



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 1 / 2026

Rechtsprechungsobservatorium 2025

Föderalismusrelevante Gerichtsurteile

PATRICK BOSSY DELGADO*
Rechtsanwalt | MLaw

*Das Institut für Föderalismus (IFF) verfolgt im Rahmen des **Schweizerischen Föderalismus-Observatoriums (SFO)** die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sowie nach Relevanz die Rechtsprechung der kantonalen Gerichte. Im Fokus stehen dabei Entscheide zu den bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grundsätzen der föderalistischen Struktur der Schweiz. Im vorliegenden Observatoriumsbericht werden die einschlägigsten und bedeutungsvollsten Urteile des vergangenen Jahres vorgestellt, kommentiert und einer gesamthaft einordnenden Würdigung unterzogen.*

*Dans le cadre de son **observatoire du fédéralisme suisse (OFS)**, l'Institut du Fédéralisme (IFF) suit la jurisprudence du Tribunal fédéral et du tribunal administratif fédéral ainsi que, selon relevance, la jurisprudence des tribunaux cantonales. Cette recherche se concentre sur les arrêts touchant les principes et les conditions-cadres régissant la structure fédérale de la Suisse. Le rapport de l'observatoire présente et analyse les arrêts les plus pertinents et significatifs de l'année passée et en donne une évaluation sous un angle global.*

*L'Istituto del federalismo (IFF) nell'ambito dell'**osservatorio del federalismo svizzero (OFS)** segue la giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale nonché, secondo rilevanza, la giurisprudenza dei tribunali cantonali. Questa ricerca si concentra sulle sentenze relative ai principi e alle condizioni quadro che regolano la struttura federale della Svizzera. Il rapporto dell'osservatorio presenta e analizza le sentenze più rilevanti e significative dell'anno passato e ne fornisce una valutazione in un'ottica globale.*



UNIVERSITÉ DE Fribourg FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus (IFF) an der Universität Freiburg i.Ue. (patrick.bossy@unifr.ch).

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Die föderalismusrelevanten Urteile des Bundesgerichts 2025	3
1. «OKP-Zulassungsbeschränkung Bern» Urteil 9C_37/2024 vom 15. Januar 2025 (BGE 151 V 100).....	4
2. «Kathi St. Gallen» Urteil 2C_405/2022 vom 17. Januar 2025 (BGE 151 I 314).....	7
3. «Bündner BAB-Bewilligungen» Urteil 1C_170/2024 vom 7. März 2025 (zur Publikation vorgesehen).....	9
4. «Verfassungswidrige SEM-Zustimmung» Urteil 2C_681/2023 vom 19. März 2025 (BGE 151 I 382)	11
5. «Causa Simon Stocker» Urteil 1C_467/2024 vom 24. März 2025 (BGE 151 I 354)	13
III. Gesamtwürdigung	15

I. Einleitung

Zusammen mit dem politischen Institut der **Demokratie** gehört der **Föderalismus** zu den **Grundpfeilern** des **Schweizerischen politischen Systems**. Obwohl die Grundstrukturen der föderalen Ordnung auf die Bundesstaatsgründung 1848 zurückgehen und seither in ihren Grundfesten allem Trubel zum Trotz relativ stabil geblieben sind, bilden sich diese Grundstrukturen ständig um – und damit fort.

Zu den Motoren, welche diese Entwicklung bzw. Weiterentwicklung des Föderalismus antreiben, gehört auch die (bundesgerichtliche) Rechtsprechung, welche das Institut für Föderalismus (IFF) im Rahmen seines Schweizerischen Föderalismus-Observatoriums fortlaufend beobachtet und analysiert. Im Fokus stehen dabei insbesondere Urteile, die sich mit der Kompetenz- und Aufgabenteilung ([Art. 3](#) i.V.m. [Art. 42 Abs. 1](#) sowie [Art. 43](#) BV) befassen, die bundesverfassungsrechtlichen Schranken kantonaler Zuständigkeitsbereiche abstecken oder die Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesrecht ([Art. 46](#) BV) sowie der interkantonalen Kooperation ([Art. 48](#) BV) aufgreifen.

Im nachfolgenden Observatoriumsbericht werden die bedeutendsten im Jahr 2025 ergangenen föderalismusrelevanten Urteile ausführlich in ihrem fall- und föderalismusbezogenen Inhalt vorgestellt und prägnant kommentiert ([II.](#)). Abschliessend werden die aufgeführten Urteile auf ihre thematischen Schwerpunkte (insbesondere in staatsrechtlicher und staatspolitischer Hinsicht) hin gesamtheitlich eingeordnet und einer allgemeineren sowie globalen Würdigung unterzogen ([III.](#)).

II. Die föderalismusrelevanten Urteile des Bundesgerichts 2025

Auch im vergangenen Jahr fällte das Bundesgericht diverse Urteile, die mit Bezug auf die Auslegung und Konkretisierung bundesstaatlicher Regeln und Prinzipien von besonderem Interesse sind. Im Folgenden wird eine Auswahl an Urteilen näher präsentiert, die über die Welt der Juristinnen und Juristen hinaus eine gewisse Aufmerksamkeit erlangt haben. Die Urteile werden in chronologischer Reihenfolge präsentiert und kurz kommentiert.

1. «OKP-Zulassungsbeschränkung Bern»

Urteil [9C_37/2024](#) vom 15. Januar 2025 (BGE 151 V 100)

Der Regierungsrat des Kantons Bern erliess gestützt auf [Art. 55a](#) KVG¹ und die dazugehörige Ausführungsverordnung² die bernische Zulassungsverordnung³, mit welcher er «Höchstzahlen» für die **Zulassung von ambulant tätigen Ärztinnen und Ärzten festsetzte** (Art. 1 f. ZulaV-BE). Gegen diese ZulaV-BE hatten die Ärztesgesellschaft des Kantons Bern und ein im Kanton praktizierender Arzt Erlassbeschwerde vor Bundesgericht erhoben ([Art. 82 lit. b](#) BGG). Sie rügten insbesondere, dass die Zulassungsbeschränkung in einem formellen Gesetz hätte geregelt werden müssen und die regierungsrätliche Verordnung damit insbesondere den Grundsatz der Gewaltenteilung i.V.m. dem Legalitätsprinzip sowie die vom Bundesrecht geforderte interkantonale Koordinationspflicht verletze.

Im Zusammenhang mit der Rüge, die angefochtene Regelung sei auf zu tiefer Normstufe erlassen worden, analysierte das Bundesgericht den bernisch-verfassungsmässigen Rechtsetzungsrahmen und erwog einleitend, dass Art. 66 KV-BE⁴ den Grundsatz der Gewaltenteilung für den Kanton explizit garantiert (E. 7.2.1–7.2.2). Alsdann prüfte das Bundesgericht weiter, auf welchen Rechtsgrundlagen die Beschränkung von Ärztinnen und Ärzten im ambulanten Bereich zulasten der obligatorischen Krankversicherung (OKP) beruht: Gemäss [Art. 55a](#) KVG müssen die Kantone seit dem 1. Juli 2021⁵ selbst die Höchstzahlen von OKP-abrechnungsberechtigten Ärztinnen und Ärzten im ambulanten Bereich nach Fachgebieten festlegen (E. 8.4), wobei die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen vom Bundesrecht in drei unterschiedliche zeitliche Phasen unterteilt wurde (E. 7.3.3 m.w.H.); der Bundesrat wollte den Kantonen bei der Zulassungsbeschränkung ursprünglich grosse Autonomie einräumen, das Parlament votierte jedoch schlussendlich für eine andere, heute in Kraft stehende Regelung (E. 8.4.1 m.w.H.). Wie schon unter dem alten Recht stellt [Art. 55a](#) KVG damit eine für die Kantone direkt anwendbare Regelung dar, «die bereits den Grundsatz und die wesentlichen Elemente der Bedürfnisklausel [= Art. 55a KVG selbst] enthält» (E. 8.4.2 in initio). Die «Existenz bundesrechtlicher Rahmenbedingungen inhaltlicher Natur», wie in [Art. 55a](#) KVG i.V.m. der HZV, ist jedoch **nicht ausschlaggebend für die Frage der Regelungszuständigkeit**. Diese bestimmt sich **primär aus der jeweiligen Kantonsverfassung**, ausser der Bundesgesetzgeber hat bereits «unmittelbar eine kantonale Regierung anstelle des ordentlichen Gesetzgebungsorgans [des Kantons]» zur Regulierung auf dem Verordnungsweg ermächtigt. [Art. 55a](#) KVG **enthält keine solche Ermächtigung**. Daraus folgt, dass eine regierungsrätliche Regelungskompetenz ihrerseits eine formellgesetzliche Grundlage im kantonalen Recht haben muss (E. 8.5, insbesondere in medio). Das Bundesgericht schloss aus mehreren Normen

¹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 ([SR 832.10](#)).

² Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich [HZV] vom 23. Juni 2021 ([SR 832.107](#)).

³ Verordnung über die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ZulaV [ZulaV-BE]) vom 22. November 2023 ([BSG 842.111.5](#)).

⁴ Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 5. Juni 1995 ([BSG 101.1](#)).

⁵ Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG (Zulassung von Leistungserbringern), Änderung vom 19. Juni 2020, in Kraft seit 1. Juli 2021 ([AS 2021 413](#)).

des GesG-BE⁶ sowie der bernischen Einführungsgesetzgebung im Sozialversicherungsbereich⁷, dass dem Berner Regierungsrat *«auch die Kompetenz[,] wenn auch nicht mit der (erwünschten) Deutlichkeit,»* zur Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten im ambulanten Bereich zuzulasten der OKP zukommt (E. 8.6.2 passim). Damit verletzt die ZulaV-BE im Endeffekt weder das Gewaltenteilungs- noch das Legalitätsprinzip.

Das Bundesgericht sah vorliegend keinen Anlass zu prüfen, ob die ZulaV-BE die Wirtschaftsfreiheit verletzt: Art. 55a KVG verfolgt nach ständiger Rechtsprechung einerseits ein sozialpolitisches Ziel [Art. 94 Abs. 4 BV] in einem Bereich, in welchem die Ärzteschaft aus Art. 27 BV kein Recht ableiten kann, *«zulasten der sozialen Krankenversicherung Leistungen in unbegrenztem Umfang zu erbringen»*,⁸ und andererseits ist die daraus folgende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Allgemeinen damit bereits im Bundesgesetzesrecht selbst angesiedelt, womit sie für das Bundesgericht in jedem Fall anzuwenden wäre (Art. 190 BV: nicht in BGE 151 V 100 publizierte E. 9 passim).

Bezüglich der **interkantonalen Koordinationspflicht** bei der Zulassungsbeschränkung gemäss Art. 55a Abs. 3 Satz 2 KVG i.V.m. Art. 6 HZV erwog es, dass der Kanton Bern im Konsultationsverfahren zur ZulaV-BE u.a. die Gesundheitsdepartemente von elf Kantonen (AG, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SO, UR, VD, VS) zur Stellungnahme eingeladen hat und damit der **bundesrechtlich geforderten Koordination hinreichend nachgekommen** ist (nicht in BGE 151 V 100 publizierte E. 11.3). Es bestehen insgesamt gewichtige Gründe zur Zulassungsbeschränkung bei der OKP im ambulanten Bereich im Kanton Bern, die sich z.T. direkt aus dem Bundesrecht ergeben (E. 17). Beschwerde abgewiesen.

Im vorliegenden Urteil hat sich das BGer zwar nicht erstmals zur konkreten Regelungszuständigkeit in den Kantonen bei der Umsetzung von Art. 55a KVG geäussert – der einzige relevante Bundesgerichtsentscheid zu Art. 55a KVG in seiner Fassung seit dem 1. Juli 2021 erging, wie auch in E. 16 des vorliegend dargestellten Entscheids genannt, mit dem Urteil 9C_538/2023 zur ZulaV-FR⁹ –, jedoch neu nicht nur in Grundzügen, sondern umfassend zur Regelungskompetenz bei der Umsetzung der Zulassungsbeschränkung i.S.v. Art. 55a KVG durch die Kantone geäussert. Davor war das Urteil des KGer-BL 810 22 81 vom 18. Januar 2023 das letzte und im Wesentlichen einzig grundlegend begründete Urteil zu diesem Sachbereich. Das KGer-BL hatte damals in einer Erlassbeschwerde nach § 27 Abs. 1 Ziff. 2 VPO-BL¹⁰ die Zulässigkeit der basellandschaftlichen Zulassungsverordnung zu beurteilen, wobei es mit Blick auf das kantonale Verfassungsrecht zum Schluss kam, dass dem basellandschaftlichen Regierungsrat mangels einer Delegationsgrundlage die Kompetenz zur Festlegung der Zulassungsbeschränkung auf formellgesetzlicher Stufe fehlte.¹¹ In seiner Argumentation war aber, nebst

⁶ Gesundheitsgesetz (GesG [GesG-BE]) vom 2. Dezember 1984 (BSG 811.01).

⁷ Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) vom 6. Juni 2000 (BSG 842.11) bzw. in casu konkret dessen Art. 6 Abs. 1.

⁸ Grundlegend: BGE 109 V 207 E. 4d)/bb); seither vgl. BGE 122 V 85 E. 5.b)/bb)aaa); BGE 130 I 26 E. 4.4 f.; BGE 132 V 6 E. 2.5.2 m.w.H.; BGE 141 V 557 E. 7 m.w.H.

⁹ Verordnung über die Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (ZulaV [ZulaV-FR]) vom 4. Juli 2025 (SGF 842.1.15).

¹⁰ Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO [VPO-BL]) vom 16. Dezember 1993 (SGS 271).

¹¹ S. dazu das Rechtsprechungsmonitoring 2023, S. 25. F.

den vorerwähnten verfassungsrechtlichen Erwägungen, zentral ausschlaggebend, dass es die gestützt auf Art. 55a KVG erlassenen Zulassungsbeschränkung der Kantone als selbstständiges kantonales Ausführungsrecht erachtete. Dem widersprach das BGer aber anderthalb Jahre später im Urteil betreffend die Freiburger Regelung: Seiner Auslegung nach stellt die bundesgesetzliche Bedürfnisklausel wie schon unter dem alten Recht eine direkt anwendbare Regelung dar, welche durch kantonale Verordnungen bloss konkretisiert werden muss und daher keiner zusätzlichen formellen kantonalgeseztlichen Grundlage Delegationsnorm mehr bedarf.¹² Im Berner Fall ist das BGer nun aber zum gegenteiligen Schluss gelangt und erwog, dass der Kanton Freiburg mit Art. 2 KVGG-FR¹³ doch über eine formellgesetzliche Delegationsnorm verfüge.¹⁴ Die materiellrechtlich festgelegten Zulassungsbeschränkungen stellen seiner Ansicht nach dennoch wie bis anhin unter altem Recht – und entgegen der Argumentation des KGer-BL – unselbstständiges kantonales Recht dar. Das BGer ging in seiner historischen Argumentation dazu insofern weiter als das KGer-BL, in dem es auf den früheren Entwurf des Bundesrates Bezug nahm, welcher den Kantonen noch weitergehende Autonomierechte bei der Festlegung der Beschränkung einräumen wollte, als die schlussendlich vom Bundesparlament angenommene Fassung. M.E. kann dem basellandschaftlichen Urteil zwar dennoch weiterhin insofern zugestimmt werden, als dass Art. 55a KVG den Kantonen eine «*weitgehende Gestaltungsfreiheit*» i.S.e. grossen Ermessensspielraums bei der konkreten Festlegung der Beschränkung einräumt, der notwendige Inhalt (u.a. die interkantonale Koordinationspflicht) sowie die Grenzen ihres Ermessens dabei aber – wie das BGer es deutlich vorbringt – klar durch das Bundesrecht (Art. 55a KVG und HZV) vorgegeben sind. Im Gegensatz zum den Kanton Freiburg betreffenden Urteil hat das BGer nunmehr klargestellt, dass die Regelungszuständigkeit der Exekutive aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung zusammen mit dem Legalitätsprinzip grundsätzlich einer formellgesetzlichen Ermächtigung der kantonalen Legislative bedarf. Kurz nach Erlass dieses Grundsatzurteils hat das BGer innert kurzer Zeit in mehreren gleichartigen Fällen unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung ebenso entschieden.¹⁵

Zu begrüßen ist die höchstrichterliche Klarstellung, dass sich die Regelungszuständigkeit bei der Umsetzung der Bedürfnisklausel primär nach kantonalem (Verfassungs-)Recht richtet und die Regelungskompetenz der Exekutive grundsätzlich einer formellgesetzlichen Delegationsnorm bedarf, welche sich aber nicht exklusiv und ausdrücklich auf die Bedürfnisklausel beziehen muss. Dieses Auslegungsergebnis bietet nach der hier vertretenen Auffassung einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem Gewaltenteilungsprinzip, dem Legalitätsprinzip, der Organisationsautonomie der Kantone und der erforderlichen Effizienz bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben.

¹² Urteil [9C_538/2023](#) vom 16. September 2024 E. 5.5.3 in initio: «*En effet, l'art 55a LAMal(...) constitue toujours une réglementation directement applicable qui doit être concrétisée par des règlements cantonaux d'exécution et qui ne nécessite pas de base légale cantonale formelle supplémentaire*».

