</sup> BGE 141 I 78. Siehe dazu auch nachfolgend (III.2.) die Ausführungen zum Leitentscheid.

der *Ausnahmeregelung zur Ausstellungspflicht einer Versichertenkarte für die obligatorische Krankenversicherung*<sup>15</sup>. Der raumplanerische Grundsatz des Bundes zur Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet hat das Bundesgericht ausserdem dazu bewogen, eine Bestimmung in einer kantonalen Volksinitiative wegen Bundesrechtswidrigkeit für ungültig zu erklären, die die *Errichtung provisorischer Asylzentren ausserhalb der Bauzone* vorsah<sup>16</sup>. Für andere Sachbereiche hingegen hielt das Bundesgericht fest, dass diese durch Vorschriften des Bundes nicht umfassend abgedeckt werden und somit den **Kantonen** entsprechend **Raum für eigene Regelung** zukommt (so beispielsweise im Bereich der *Elektrizitätsversorgung*<sup>17</sup>, bei der *Festlegung von Einbürgerungsvoraussetzungen*<sup>18</sup> oder bei der *Ausgestaltung der berufsmässigen Vertretung in Zivilprozessen*<sup>19</sup>).

Zu **originär in der Zuständigkeit der Kantone liegenden Bereichen** äussert sich das Bundesgericht unter anderem bei der *Beurteilung der Zürcher «Kulturlandinitiative»*<sup>20</sup> oder der *Fusion von Bündner Gemeinden*<sup>21</sup>. Während im ersten Fall die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der politischen Rechte im Kanton Zürich im Fokus stehen, analysiert das Bundesgericht bei letztgenanntem Fall die Vorgaben des Kantons Graubünden für die Fusion seiner Gemeinden.

Die **materielle Begrenzung kantonaler Zuständigkeitsbereiche durch verfassungsrechtliche Ziel- und Programmnormen, rechtsstaatliche Grundsätze oder Grundrechte** führt das Bundesgericht insbesondere bei der abstrakten Normenkontrolle des revidierten *Genfer Gesetzes über Entwicklungszonen*<sup>22</sup> und im Zusammenhang mit den *Patentierungsvoraussetzungen des Notariatsgesetzes des Kantons Graubünden*<sup>23</sup> an.

Dass bei der kantonalen Gesetzgebung auch **auf Stufe Bundesgesetz festgelegte Ziel- und Programmbestimmungen** berücksichtigt werden müssen, verdeutlicht das Bundesgericht mit seinem Entscheid, eine Bestimmung des Zürcher Strassengesetzes aufzuheben, welche sich nicht mit einem Grundsatz des Raumplanungsgesetzes des Bundes vereinbaren liess<sup>24</sup>.

Im Berichtsjahr hat sich das Bundesgericht zudem in verschiedenen Zusammenhängen präzisierend zum **Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone** geäussert. So hat es sich beispielsweise mit der *Zustimmung des Staatssekretariats für Migration (SEM) bei der kantonalen Bewilligungserteilung im Bereich des Ausländerrechts*<sup>25</sup> oder mit dem bundesrechtlich geregelten, auf kantonaler Ebene durchgeführten *Verfahren bei unbezahlten Krankenkassenprämien oder Kostenbeteiligungen*<sup>26</sup> befasst. Auch hat das Bundesgericht bei der Entrichtung von *Invalidenrenten bei psychosomatischen Leiden* einen Paradigmenwechsel vollzogen: So haben die kantonalen IV-Stellen künftig ein strukturiertes und ergebnisoffenes Beweisverfahren durchzuführen<sup>27</sup>. Weiter ist exemplarisch auf die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts hinzuweisen, die sich zur bundesrechtskonformen *Festlegung der*

<sup>15</sup> BGE 141 V 455.

<sup>16</sup> BGer, Urteil 1C\_109/2014 vom 4. März 2015.

<sup>17</sup> BGE 141 II 141.

