

Andreas Auer

em. Professor für Staatsrecht an den Universitäten  
Zürich und Genf

# Staatsrecht der schweizerischen Kantone



Stämpfli Verlag

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>V</b>
<b>Inhaltsübersicht</b> .....	<b>IX</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>XXIII</b>
<b>Steckbriefe der Kantone</b> .....	<b>XXVII</b>
<b>§ 1 Die Kantone und ihr Staatsrecht</b> .....	<b>1</b>
<b>I Die schweizerischen Kantone</b> .....	<b>1</b>
<b>A Rechtliche Natur und Funktionen</b> .....	<b>1</b>
1 Lehre .....	2
2 Verfassungswortlaut.....	4
3 Die vierfache Funktion der Kantone .....	7
<b>B Die Kantone als dem Bund untergeordnete Gliedstaaten</b> .....	<b>9</b>
<b>C Die Kantone als Träger der Schweizerischen Eidgenossenschaft</b> .....	<b>13</b>
1 Die Kantone als ursprüngliche Verfassungsgeber der Schweizerischen Eidgenossenschaft .....	14
2 Die Kantone als Bestandteil des abgeleiteten Verfassungsgebers der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	17
3 Die Kantone als eigenständige Staatswesen.....	20
a Unmittelbare Staatlichkeitsindizien .....	21
b Mittelbare Staatlichkeitsindizien.....	26
<b>D Die Kantone als Organe des Bundes</b> .....	<b>30</b>
1 Begriff und Abgrenzung .....	30
2 Ständerat .....	31
3 Standesinitiative .....	32
4 Kantonsreferendum.....	33
5 Umsetzung des Bundesrechts.....	34
<b>E Die Kantone als Partner des Bundes</b> .....	<b>35</b>
<b>F Fazit</b> .....	<b>37</b>
<b>II Der Begriff des kantonalen Staatsrechts</b> .....	<b>37</b>
<b>§ 2 Organisation</b> .....	<b>43</b>
<b>I Bundesrechtliche Grundsätze</b> .....	<b>45</b>
<b>A Kantonale Organisationsautonomie</b> .....	<b>45</b>
<b>B Gewaltenteilung</b> .....	<b>46</b>
1 Grundsatz und Bedeutung .....	46
2 Gewährleistung durch die Kantonsverfassungen .....	49

<b>II</b>	<b>Volk</b> .....	<b>50</b>
<b>III</b>	<b>Parlament</b> .....	<b>52</b>
	A Zusammensetzung.....	52
	B Wahl.....	55
	C Zuständigkeit .....	60
	D Funktionsweise .....	64
	1 Allgemeines .....	64
	2 Parlamentarische Vorstösse .....	67
<b>IV</b>	<b>Regierung</b> .....	<b>74</b>
	A Zusammensetzung.....	74
	B Wahl.....	78
	C Zuständigkeit .....	80
	D Funktionsweise .....	85
<b>V</b>	<b>Verwaltung</b> .....	<b>89</b>
<b>VI</b>	<b>Varia</b> .....	<b>92</b>
	A Wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	92
	B Ombudsstelle .....	95
	C Rechnungshof (Cour des comptes) .....	95
<b>VII</b>	<b>Gerichte</b> .....	<b>96</b>
	A Bundesrechtliche Vorgaben .....	96
	B Ordentliche Gerichtsbarkeit .....	100
	1 Kanton Zürich .....	100
	2 Kanton Graubünden .....	101
	3 Kanton Waadt .....	103
	C Spezialgerichte.....	104
	D Verfassungsgerichte.....	106
	E Wahl.....	107
	1 Volkswahl .....	108
	2 Wahl durch das Parlament .....	109
	3 Wahl durch obere Gerichte .....	110
	4 Wahl durch die Regierung .....	110
	F Amtsdauer.....	110
	G Laienrichter.....	111
	H Justizrat.....	113
<b>VIII</b>	<b>Ständerat</b> .....	<b>114</b>
<b>IX</b>	<b>Zum politischen System der Kantone</b> .....	<b>115</b>
<b>§ 3</b>	<b>Struktur</b> .....	<b>123</b>
<b>I</b>	<b>Gebietseinteilung der Kantone</b> .....	<b>125</b>
<b>II</b>	<b>Intermediäre Ebene</b> .....	<b>127</b>
	A Öffentlich-rechtliche Körperschaften.....	127
	B Verwaltungseinheiten .....	129