¹³ Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG [KVGG-FR]) vom 24. November 1995 ([SGF 842.1.1](#)).

¹⁴ BGE 151 V 100 E. 7.3.3. und 8.5.

¹⁵ Urteile des BGer [9C_38/2024](#) vom 15. Januar 2025; [9C_529/2023](#) vom 24. März 2025; [9C_535/2023](#) vom 24. März 2025; [9C_14/2024](#) vom 31. März 2024; [9C_533/2023](#) vom 2. April 2025; [9C_465/2023](#) vom 28. April 2025.

2. «Kathi St. Gallen»

Urteil [2C_405/2022](#) vom 17. Januar 2025 ([BGE 151 I 314](#))

Die Stiftung Schule St. Katharina (das «Kathi») betreibt im Kloster St. Katharina in der Gemeinde Wil eine Mädchensekundarschule nach Massgabe des gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags des Kantons St. Gallen. Bereits gegen einen Beschluss des Wiler Stadtrates von 2016 bezüglich eines Nachtrags zum bestehenden Vertrag zwischen der Stiftung und der Gemeinde Wil wurde Beschwerde erhoben und in letzter Instanz vom Bundesgericht beurteilt.¹⁶ Nach Kassation seines Urteils und darauffolgender neuerlicher Beurteilung der Beschwerde befand das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, dass das Gemeindegesetz¹⁷ eine genügende gesetzliche Grundlage für den Nachtrag enthält, und wies die Beschwerden ab. Hiergegen wurde erneut Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht erhoben.

Rechtsstatus: Das Bundesgericht hatte sich im Rahmen der Beschwerde insbesondere mit der Rechtsfrage zu befassen, ob einer religiös ausgerichteten und nur Mädchen zugänglichen Privatschule, die unter staatlicher Aufsicht steht, «*die Führung einer öffentlichen Sekundarschule übertragen werden kann*» (E. 5.2). Private, welche mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beliehen werden, werden funktionell zu Verwaltungsträgern, welche gemäss [Art. 35 Abs. 2](#) BV zur Einhaltung der Grundrechte verpflichtet sind (E. 5.3). Die Leistungsvereinbarung zwischen der Kathi und der Gemeinde Wil stellt eine solche Beleihung dar, womit die Kathi als öffentliche Schule gilt (E. 5.4 in initio).

Institutionelle und grundrechtliche Aspekte: Anschliessend setzte sich das Bundesgericht intensiv mit dem objektiv-rechtlichen Gehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit ([Art. 15](#) BV, [Art. 9](#) EMRK¹⁸, Art. 2 lit. I KV-SG¹⁹; E. 6.1 m.w.H.) in Bezug auf Minderjährige (im Lichte von [Art. 11 Abs. 2](#) BV, [Art. 18 Abs. 4](#) UNO-Pakt II²⁰ sowie [Art. 3, 14 Abs. 1](#) KRK²¹ und [Art. 303](#) ZGB²²) sowie der **relativen Geltung des Grundsatzes der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates** (E. 6.4 und 6.4.1, je m.w.H.) auseinander. Es erwog dabei, dass **keine laizistische Staatstradition in der Schweiz** besteht. Der Grundsatz der religiös–weltanschaulichen staatlichen Neutralität ist nicht erst nur durch strikte Trennung im laizistischen Sinne gewahrt, sondern bereits, wenn der Staat «*für verschiedene Weltanschauungen und Glaubensbekenntnisse*» gleichermassen offen ist: [Art. 72 Abs. 1](#) BV, wonach die Kantone für die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche zuständig sind, konkretisiert insoweit das Föderalismusprinzip, woraus sich ergibt, «*dass in der Schweiz in Bezug auf die Beziehungen zwischen (...) Staat und den (...)*

¹⁶ Urteil [2C_126/2020](#), [2C_137/2020](#) vom 5. November 2021: Das BGer kassierte den Entscheid des VGer-SG und wies dieses an zu prüfen, ob das St. Galler Gemeinderecht eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zur Übertragung der Schulführung an die Kathi enthält.

¹⁷ Gemeindegesetz (GG [GG-SG]) vom 21. April 2009 ([sGS 151.2](#)).

¹⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK] vom 4. November 1950 ([SR 0.101](#)).

¹⁹ Verfassung des Kantons St. Gallen (KV [KV-SG]) vom 10. Juni 2001 ([sGS 111.1](#)).

²⁰ Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte [UNO-Pakt II] vom 16. Dezember 1966 ([SR 0.103.2](#)).

²¹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes [Kinderrechtskonvention, KRK] vom 20. November 1989 ([SR 0.107](#)).

²² Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB] vom 10. Dezember 1907 ([SR 210](#)).

Religionsgemeinschaften unterschiedliche kantonale Systeme nebeneinander bestehen» [Hervorhebung durch den Verfasser]. Das **Staatsrecht der Kantone kennt sowohl laizistische²³ als auch konfessionell-neutral geprägte Traditionen**, welche das Bundesgericht nur mit besonderer Zurückhaltung auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft; dabei hat es aber gleichzeitig sicherzustellen, dass die [weiteren] bundesverfassungsmässigen Schranken eingehalten werden (E. 6.4.2 m.w.H.).²⁴ In Bezug auf den öffentlichen Schulunterricht bedeutet dies nach der Rechtsprechung, dass sowohl die einseitige Ausrichtung des Unterrichts nach einer oder mehrerer Religionen als auch konfessionell ausgerichtete Lerninhalte und -methoden sowie Organisationsformen den Grundsatz der konfessionellen Neutralität verletzen und damit verfassungswidrig sind (E. 6.6 und 6.7, je m.w.H.). Unterstützt der Staat religiöse Schulen finanziell, *«muss er dies für alle Religionen gleichermassen tun»*; Art. 15 BV verpflichtet die Kantone allerdings nicht, einen ausreichenden Grundschulunterricht i.S.v. **Art. 62 Abs. 2** BV an religiösen Privatschulen zu unterstützen (E. 6.8 m.w.H.). Im Schulvertrag kommt klar zum Ausdruck, dass dem Kathi die Führung einer öffentlichen Sekundarschule und damit einer öffentlichen Aufgabe übertragen wird. Demzufolge hat das Kathi das Gebot der konfessionellen Neutralität *«als objektiv-rechtliche Norm»* [**Art. 35 Abs. 2** BV] zu gewährleisten. *«Daran vermag nichts zu ändern, dass die Konfrontation mit religiösen Inhalten im Kathi von gewissen Eltern bzw. Kindern akzeptiert oder sogar gewünscht wird»* (E. 7.1). Hinzu kommt, dass die Gemeinde Wil dem Anschein nach aktuell gar nicht in der Lage wäre, ohne das Kathi genügend Schulplätze anzubieten. Der Schulvertrag *«integriert das Kathi als tragenden Pfeiler in das Wiler Oberstufensystem»*, womit weder rechtlich noch faktisch ausgeschlossen werden kann, dass die Gemeinde Wil gestützt auf den Schulvertrag Schülerinnen zum Besuch am Kathi verpflichten könnte. **Folglich erstreckt sich das bei öffentlichen Schulen übliche, die Neutralitätspflicht mitbegründende Zwangsmoment ohne Weiteres auf den Schulbetrieb am Kathi** (E. 7.1 passim). Die religiöse Prägung des Unterrichts am Kathi kann gemäss Bundesgericht nicht mit *«einem freiwilligen konfessionellen Religionsunterricht»* gleichgesetzt werden, womit dieser über die im St. gallischen Verfassungsrecht festgelegte Bezugnahme auf christliche Wertvorstellungen oder Grundsätze [**Art. 3 Abs. 1 Satz 2 VSG-SG**²⁵] hinausgeht (E. 7.3). Die Führung einer öffentlichen Sekundarschule am Kathi verletzt folglich die Glaubens- und Gewissensfreiheit, womit auch der Grundsatz der religiösen Neutralität nicht mehr gewährleistet ist (E. 7.7). Darüber hinaus verstösst die Regelung auch gegen das Gebot der Gleichbehandlung der Geschlechter und den daraus abgeleiteten Grundsatz des gemischtgeschlechtlichen Unterrichts (E. 8.7). Beschwerde gutgeheissen.

²³ Allen voran die Kantone Genf und Neuenburg.