<sup>18</sup> BGer, Urteil 1D\_3/2014 vom 11. März 2015.

<sup>19</sup> BGE 141 II 280 und BGer, Urteil 2C\_607/2014, 2C\_608/2014 vom 13. April 2015.

<sup>20</sup> BGE 141 I 186.

<sup>21</sup> BGer, Urteil 1C\_11/2014 vom 12. März 2015.

<sup>22</sup> BGer, Urteil 1C\_223/2014, 1C\_225/2014, 1C\_289/2014 vom 15. Januar 2015.

<sup>23</sup> BGer, Urteil 2C\_335/2013 vom 11. Mai 2015.

<sup>24</sup> BGer, Urteil 1C\_157/2014 vom 4. November 2015, siehe auch nachfolgend III. 2. (Leitentscheid).

<sup>25</sup> BGE 141 II 169.

<sup>26</sup> BGE 141 V 175.

<sup>27</sup> BGE 141 V 281.

*Basisfallwerte zur Berechnung von Fallpauschalen für die stationäre Spitalbehandlung*<sup>28</sup> oder zur *Spitalplanung* entsprechend den Grundsätzen des Krankenversicherungsgesetzes des Bundes<sup>29</sup> äussern.

Mit **kooperativen Formen der Aufgabenerfüllung** hat sich das Bundesgericht insbesondere bei der Klärung des *Zuständigkeitsbereichs der Interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot)*<sup>30</sup> beschäftigt.

Ein Entscheid im Bereich **staatsrechtlicher Streitigkeiten** erging unter anderem im Rahmen der Klärung des zulässigen Rechtsmittels bei *interkantonalen Zuständigkeitskonflikten von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB)*<sup>31</sup>.

Schliesslich ist auf verschiedene **Entscheide kantonaler Gerichte** hinzuweisen, die unter föderalistischem Blickwinkel erwähnenswert scheinen. Es ist dies beispielsweise ein Urteil des Zürcherischen Verwaltungsgerichts, in welchem im Zusammenhang mit der Aufhebung von Baubewilligungen betont wird, dass «*offen formulierte kommunale Normen den Gemeindebehörden bei Auslegung und Anwendung einen von der Gemeindeautonomie geschützten Entscheidungsspielraum eröffnen*»<sup>32</sup>. Oder der Entscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen, mit welchem die *kantonale Volksinitiative «Für die Volksschule» wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht* (insbesondere gegen den bundesverfassungsrechtlichen Auftrag an die Kantone zur Koordination der Eckwerte des Schulwesens) *für unzulässig erklärt wird*<sup>33</sup>. Sodann exemplarisch auch das Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts, welches sich mit der Beurteilung *des Einsichtsrechts in einen Vertrag zwischen zwei Kantonen* – wovon nur einer das Öffentlichkeitsprinzip vorsah – befasst<sup>34</sup>.

## 2. Ausgewählte Leitentscheide

### *Uferweg am Zürichsee: Das kantonale Strassengesetz und die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze (BGer, Urteil 1C\_157/2014 vom 4. November 2015)*

Angestossen von der (später zurückgezogenen) kantonalen Volksinitiative «Zürisee für alli», die einen durchgehenden Fussweg im Uferbereich des Zürichsees forderte, verabschiedete der Zürcher Kantonsrat in Umsetzung seines Gegenvorschlags zur Initiative eine Änderung des kantonalen Strassengesetzes. Dieses sah neu finanzielle Vorkehren des Kantonsrats und der Standortgemeinden für die richtplankonforme Erstellung der Uferwege entlang der Zürcher Seen und Flüsse vor. Jedoch legte das revidierte Strassengesetz auch fest, dass für die Erstellung von Uferwegen Eigentümerinnen und Eigentümer privater Grundstücke nicht enteignet und ihre Grundstücke nicht anderweitig beansprucht werden dürfen (hiernach Enteignungsverbot<sup>35</sup>). Gegen den entsprechenden Beschluss

<sup>28</sup> Vgl. beispielsweise BVGer, Urteil C-1496/2013 vom 19. Januar 2015 oder BVGer, Urteil C-3497/2013 vom 26. Januar 2015.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu BVGer, Urteil C-6266/2013 vom 29. September 2015 oder BVGer, Urteil C-1966/2014 vom 23. November 2015.