²⁴ Prägnant und zutreffend **bereits vor zehn Jahren** AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1349: *«Ob und wie die Kantone dieses Verhältnis zu regeln gedenken, ist ihnen anheimgestellt, allerdings unter der zentralen Bedingung, dass sie dabei die Grundrechte (...) sowie, falls anerkannt, die Gemeindeautonomie beachten. Das tönt lapidar, ist aber angesichts der geschichtlich gewachsenen, von Kanton zu Kanton recht unterschiedlichen Verschränkung des Geistlichen und Weltlichen und der stetigen Fortentwicklung der grundrechtlichen Rechtsprechung keine Selbstverständlichkeit. Die Wahrung der grundrechtlichen Schranken der kantonalen Zuständigkeit zur Regelung der Beziehung zwischen Kirche und Staat obliegt in erster Linie dem Bundesgericht, welches damit eine wichtige Aufsichtsunktion wahrnimmt»* [Hervorhebung durch den Verfasser].

²⁵ Volksschulgesetz (VSG [VSG-SG]) vom 13. Januar 1983 (**sGS 213.1**).

Dieses Bundesgerichtsurteil wurde in zahlreichen Medienberichten wiedergegeben und sogleich auch kurz darauf von der Politik aufgegriffen.²⁶ Die erste Reaktion liess nicht lange auf sich warten: Keine zwei Monate nach der Urteilsfällung wurde im St. Galler Kantonsrat eine Motion eingereicht, welche mit einem neuen Art. 89 Abs. 2^{bis} KV-SG die Gemeinden ermächtigen soll, Verträge mit privaten und öffentlichen Schulen, auch solche die *«christlich-humanistische Werte im Sinne der im Kanton (...) öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften vermitteln»* abzuschliessen; *«[g]eschlechtergetrennte Unterrichtsformen»* sollen nach der neuen Norm explizit zulässig sein.²⁷ Die Motion wurde mit 71 Ja- zu 40 Nein-Stimmen vom Kantonsrat gutgeheissen.²⁸

Die nächste Reaktion folgte aus Bundesbern: Nur wenige Wochen nach der Urteilsfällung reichte die St. Galler Ständerätin ESTHER FRIEDLI ein Postulat ein, welches vom Bundesrat geprüft haben will, wie *«die Wertungsspielräume der kantonalen Gesetzgeber gegen die expansive Grund- und Menschenrechtsauslegung durch das Bundesgericht institutionell abgesichert werden können»*.²⁹ In der Ratsdebatte brachte die Postulantin den vorliegenden Entscheid des BGer ausdrücklich als *«eines von zahlreichen Beispielen dafür, wie die Gerichte instrumentalisiert werden, um politische Anliegen durchzusetzen, wenn man dafür keine politische Mehrheiten findet»*.³⁰ Das Postulat wurde am 16. Juni 2025 vom erstbehandelnden Rat angenommen und wird zurzeit vom Bundesrat behandelt.

Das Anliegen des Postulats ist im Kern nicht aus der (Parlaments-)Luft gegriffen: Bereits seit mehreren Jahren ist in der Rechtsprechung des BGer die Tendenz zu beobachten, die Tendenz zu beobachten, die Autonomie der Kantone in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen (insbesondere aber aus den Grundrechten) einzuschränken.³¹ Der Entscheid über das Wiler Kathi führt diesen Trend nicht nur fort, sondern kann als eine weitere Akzentuierung dessen angesehen werden (zur weitergehenden Würdigung s. [Kap. III.](#)).

3. «Bündner BAB-Bewilligungen»

Urteil [1C_170/2024](#) vom 7. März 2025 (zur Publikation vorgesehen)

Die Baukommission der Bündner Gemeinde Zizers hatte ein Baugesuch über den Neubau eines landwirtschaftlichen Ökonomiegebäudes ausserhalb der Bauzone (BAB-Bewilligung: Art. 87 KRG-GR³²) aus formellen und materiellen Gründen abgewiesen, ohne es zuvor der zuständigen kantonalen Fachbehörde zur materiellen Prüfung zu überweisen.

²⁶ Illustrativ hierzu einer der letzten Berichte zum Thema: FONTANA K., Zwist um das «Kathi»: Darf ein Kanton auf christlichen Mädchenschulen bestehen?, in: [NZZ](#) vom 2. Oktober 2025.

²⁷ [Motion 42.25.01 TSCHIRKY-GAISERWALD/SCHMID-BUCHS](#) *«Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern»* vom 10. März 2025 in ihrem am 17. September 2025 [geänderten Wortlaut](#). Eine am 2. Juni 2025 eingereichte [Interpellation](#) wurde vom Kantonsrat bisher noch nicht behandelt.

²⁸ Geschäft des Kantonsrats 42.25.01 *«Vielfalt der Schulformen respektieren und absichern»*, [Abstimmung](#) vom 17. September 2025; DE MARTIS D., Kathi-Motion kommt trotz Bedenken durch, in: St. Galler Tagblatt vom 18. September 2025; Verfassungsrevisionen unterliegen gemäss Art. 48 lit. a KV-SG im Kanton St. Gallen generell dem obligatorischen Referendum. Demzufolge wird das St. Galler Stimmvolk in naher Zukunft an der Urne über die Annahme oder Ablehnung des «Kathi-Artikels» zu entscheiden haben.

²⁹ [Postulat 25.3164 FRIEDLI](#) *«Bedroht die expansive Auslegung von Grund- und Menschenrechten durch das Bundesgericht den Föderalismus?»* vom 19. März 2025.

³⁰ [AB 2025 S. 569 \(in fine\)](#) f.

³¹ Vgl. BOSSY DELGADO P./COLLETTE M. M., [Rechtsprechungsobservatorium 2024](#), Föderalismusrelevante Gerichtsurteile, S. 5 f., in: IFF-Newsletter 1/2025 vom 7. April 2025.

³² Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG [KRG-GR]) vom 6. Dezember 2004 ([BR 801.100](#)).

Gemäss [Art. 25 Abs. 2 RPG](#) entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Das BGer erwog, dass der **Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 RPG in allen Amtssprachen bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone klar eine kantonale Behörde verlangt**, gleichgültig ob die kommunale Baubehörde das entsprechende Baugesuch gutzuheissen oder abzuweisen gedenkt (E. 3.1). Mit der Inkraftsetzung von Art. 25 f. RPG wollte der Gesetzgeber eine **einheitliche und rechtsgleiche Behandlung von Ausnahmegesuchen sicherstellen** (E. 3.2 f.). Gemäss der Botschaft zur RPG-Revision 1996³³ war gerade die *«Gemeindestruktur der Schweiz»* der Grund für diese in die kantonale Organisationsautonomie eingreifende Verfahrensbestimmung; gerade kleinere Gemeinden wären andernfalls mit der Komplexität der erforderlichen Beurteilung überfordert (E. 3.2.3 in medio m.w.H.). Sowohl der Wortlaut als auch der **Sinn und Zweck sprechen** damit **dafür, dass Art. 25 Abs. 2 RPG eine bundesrechtliche Pflicht statuiert, bei sämtlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone die zuständige kantonale Behörde beizuziehen** (E. 3.3 in medio), und zwar **sowohl bei Erteilung** von Baubewilligungen **als auch bei Verweigerungen** von Baugesuchen (E. 3.3 in fine).³⁴ Die Organisationsautonomie der Kantone steht dieser Verfahrenskoordination durch das Bundesrecht nicht entgegen: Bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen handelt es sich um *«ein wichtiges Vollzugsanliegen in einer Grundsatzfrage der Raumplanung, das eine Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie rechtfertigt»* [Hervorhebungen durch den Verfasser], was eine Delegation der Entscheidungs- und damit Vollzugskompetenz über Ausnahmegewilligungen folglich ausschliesst. Für die **Gemeindeautonomie besteht in diesem Bereich folglich kein Raum**. Auch die Errichtung von zonenkonformen Bauten in der Landwirtschaftszone stellt *«ein Anliegen des RPG dar»* (E. 3.6 passim, u.a. m.H.a. [BGE 128 I 254](#) E. 3.8 und [BGE 133 II 321](#) E. 4.3.5). In casu hatte die Gemeinde Zizers sogar ohne jegliche inhaltliche Abstimmung mit der kantonalen Fachbehörde einen negativen Bauentscheid gefällt; eine derartige Verfahrensregel verstösst zugleich gegen das von [Art. 25a RPG](#) geforderte Koordinationsgebot (E. 4.3 m.w.H. und 4.3.4). Die Sache wurde daher direkt an die Gemeinde Zizers zur Neubeurteilung des Baugesuchs zurückgewiesen, unter Verpflichtung zum Mitbezug des ARE-GR und mit der Aufforderung zur Sicherstellung, *«dass in einem koordinierten bzw. konzentrierten Verfahren (...) ein der bundesrechtlichen Zuständigkeitsordnung entsprechender Entscheid ergehen kann»* (E. 5). Beschwerde gutgeheissen.

Das vorliegende Urteil ist just zu einer Zeit gefallen, in der im Bundesparlament gleich mehrere parlamentarische Vorstösse hängig sind, die auf eine Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren,

³³ Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996 ([BB1 1996 III 513](#)).

³⁴ Für diese Verfahrenskonzentration bei einer [kantonsweit] singulären Fachbehörde sprechen für das BGer auch prozessökonomische Gründe: Wenn, wie in casu, die Gemeinde einen BAB-Abweisungsentscheid treffen dürfte, übernehme das VGer-GR im Beschwerdeverfahren materiell die Rolle der kantonalen Fachbehörde, wobei alsdann die Fachbehörde die Sache ans Bundesgericht weiterziehen müsste, wenn sie mit dem kantonalen Entscheid nicht einverstanden wäre. Das wäre aufgrund der eingeschränkten Kognition des Bundesgerichts über kantonales Recht und Sachverhaltsrügen gerade im Planungs- und Baurecht problematisch, da die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone vom Bundesrecht nicht abschliessend geregelt wird und von den Kantonen (und ggf. Gemeinden) sogar enger oder weiter gefasst werden darf (E. 3.4 m.w.H.).

insbesondere von Wohnbauprojekten, abzielen.³⁵ Obschon die dort entschiedene Streitsache weder materiell- noch formell-rechtlich in Zusammenhang mit den hängigen Anliegen steht, hat sich der Entscheid mit einer politisch hochaktuellen Rechtsfrage befasst: Wann und inwieweit ist der Bund gestützt auf Art. 75 BV überhaupt ermächtigt, in die (Aufgaben-, Organisations- und Vollzugs-)Autonomie der Kantone einzugreifen? Bei der Regelung von Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone i.S.v. Art. 25 Abs. 2 RPG gehen Gesetzgeber, Judikative und die Lehre von der davon aus, dass der bundesrechtliche Eingriff in die kantonale Verfahrenshoheit verfassungskonform ist.³⁶ Dies hat das BGer nun neuerlich in E. 3.6 des vorliegenden Entscheids mit aller Deutlichkeit bestätigt. Darin zeigt sich, wie weitgehend auch eine auf einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gründende Norm des Bundesrechts die Kompetenz der Kantone in konkreten Sachbereichen zulässigerweise einschränken kann.

4. «Verfassungswidrige SEM-Zustimmung»

Urteil [2C_681/2023](#) vom 19. März 2025 ([BGE 151 I 382](#))

Ein irakischer Staatsangehöriger mit Permis B wurde während seiner Aufenthaltszeit in der Schweiz wegen diverser Verbrechen und Vergehen strafrechtlich verurteilt. Zum Zeitpunkt seiner Haftentlassung bestanden zudem Verlustscheine in der Höhe von mehreren hunderttausend Franken über ihn. Nach zweimaliger Verwarnung ([Art. 99 Abs. 2 AIG](#)³⁷) verweigerte das Migrationsamt des Kantons Zürich die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und ordnete seine Wegweisung an. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Zürcher Verwaltungsgericht teilweise gutgeheissen und aufgehoben; gleichzeitig lud das Verwaltungsgericht das SEM im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zur Verlängerung der betreffenden Aufenthaltsbewilligung ein. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) verweigerte seine Zustimmung hierzu und verfügte die Ausweisung. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht ab.

Ad Völkerrecht: Gemäss Art. 99 Abs. 2 AIG kann das SEM seine Zustimmung zu bestimmten ausländerrrechtlichen Verwaltungs- oder Beschwerdeentscheiden verweigern, befristen oder an Bedingungen und Auflagen knüpfen. Nach der Botschaft des Bundesrats ist dieses Zustimmungsverfahren als Instrument der Bundesaufsicht zu betrachten, über welches das SEM ein rechtskräftiges kantonales Gerichtsurteil umgehen kann (E. 4.2 m.w.H.). Art. 99 Abs. 2 AIG liegt in keinem Spannungsverhältnis zum Recht auf wirksame Beschwerde ([Art. 13 EMRK](#)), da die kantonalen Rechtsmittelverfahren zeitlich vor dem SEM-Zustimmungsverfahren stattfinden und allfällige

³⁵ [Postulat 23.3640](#) GMÜR-SCHÖNENBERGER «Massvolle Kostenaufgabe bei Einsprachen in Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren» vom 20. September 2023; [Postulat 23.3918](#) MÜLLER «Keine Gratisverzögerung von rechtskonformen Bau- und Planungsprojekten» vom 27. September 2023; [Postulat 24.3637](#) CARONI «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken» vom 17. September 2024; [Postulat 24.4411](#) WICKI «In zwei Jahren von der Baueingabe bis zum Spatenstich – Beschleunigung der Bauverfahren in Abstimmung mit dem Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit» vom 11. März 2025; [Motion 24.4475](#) FEHR DÜSEL «Analyse und Bekämpfung von offensichtlich missbräuchlichen Einsprachen in Planungs- und Baubewilligungsverfahren» vom 21. März 2025.

³⁶ So bereits die Botschaft des Bundesrates zu einer Teilrevision des RPG vom 22. Mai 1996, [BBl 1996 III 513](#), 550 f.; vgl. hierzu konzise: WALDMANN B./BOSSY DELGADO P., [Bundesregelung für ein strafferes Baubewilligungsverfahren, Würdigung aus bundesstaatsrechtlicher Sicht](#), in: [IFF-Newsletter 3/2025](#) vom 16. Oktober 2025, S. 13 m.w.H.

³⁷ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 ([SR 142.20](#)).

Beschwerdeverfahren gegen den SEM-Zustimmungsentscheid dementsprechend erst nach den kantonalen Rechtsmittelverfahren vom Bundesverwaltungsgericht beurteilt werden (E. 4.4.4 f.). Art. 99 Abs. 2 AIG erweist sich im Ergebnis als konventions- resp. völkerrechtskonform³⁸ (E. 4.5.1–4.5.4; 4.7).

Ad Bundesverfassung (Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit): Nach dem **Gewaltenteilungsprinzip** darf die Regierung grundsätzlich keine Bestimmungen erlassen, die in einem [formellen] Gesetz stehen müssen (Art. 164 und 182 BV). Sein Inhalt **ergibt sich primär aus dem kantonalen Recht**, dieser *«kann aber auch durch bundesrechtliche Vorgaben beeinflusst sein»* (E. 4.9.1). Aus Art. 30 Abs. 1 i.V.m. Art. 191c BV ergibt sich in Verbund mit dem Gewaltenteilungsprinzip, dass Verwaltungsbehörden aller Stufen an rechtskräftige Gerichtsurteile gebunden sind, folglich können nur Gerichte solche Entscheide abändern. **Demnach ist eine Übersteuerung von Gerichtsurteilen durch Verwaltungsbehörden aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips ausgeschlossen, ausser wenn sich eine solche Befugnis direkt aus dem Verfassungsrecht ergibt. Dasselbe gilt im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen:** Die Bundesverwaltung darf somit nicht im Rahmen ihrer Bundesaufsicht ein kantonales Gerichtsurteil aufheben, erst recht nicht, wenn ihr die Behördenbeschwerde gegen den Entscheid offensteht; diese stellt ein hinreichend wirksames Instrument der Bundesaufsicht dar (E. 4.9.2 passim).³⁹ Indem Art. 99 Abs. 2 AIG *«dem SEM in Abweichung von der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung und trotz bestehender Möglichkeit der Anfechtung beim Bundesgericht die Befugnis einräumt, rechtskräftige Entscheide kantonomer Gerichtsinstanzen zu übersteuern»*, ohne dass die BV dem SEM eine Grundlage hierfür gibt, verstösst das Zustimmungsverfahren gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der kantonalen Verwaltungsjustiz (Art. 30 Abs. 1 BV) und den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 51 Abs. 1 BV; E. 4.9.3). Art. 99 Abs. 2 AIG erweist sich im Ergebnis als völkerrechtskonform, aber bundesverfassungswidrig. Als Bundesgesetz aber bleibt Art. 99 Abs. 2 AIG **für die rechtsanwendenden Behörden nach Art. 190 BV dennoch massgebend**. Das Bundesgericht appelliert im Entscheid aber explizit an den Bundesgesetzgeber, *«die dargelegte verfassungsrechtliche Problematik zu entschärfen»* (E. 4.10). Alle übrigen materiellrechtlichen Rügen wies das Bundesgericht aus anderen Gründen ab (E. 6–8.7). Beschwerde abgewiesen.