<sup>30</sup> BGE 141 II 262.

<sup>31</sup> BGE 141 III 84. Siehe dazu nachfolgend den Leitentscheid (III. 2.).

<sup>32</sup> VGer ZH, Urteil VB.2014.00232 vom 27. März 2015.

<sup>33</sup> VGer SG, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015 (siehe nachfolgend unter III. 2. den entsprechenden Leitentscheid).

<sup>34</sup> VGer ZH, Urteil VB.2015.00104 vom 25. Juni 2015.

<sup>35</sup> § 28c des Strassengesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 1981 (StrG; LS 722.1).

des Kantonsrats erhoben Mitinitianten der Initiative «Zürisee für alli» und mehrere Privatpersonen Beschwerde beim Bundesgericht. Sie machten insbesondere geltend, dass aufgrund des im kantonalen Strassengesetz verankerten Enteignungsverbots die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden des Kantons Zürich den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes des Bundes nicht mehr nachkommen könnten. Konkret könnten dadurch die Planungsbehörden der bundesrechtlichen Pflicht zur Schonung der Landschaft und zur Freihaltung von See- und Flussufern sowie zur Erleichterung des öffentlichen Zugangs und der Begehbarkeit der Uferwege nicht mehr gerecht werden<sup>36</sup>. Der Kantonsrat hält dem entgegen, der genannte Planungsgrundsatz des Bundes verfolge in erster Linie die Schonung der Landschaft, womit Uferwege aufgrund der damit verbundenen baulichen Massnahmen ohnehin schwerlich zu vereinbaren seien.

Das Bundesgericht hält fest, dass mit dem bei der Nutzungsplanung der Ufergebiete zu beachtenden Planungsgrundsatz des Bundes<sup>37</sup> eine vermehrte Zugänglich- und Begehbarkeit der Uferwege angestrebt wird. Obwohl das Bundesrecht damit nicht eine freie Zugänglichkeit an «allen oder bestimmten Stellen eines Seeufers»<sup>38</sup> verlangt, so bedingt dessen Verwirklichung doch gegebenenfalls Eingriffe ins Privateigentum unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Indem das revidierte Strassengesetz des Kantons Zürich Enteignungen im Zusammenhang mit der Errichtung von Uferwegen generell-abstrakt ausschliesst, verhindert es, dass der bundesrechtliche Planungsgrundsatz bei der Nutzungsplanung des Ufergebiets im Kanton Zürich zum Tragen kommt: Die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmende Interessensabwägung nimmt die kantonale Bestimmung bereits auf abstrakter Ebene vorweg<sup>39</sup>. Somit bewirkt die betreffende Regelung im Strassengesetz des Kantons Zürich eine Verletzung von Bundesrecht und wird vom Bundesgericht aufgehoben<sup>40</sup>.

### Die bundesrechtswidrige Tessiner Steueramnestie (BGE 141 I 78)

Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle hatte das Bundesgericht die Bundesrechtskonformität einer Teilrevision des Tessiner Steuergesetzes zu beurteilen, die vorsah, dass die kantonalen Steuerbehörden bei der straffreien erstmaligen Selbstanzeige nicht deklarerter Kantons- und Gemeindesteuern eine Reduktion der zu bezahlenden Nachsteuer gewähren<sup>41</sup>.