In diesem Urteil hat das BGer sehr exemplarisch das System des Schweizerischen Bundesverfassungsrecht aufgezeigt: Bundesgesetze unterliegen nicht der Verfassungsgerichtsbarkeit und sind auch anzuwenden, wenn sie der Bundesverfassung widersprechen. Dennoch ist es dem BGer nach Lehre und Rechtsprechung erlaubt, eine Norm des Bundesgesetzesrecht auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung zu prüfen. In der Lehre wird dieses sog. Prüfungsgebot sogar als eigentliche Pflicht des Gerichts erachtet.⁴⁰ Im vorstehenden Urteil hat das BGer diese Pflicht tatsächlich sehr ernst genommen: Dabei hat es für die Überprüfung der Vorschrift von Art. 99 Abs. 2 AIG korrekterweise zwischen

³⁸ Hinsichtlich der gerügten Verletzung von Art. 2 Abs. 3 UNO-Pakt II wies das BGer diese mit der Begründung aus dem Recht, dass in casu keine Verletzung von Art. 13 EMRK vorliegt und folglich Art. 2 Abs. 3 UNO-Pakt II ebenso wenig verletzt sein kann, da diese Norm keine weitergehenden Garantien als die Konvention enthält (E. 4.7).

³⁹ Ob die Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Aufsicht ein kantonales Gerichtsurteil gestützt auf Art. 186 Abs. 4 BV kassieren darf, liess das BGer offen, zweifelte dies aber im einem beiläufigen obiter dictum (*«wenn überhaupt»*) an (E. 4.9.2 in fine).

⁴⁰ So EPINEY A., in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK BV], 2. Aufl., Basel 2025, Art. 190 N 35 in medio m.w.H.

der Völkerrechts- und der Verfassungskonformität unterschieden. Hätte das Zustimmungsverfahren an sich gegen ein in der EMRK verbrieftes Recht des Beschwerdeführers verstossen, hätte Art. 99 Abs. 2 AIG wegen Konventionswidrigkeit – aber auch bei Kerngehaltsverletzung eines «nur» in der BV gewährten Grundrechts⁴¹ – die Anwendung versagt werden müssen.⁴²

Nicht so jedoch dem gesamtschweizerisch immanenten Gewaltenteilungsprinzip – in dieser Hinsicht erachtete das SEM-Zustimmungsverfahren als inkompatibel mit dem Gewaltenteilungsprinzip und dem verfahrensgrundrechtlichen Anspruch auf ein unabhängiges Gericht. Besonders hervorzuheben ist die höchstrichterliche Verdeutlichung, dass die **grundsätzliche Teilung der Staatsgewalten bloss unter den Akteuren einer Staatsebene, sondern auch im Verhältnis der föderalen Staatsebenen untereinander gilt**. Die bundesverfassungswidrige Anwendung des SEM-Zustimmungsverfahrens ist aufgrund der Völkerrechtskonformität sowie der nicht auszumachenden Kerngehaltsverletzung von Art. 30 Abs. 1 BV dogmatisch zwar konsequent und insoweit im Sinne der Rechtssicherheit, dennoch ist der unmittelbar darauf getroffene Appellentscheid höchst positiv aufzunehmen: Mit seiner insgesamt präzise hergeleiteten Verfassungswidrigkeit von Art. 99 Abs. 2 AIG und der Aufforderung an den Bundesgesetzgeber, dieses «Manko» zu korrigieren, **bekannt sich das BGer explizit zur grundlegenden Bedeutung sowohl des Gewaltenteilungsprinzips (und damit dem Rechtsstaatsprinzip) als auch des Föderalismusprinzips im Schweizer Staatsrecht**. Nun bleibt nur zu hoffen, dass die beiden Kammern der Bundesversammlung den Appell des BGer mit nur folgerichtig gebührender Ernsthaftigkeit alsbald behandeln.

5. «Causa Simon Stocker»

Urteil [1C_467/2024](#) vom 24. März 2025 ([BGE 151 I 354](#))

Anlässlich der eidgenössischen Wahlen 2023 wurde Simon Stocker anstelle von Thomas Minder für den Kanton Schaffhausen in den Ständerat gewählt. Die beim Schaffhauser Regierungsrat und später beim kantonalen Verwaltungsgericht erhobenen Beschwerden wurden abgewiesen.

Materiell wurde die Wahl mit der Rüge angefochten, Stocker hätte seinen Wohnsitz im Zeitpunkt seiner Wahl in der Stadt Zürich und nicht in der Stadt Schaffhausen gehabt (vgl. SV lit. C und E. 4). In formeller Hinsicht erwog das Bundesgericht, dass es sich bei der gerügten Wohnsitzpflicht nicht um eine Vorbereitungshandlung zur Wahl, sondern eine **Wählbarkeitsvoraussetzung** geht, die am Wahltag selbst erfüllt sein muss;⁴³ von den Stimmberechtigten kann nicht verlangt

⁴¹ Dazu konzise EPINEY A., BSK BV, a.a.O., Art. 190 N 40, insbesondere m.H.a. LOOSER M. E., Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Eine Bestandesaufnahme unter Berücksichtigung der amerikanischen und deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, Diss. St. Gallen 2011, Zürich/St. Gallen 2011; gl.M. MARTENET V., in: Martenet/Dubey (Hrsg.), Commentaire romand Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 190 N 57 m.H.a. EPINEY A., BSK BV, a.a.O., Art. 190 N 37: Der Kerngehaltsschutz gemäss Art. 36 Abs. 4 BV stellt eine lex specialis zum Anwendungsvorrang nach Art. 190 BV dar.

⁴² Lehre und Praxis gehen hier überwiegend vom **Primat des Völkerrechts** aus: Vgl. EPINEY A., BSK BV, a.a.O., Art. 190 N 42; LOOSER M. E., in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundesverfassung, Band 2, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 190 passim, insbesondere N 42 m.w.H. und 43 in fine (in diesem Kontext ist zudem auf die Schubert-Praxis [[BGE 99 Ib 39](#)] sowie die PKK-Praxis [[BGE 125 II 417](#)] hinzuweisen); ferner auch EPINEY A., BSK BV, a.a.O., Art. 5 N 97a m.w.H.

⁴³ Vorbereitungshandlungen können bereits vor der Wahl bestehen und müssten konsequenterweise sofort – und nicht erst nach Feststellung des Wahlergebnisses – gerügt werden, andernfalls wäre eine Beschwerde hiergegen verspätet erfolgt (E. 1.3.2 in medio).

werden, sich abzeichnende Mängel noch vor der Wahl anzufechten (E. 1.3.2). **Ständeratswahlen** sind kantonale Wahlen ([Art. 150 Abs. 3 BV](#)) und fallen deshalb unter die **Organisationsautonomie** der Kantone, wobei die kantonalen Wahlen dennoch im Rahmen der Garantie der politischen Rechte ([Art. 34 BV](#)) auszuüben sind. Diese werden gemäss [Art. 39 Abs. 2 Satz 2 BV](#) und [Art. 3 Abs. 1 BPR](#)⁴⁴ am politischen Wohnsitz ausgeübt. Dieser Begriff stellt auf den zivilrechtlichen Wohnsitz i.S.v. [Art. 23 Abs. 1 ZGB](#) und auf die in Art 3 BPR vorausgesetzte Anmeldung in der betreffenden Gemeinde ab. Der **Begriff des politischen Wohnsitzes ist somit bundesrechtlicher Natur**, womit er für die Kantone verbindlich ist. Stocker war am Wahltag im Stimmregister der Stadt Schaffhausen eingetragen (E. 3.1 passim). Das Schaffhauser Recht ([Art. 40 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 Abs. 1 KV-SH](#)⁴⁵) führt die Voraussetzungen zur Bestimmung des politischen Wohnsitzes weder weiter aus noch bestimmt es Ausnahmen davon. Daher ist einzig auf den bundesrechtlichen Begriff abzustellen. Folglich sind einzig die Verhältnisse am Wahltag massgebend (E. 3.2). Daher lässt sich aus der blossen Eintragung im kommunalen Stimmregister noch nicht darauf schliessen, ob der politische Wohnsitz im Kanton gelegen hat oder nicht (E. 4.1). Nach den vorinstanzlichen Feststellungen wuchs Stocker in Schaffhausen auf und lebte fortan gut vierzig Jahre dort. Nach Heirat und der Geburt eines Sohnes zog er mit seiner Familie 2021 nach Zürich um. 2022 meldete er sich erneut in Schaffhausen an und mietete dort eine 2-Zimmer-Wohnung, hielt sich aber wochentags überwiegend in der Familienwohnung in Zürich auf (E. 5.1). Darauf gestützt erachtete die Vorinstanz die Stadt Schaffhausen als zivilrechtlichen Wohnsitz Stockers (E. 5.2.). Das Bundesgericht verwarf diese Sachverhaltswürdigung: Aus den vorinstanzlichen Feststellungen kann nur geschlossen werden, dass Stocker am Wahltag zivilrechtlichen Wohnsitz in Zürich und damit nicht im Kanton Schaffhausen hatte. Das **Wohnsitzerfordernis kann insbesondere nicht dadurch «beiseite geräumt werden, dass [Stocker] gerichtlich attestiert wird, am Wahltag «hinreichend eng» mit dem Kanton Schaffhausen verbunden gewesen zu sein** [Hervorhebung durch den Verfasser], um diesen als (...) Standesvertreter im Ständerat vertreten zu können. Rechtlich verlangt wird keine hinreichend enge Verbindung zum Kanton, sondern das Vorliegen eines Wohnsitzes im Kanton» (E. 5.3); ein solches Begriffsverständnis würde überdies die Gefahr willkürlicher Interpretationen in sich bergen. Aufgrund des **demokratischen Territorialitätsprinzips**⁴⁶ besteht eine enge Verbindung zwischen dem zivilrechtlichen und politischen Wohnsitz (E. 5.6 f.). Da Stockers politischer Wohnsitz am Wahltag nach dem Gesagten nicht in Schaffhausen lag, verletzte seine Wahl die Wählbarkeitsvoraussetzung des Wohnsitzprinzips und damit Art. 34 Abs. 1 BV, folglich ist diese ungültig. Das Bundesgericht hob die Wahl aus Gründen der Verhältnismässigkeit, der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes mit Wirkung ex nunc auf (E. 6 m.w.H.). Da für die Ständeratswahl im Kanton Schaffhausen das Majorzprinzip gilt, kann in diesem Fall nicht der Kandidat mit den zweitmeisten Stimmen für gewählt erklärt werden, sondern die Wahl ist zwingend zu wiederholen (E. 7). Beschwerde teilweise gutgeheissen.

Das Urteil im Fall Simon Stocker gliedert sich im weiteren Sinne ebenfalls in die Reihe der Entscheide, in denen das BGer in kantonale Wahlen (und Abstimmungen) aus bundesverfassungsrechtlichen

⁴⁴ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 ([SR 161.1](#)).

⁴⁵ Verfassung des Kantons Schaffhausen [KV-SH] vom 17. Juni 2002 ([SHR 101.000](#))

⁴⁶ Dazu TSCHANNEN P., BSK BV, a.a.O., Art. 39 N 12 ff.

Gründen eingreift.⁴⁷ Vorliegend lag dies aber u.a. massgeblich daran, dass das Schaffhauser Recht die vom Bundes(verfassungs)recht gestellten Voraussetzungen zum passiven Wahlrecht in Bezug auf den politischen Wohnsitz nach Ansicht der BGer nicht weitergehend definiert bzw. keine Ausnahmetatbestände vorgesehen hat. Da der Begriff des politischen Wohnsitzes jedoch klar als bundesrechtlich erachtet und aus Gründen des demokratischen Territorialitätsprinzips weiter der enge Konnex des politischen zum zivilrechtlichen Wohnsitz pointiert betont wurde, kann aufgrund dieses relativ eng definierten bundesrechtlichen «Korsetts» nur angenommen werden, dass den Kantonen bei der konkretisierenden Ausgestaltung des politischen Wohnsitzes auch dann ein eher geringer Legiferierungsspielraum bleibt, auch im Lichte von Art. 39 Abs. 2 Satz 2 BV. Zwar kann die Auslegung des BGer mit Blick auf zeitgenössisch gelebte Wohnmobilität⁴⁸ nicht ganz zu Unrecht als etwas begriffsjuristisch angesehen werden, dennoch ist sie m.E. im Ergebnis zu begrüßen: Die Bundesverfassung bestimmt klar, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden. Aus Gründen der Gleichberechtigung der Kantone im Bund und der Rechtssicherheit ist bereits deshalb ein in seinen Grundfesten einheitliches Begriffsverständnis geboten. Regional gewünschten Unterschieden – etwa wegen partikulärer Wohngewohnheiten der Bevölkerung eines Kantons und ihrer in ihrem Verfassungs- oder Gesetzesrecht ausgedrückten Rechtsüberzeugung – wird durch die von Verfassungs wegen zulässige Möglichkeit, Ausnahmen vom demokratischen Territorialitätsprinzip vorzusehen, hinreichend Rechnung getragen.

III. Gesamtwürdigung

Auch im Berichtsjahr 2025 hat sich allen voran das Bundesgericht in diversen Fällen erneut mit föderalismusrelevanten rechtlichen Fragen befassen müssen:

Im Fall der **Bündner Zuständigkeitsordnung bei Bauvorhaben in der Nichtbauzone** hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung bestätigt, wonach wichtige Vollzugsanliegen bei grundsätzlichen Anliegen des Raumplanungsgesetzes einen einschränkenden Eingriff des Bundes in die Organisationsautonomie der Kantone rechtfertigen, sofern sie für die *«Sicherstellung einer richtigen und rechtzeitigen Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone notwendig sind»*.⁴⁹ Im Bündner BAB-Bewilligungen-Urteil hat es somit erneut bekräftigt, dass der Bund mit den in Art. 25 Abs. 2 und Art. 25a RPG enthaltenen bundesrechtlichen Vorgaben weitreichende Verfahrensbestimmungen aufgestellt hat, welche den Kantonen im entsprechenden Ausmass keinen Gestaltungsspielraum mehr lässt. Somit ist es – gerade mit Blick auf [Art. 50 Abs. 1 BV](#) – nur folgerichtig, wenn es den Kantonen verwehrt bleibt, den Gemeinden über Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone eine Entscheidkompetenz zuzuweisen und ihnen dementsprechend auf diesem

⁴⁷ S. dazu BOSSY DELGADO P./COLLETTE M. M., Fn. 30 hiavor.

⁴⁸ Eine an der ETHZ eingereichte Masterarbeit sieht eine *«sich bei bedarfsgerechtem Wohnflächenkonsum ergebende Mobilisierung von Wohnraum»* sogar als u.U. wirksamste Massnahme zur Realisierung der inneren Siedlungsentwicklung und Nutzungsverdichtung: ZUMSTEIN L. I., [Wohnmobilität – die bessere innere Siedlungsentwicklung?](#), Masterarbeit vom 27. September 2021 in Rahmen des MAS in Raumplanung 2019/21 an der ETHZ; das BGer hat auf die zeitgenössisch erhöhte Mobilität und «dezentralisierte Lebensweise» in E. 4.2 in initio m.E. hinreichend Bezug genommen.

⁴⁹ Grundlegend [BGE 128 I 254](#) E. 3.8.2 und 3.8.4; vgl. die Botschaft zur RPG-Revision 1998, [BBl 1996 III 513](#), 550 f.

Gebiet von Beginn weg keine Autonomie⁵⁰ zukommen kann. Wo der Bundesgesetzgeber verfassungskonform eine für die Kantone verbindliche Regel erlassen hat, muss das dem entgegenstehende kantonale Recht entsprechend zurücktreten ([Art.49 Abs. 1 BV](#)). Dementsprechend kann gar kein kantonales Recht gültig erlassen werden, dass den Gemeinden Autonomierechte einräumt. Darin zeigt sich, wie weit der Bund in der staatsrechtlichen Praxis gestützt auf einem ihm zukommende Grundsatzgesetzgebungskompetenz wie bei [Art. 75 Abs. 1 BV](#) die kantonale Autonomie in einem Sachbereich verfassungskonform eingreifen kann. Auch hier kann dies zulässigerweise regulatorisch so weit gehen, dass ex ante kein Platz mehr für die Gemeindeautonomie bleibt.

Im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte in den Kantonen sticht der Fall der **Schaffhauser Ständeratswahl von Simon Stocker** heraus: Anders als in der Causa Isabel Garcia, über welche das Bundesgericht im Jahr 2024 zu befinden hatte,⁵¹ musste das Bundesgericht beurteilen, was in Bezug auf die Ständeratswahl im Kanton Schaffhausen als politischer Wohnsitz gelten kann. Dass der politische Wohnsitz bundesrechtlicher Natur ist, ist in Lehre und Rechtsprechung bereits anerkannt gewesen. Insoweit hat das Urteil die Rechtsfolgen auf kantonale Wahlen aufgezeigt, wenn ein Kanton hierzu keine Ausnahmen i.S.v. Art. 39 Abs. 2 Satz 2 BV erlassen hat. Andererseits hat das Bundesgericht dem Prinzip der formellen Einheit der Rechtsordnung im vorliegenden Fall umfassend Rechnung getragen, indem es den politischen Wohnsitz mit dem in ihm als Voraussetzung enthaltenen Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes bei der Auslegung in Einklang gebracht hat. Gerade in Bezug auf die grundlegende Geltung des demokratischen Territorialitätsprinzips, wonach eine Person ihre politischen Rechte dort ausüben soll, wo sie von ihren Entscheiden am ehesten betroffen ist,⁵² ist diese harmonische Präzisierung sehr begrüssenswert. Zudem hat der Fall Stocker den Kantonen aufgezeigt, dass sie allfällige Ausnahmen davon rechtzeitig und rechtsgenügend implementieren müssen, falls der bundesrechtlich vorgegebene politische Wohnsitzbegriff ihrer Ansicht nach den kantonalen Besonderheiten nicht genügend Rechnung trägt.