Das Bundesgericht führt an, dass das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes<sup>42</sup> den betreffenden Regelungsgegenstand bereits abschliessend regelt und dabei für die straffreie erstmalige Selbstanzeige die Bezahlung des vollen Steuerbetrages sowie des Verzugszinses vorsieht. Aufgrund des Grundsatzes des Vorrangs von Bundesrecht<sup>43</sup> geht diese Regelung den entgegenstehenden kantonalen Bestimmungen vor. Zudem weist das Bundesgericht darauf hin, dass die Ausgestaltung der Steueramnestie im Kanton Tessin auch nicht mit der bundesverfassungsrechtlich verankerten Rechts-

<sup>36</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>37</sup> Art. 3 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

<sup>38</sup> Erwägung 3.4. des Urteils.

<sup>39</sup> Erwägung 3.6. des Urteils.

<sup>40</sup> BGer, Urteil 1C\_157/2014 vom 4. November 2015.

<sup>41</sup> Art. 309e und Art 314e Legge tributaria ticinese del 21 giugno 1994 (LT; Raccolta delle Leggi 10.2.1.1).

<sup>42</sup> Art. 56 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14).

<sup>43</sup> Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

und Steuergleichheit<sup>44</sup> vereinbar ist; mit der Reduktion der Steuersumme bei nachträglicher Deklaration von Vermögen und Einkommen würden Steuerhinterziehende im Vergleich zu regulären Steuerzahlenden bevorzugt behandelt. Die Bestimmungen des Tessiner Steuergesetzes zur kantonalen Steueramnestie erweisen sich demzufolge als bundesrechtswidrig und werden vom Bundesgericht aufgehoben<sup>45</sup>.

### Der Rechtsweg zur Klärung eines interkantonalen Zuständigkeitskonflikts von Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (BGE 141 III 84)

Anlässlich eines negativen Zuständigkeitskonflikts zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden der Kantone St. Gallen und Schaffhausen hat sich das Bundesgericht im Jahr 2015 erstmals nach der Revision des Erwachsenenschutzrechts mit dem Rechtsweg zur Klärung der Behördenzuständigkeit im interkantonalen Verhältnis befasst.

Als zentral für dessen Gestalt erweist sich die Frage, ob die nach Art. 444 Abs. 4 ZGB<sup>46</sup> anzurufende gerichtliche Beschwerdeinstanz nur über die Zuständigkeit der sie anrufenden Erwachsenenschutzbehörde befindet oder aber auch verbindlich über die Zuständigkeit der anderen, ausserkantonalen Behörde(n) entscheiden kann. Ermächtigt nämlich Art. 444 Abs. 4 ZGB die gerichtliche Beschwerdeinstanz zum Erlass einer Verfügung über die interkantonale Zuständigkeit und bestimmt diese somit auch über die Zuständigkeit einer ausserkantonalen Behörde, so kann gegen diese Verfügung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Aufgrund ihrer subsidiären Natur erwiese sich eine Klage damit als in dieser Sache unzulässig (Art. 120 Abs. 2 BGG<sup>47</sup>).

Das Bundesgericht führt dazu aus, dass die Verfügungskompetenz im interkantonalen Verhältnis angesichts der Gleichberechtigung der Kantone als souveräne Gliedstaaten schwer vorstellbar ist und rechtsstaatliche Bedenken weckt. Laut Bundesgericht können Kantone gegenüber anderen Kantonen nicht hoheitlich handeln. In einem Bundesstaat sei es von zentraler Bedeutung, dass die Kantone ihre Streitigkeiten untereinander dem Bundesgericht als neutraler Instanz unterbreiten können. Zumindest jedoch folge aus dem Gesagten, dass eine klare und eindeutige Gesetzesgrundlage vorliegen muss, sollte es einer kantonalen gerichtlichen Beschwerdeinstanz doch ermöglicht werden, verbindlich über die Zuständigkeit einer ausserkantonalen Behörde zu entscheiden. Mit Art. 444 Abs. 4 ZGB liegt gemäss Bundesgericht keine solche gesetzliche Grundlage vor, sodass dem Entscheid der gerichtlichen Beschwerdeinstanz kein Verfügungscharakter hinsichtlich der Zuständigkeit einer ausserkantonalen Erwachsenenschutzbehörde zukommt. Mangels Anfechtungsobjekt fällt somit die Beschwerde als Rechtsmittel ausser Betracht, sodass die Kantone für Zuständigkeitskonflikte im Zusammenhang mit Erwachsenenschutzmassnahmen den Klageweg zu wählen haben<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Art. 8 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>45</sup> BGE 141 I 78.