Eine etwas zwiespältige höchstrichterliche Klärung erfolgte mit dem Fall der **Berner Zulassungsbeschränkung von Leistungserbringern** im Bereich der **obligatorischen Krankenversicherung**: Einerseits ist es im Dienste sowohl des Legalitätsprinzips als auch der effizienten Weiterentwicklung des obligatorischen Krankenversicherungssystems zur effektiven – und nicht nur rhetorischen – Implementierung kostendämpfender Massnahmen im Gesundheitsbereich sehr begrüssenswert, dass die Kantonsparlamente und ggf. das Kantonsstimmvolk bei der Umsetzung von Art. 55a KVG nicht in ausnahmslos jedem Fall zeitraubend tätig werden müssen, sondern sich die kantonale formellgesetzliche Grundlage der Zulassungsbeschränkung bereits aus dem bestehenden kantonalen Gesetzesrecht ergeben kann. Andererseits ist damit für die Kantone unklarer

⁵⁰ Nach der berühmten bundesgerichtlichen «Formel» sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diese nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (statt vieler: [BGE 146 I 36 E. 3.1](#)).

⁵¹ [BGE 151 I 41](#); s. dazu BOSSY DELGADO P./COLLETTE M. M., [Rechtsprechungsobservatorium 2024, Föderalismusrelevante Gerichtsurteile](#), in: [IFF-Newsletter 1/2025](#) vom 7. April 2025, S. 18–20.

⁵² Konzise: SEFEROVIC G., in: Glaser/Braun Binder/Bisaz/Torney Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar, [Art. 3 BPR](#) N 6 m.w.H.

denn je, ob ihr geltendes Recht als Eingriffsgrundlage bereits genügt oder nicht. Daher wird in naher Zukunft wohl weiterhin damit zu rechnen sein, dass die Zulassungsbeschränkungen des einen oder anderen Kantons noch zum Fall vor dem – oder eben für den – Richter werden. Im Ergebnis weckt dies den Anschein, dass das Bundesgericht sich bei seiner Entscheidungsbegründung im Berner OKP-Zulassungsbeschränkungsentscheid hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage von ergebnisorientierten Motiven leiten liess.⁵³ Aus föderalistischer Sicht ist aber dennoch in jedem Fall die Klarstellung des Verhältnisses von Bundesrecht und dem kantonalen Ausführungsrecht dazu zu begrüssen.

Aus staats- und verfassungsrechtlicher Sicht hebt sich das Grundsatzurteil zum **ausländerrechtlichen Zustimmungsverfahren des SEM** ab: Mit seiner Feststellung, dass Art. 99 Abs. 2 AIG gegen das Gewaltenteilungsprinzip im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen verstösst und dem Anspruch auf richterliche Unabhängigkeit und damit der Bundesverfassung widerspricht, hat das Bundesgericht den Katalog der bestehenden **bundesverfassungswidrigen Bundesgesetzen**,⁵⁴ die aufgrund des Anwendungsvorranges von Art. 190 BV dennoch massgeblich sind, um eine weitere Norm erweitert. Damit hat es klar gemacht, dass das SEM-Zustimmungsverfahren nicht nur einen nicht tragbaren Eingriff in den unserem Staatsrecht inhärenten Grundsatz der Gewaltenteilung darstellt, sondern schlussendlich gleichzeitig in unhaltbarer Weise gegen das Föderalismusprinzip verstösst (Bundesverwaltung gegen die Gerichte der Kantone). Trotz des Anwendungsvorranges von Art. 190 BV ist der Bundesgesetzgeber ganz grundsätzlich verpflichtet, höherrangiges Recht zu beachten, welches auf nationaler Ebene schlussendlich stets die Bundesverfassung selbst ist. Konsequenterweise sollte sich die Bundesversammlung dem im vorliegenden Urteil ausgemachten normenhierarchischen Problem stellen und die Verfassungswidrigkeit von Art. 99 Abs. 2 AIG auf dem Wege der Gesetzgebung korrigieren – unabhängig davon, ob sie dazu von Verfassungs wegen verpflichtet ist oder nicht.⁵⁵ **Gewaltenteilung** wie **Föderalismus** sind zwei **zentrale Pfeiler des Schweizerischen Staatssystems**. Umso begrüssenswerter ist der klare Appellentscheid des Bundesgerichts an den Bundesgesetzgeber zur Korrektur der Verfassungswidrigkeit.

Der aus föderalistischer Perspektive aber wohl bedeutendste – und mindestens politisch ebenso umstrittene – Entscheid des Berichtsjahr 2025 ist derjenige über **die katholische Mädchenskundarschule «Kathi» St. Gallen**. Staatlich finanzierte Schulen, die einen öffentlichen Bildungsauftrag erfüllen und zu deren Besuch die Schülerinnen und Schüler eines bestimmten Schulkreises auch zwangsweise verpflichtet werden können, haben gewissen grundrechtlichen Anliegen, insbesondere der Geschlechtergleichstellung, zu genügen. Die Reaktionen darauf aus dem St-Galler Kantonsrat zeigen allerdings, dass man dort mit dem Verdikt aus Lausanne, gelinde gesagt, mindestens teilweise nicht zufrieden ist. Aus föderalistischer Sicht ist die Unzufriedenheit durchaus nachvollziehbar: Mit dem Urteil setzt das Bundesgericht den **Trend** fort, **die kantonale Organisationsautonomie durch verfassungsrechtliche Vorgaben, insbesondere den**

⁵³ Vgl. dazu MEYER U., Richterlicher Wille = richterlicher Dezisionismus?, in: SJZ 121/2025, S. 923–928.

⁵⁴ Insoweit unzutreffend: DAUAG A./LAUKEMANN N./OBRECHT L., 2C_681/2023 vom 19. März 2025, in: ius.full 2025, S. 94–96.

⁵⁵ Vgl. dazu EPINEY A., BSK BV, a.a.O., Art. 190 N 30 und 36.

Grundrechten, einzuschränken. Neu ist dabei v.a. die Häufigkeit der Fälle, in welchen das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung in klassische kantonale Aufgabengebiete eingreift. So hatte es bereits 1990 das Frauenstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene im Kanton Appenzell Innerrhoden erst auf staatsrechtliche Beschwerde hin per Urteil eingeführt, 19 Jahre, nachdem das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 eingeführt wurde⁵⁶ – und anderthalb Jahre, nachdem mit Appenzell Ausserrhoden der zweitletzte Kanton sowie 18 Jahre, nachdem mit Obwalden der drittletzte Kanton das kantonale Frauenstimmrecht eingeführt hatten.⁵⁷ Das Frauenstimmrecht war also bereits seit zwei Jahrzehnten, stellenweise sogar seit über drei Jahrzehnten, in weiten Teilen der Schweiz eingeführt, bevor das Bundesgericht den letzten «Ausreisser» über ein kontemporäres Verfassungsverständnis von Art. 4 Abs. 2 und Art. 74 Abs. 4 aBV zu dessen Einführung verpflichtete. Der «Kathi»-Entscheid lässt sich im weiten Sinne ebenfalls in diese Rechtsprechungstradition einreihen.

Aus der im Berichtsjahr 2025 ergangenen Rechtsprechung sieht man, auf welch abenteuerliche und turbulente juristische Achterbahnfahrt sich der Schweizer Föderalismus begeben hat. Dabei hatte sich das Bundesgericht längst nicht nur mit klassischen Fragen der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen zu befassen, sondern dieses grundlegende Schweizer Staatsprinzip mit weiteren grundlegenden Staatsprinzipien, wie dem Gewaltenteilungsprinzip und dem Legalitätsprinzip, der Normenhierarchie und dem Ausmass der Geltung des Bundesrechts zusammen zu beurteilen oder gegeneinander abzuwägen. Mit den fünf hier vorgestellten Grundsatzurteilen hat das höchste Gericht des Landes die Föderalismusdebatte nicht nur in der juristischen Lehre belebt, sondern darüber hinaus in der Politik und in der Bevölkerung angeheizt.

⁵⁶ [BGE 116 Ia 359](#).

⁵⁷ [BFS, Die Einführung des Frauenstimmrechts](#).