<sup>46</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

<sup>47</sup> Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

<sup>48</sup> BGE 141 III 84. In einem anschliessenden Urteil präzisierte das Bundesgericht, dass ein Entscheid der gerichtlichen Beschwerdeinstanz, der kompetenzwidrig über die Zuständigkeit einer ausserkantonalen Behörde befindet, nichtig ist (BGer, Urteil 5A\_998/2014 vom 14. April 2015).



Unzulässigkeit der St. Galler Volksinitiative «Für die Volksschule» (VGer SG, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015)

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen hatte im Rahmen einer Beschwerde gegen den Beschluss der Kantonsregierung<sup>49</sup> über die Zulässigkeit einer Volksinitiative zu befinden, welche eine Änderung des kantonalen Volksschulgesetzes verlangte. Ziel der Initiative war es, die Regelungsdichte der bestehenden Bestimmung zum Lehrplan des Kantons zu erhöhen und insbesondere den Fächerkanon der Primar- und Sekundarstufe gesetzlich zu verankern. Dabei sah die Initiative den Unterricht in höchstens einer Fremdsprache während der Primarschule vor.

Das kantonale Gericht betrachtet Letzteres vor dem Hintergrund der anderslautenden Einigung der Erziehungsdirektoren der deutsch- und zweisprachigen Kantone – welche im Lehrplan 21 festgehalten wird – kritisch. Denn: Diese Einigung erfolgte im Rahmen der bundesverfassungsrechtlich statuierten Koordinationspflicht der Kantone im Bereich des Schulwesens (Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV<sup>50</sup>) und verfolgt das ebenfalls durch die Bundesverfassung vorgegebene Ziel eines durchlässigen Bildungsraums Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV). Ein Abweichen von dieser Einigung, wie es der Initiativtext vorsieht, verstösst somit gemäss dem St. Galler Verwaltungsgericht gegen die genannten Vorgaben der Bundesverfassung bzw. läuft deren Ziel zuwider.

Ergänzend führt das Gericht bei seiner Prüfung der Vereinbarkeit des Initiativtextes mit übergeordnetem Recht an, dass die Beschränkung auf nur eine Fremdsprache während der Primarschulzeit auch dem für den Kanton St. Gallen verbindlichen HarmoS-Konkordat<sup>51</sup> widerspricht. Dieses schreibt insbesondere vor, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite spätestens ab dem 7. Schuljahr<sup>52</sup> unterrichtet wird<sup>53</sup>.

Aus den genannten Gründen hat das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen die Initiative «Für die Volksschule» bzw. deren Kernanliegen (die Beschränkung des Fremdsprachenunterrichts auf Primarschulstufe) als nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar und – in Übereinstimmung mit dem Beschluss der St. Galler Regierung – folglich für unzulässig erklärt<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Der St. Galler Regierungsrat hatte die Unzulässigkeit der Initiative festgestellt.

<sup>50</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>51</sup> <http://www.edk.ch/dyn/11659.php>

<sup>52</sup> Die Angabe der Schuljahre entspricht der Zählweise des HarmoS-Konkordats und entspricht dem 3. bzw. 5. Schuljahr nach herkömmlichem Sprachgebrauch.

<sup>53</sup> Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat.

<sup>54</sup> VGer SG, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015. Vgl. dazu auch BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen (Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015) zur Gesetzesinitiative «Für die Volksschule», in: ZBl (116) 2015, S. 589 ff.