<b>III</b>	<b>Gemeinden</b> .....	<b>132</b>
	A Rechtsstellung.....	133
	B Gemeindearten.....	134
	1 Einwohnergemeinden.....	135
	2 Bürgergemeinden.....	135
	3 Kirchengemeinden.....	136
	4 Spezialgemeinden.....	137
	C Gemeindeaufgaben.....	138
	D Organisation.....	142
	1 Grundzüge.....	142
	2 Die Stimmbürgerschaft.....	149
	a Zusammensetzung.....	149
	b Kompetenzen.....	151
	c Gemeindeversammlung.....	154
	3 Gemeindeparlament.....	156
	4 Gemeindeexekutive.....	157
	5 Ombudsstellen.....	158
	E Autonomie.....	158
	1 Begriff.....	158
	a Der Begriff der Gemeindeautonomie.....	159
	b Der Begriff der Verletzung der Gemeindeautonomie.....	163
	2 Abstufung nach Kantonen.....	165
	3 Schutz.....	173
	a Kantonale Rechtsmittel.....	173
	b Die Autonomiebeschwerde ans Bundesgericht.....	175
	F Aufsicht.....	176
	G Zusammenarbeit.....	178
	H Zusammenschluss.....	179
<b>IV</b>	<b>Städte und Agglomerationen</b> .....	<b>182</b>
<b>§ 4</b>	<b>Verfassung</b> .....	<b>185</b>
<b>I</b>	<b>Begriff</b> .....	<b>188</b>
	A Die Kantonsverfassung im formellen Sinn.....	190
	1 Kriterium.....	190
	2 Die formelle Verfassung in den einzelnen Kantonen.....	190
	3 «Authentische» Auslegung.....	193
	B Die Kantonsverfassung im materiellen Sinn.....	194
	C Die Kantonsverfassung im instrumentalen Sinn.....	195
<b>II</b>	<b>Funktion</b> .....	<b>196</b>
	A Vorbemerkungen.....	196
	B Verfassungsrechtlich belegte Funktionen.....	198
	C Unausgesprochene Funktionen.....	201

<b>III</b>	<b>Geschichte</b> .....	<b>203</b>
	A Alte Eidgenossenschaft.....	204
	B Helvetische Republik.....	206
	C Mediationsakte.....	207
	D Restauration.....	208
	E Regeneration.....	210
	F Die Bundesverfassung von 1848 und die Kantonsverfassungen.....	216
	G Demokratische Bewegung.....	217
	H Kontemporäre Totalrevisionswellen.....	220
<b>IV</b>	<b>Bundesrechtliche Vorgaben</b> .....	<b>224</b>
	A Gewährleistungsverfahren.....	225
	B Inhaltliche Anforderungen.....	231
	1 Demokratische Verfassung.....	231
	2 Vereinbarkeit mit Bundesrecht.....	236
	C Bundesgerichtliche Kontrolle.....	240
	1 Stimmrechtsbeschwerden betreffend Volksinitiativen.....	240
	2 Keine abstrakte Normenkontrolle.....	243
	3 Beschränkte inzidente Normenkontrolle nach der Gewährleistung.....	244
	4 Beurteilung.....	246
<b>V</b>	<b>Revision</b> .....	<b>248</b>
<b>VI</b>	<b>Inhalt</b> .....	<b>250</b>
<b>VII</b>	<b>Bedeutung</b> .....	<b>259</b>
<b>§ 5</b>	<b>Gesetzgebung</b> .....	<b>261</b>
<b>I</b>	<b>Begriff</b> .....	<b>262</b>
<b>II</b>	<b>Bundesrechtliche Vorgaben</b> .....	<b>266</b>
<b>III</b>	<b>Gesetz</b> .....	<b>269</b>
	A Formelle Gesetze.....	269
	1 Definition.....	269
	2 Inhaltliche Umschreibung.....	271
	3 Anzahl.....	276
	B Dringliche Gesetze.....	277
	C Verfahren.....	278
<b>IV</b>	<b>Verordnung</b> .....	<b>279</b>
	A Legislativverordnungen.....	279
	B Exekutivverordnungen.....	286
	1 Vollziehungsverordnungen.....	288
	2 Gesetzesvertretende Verordnungen.....	290
	3 Selbständige Verordnungen.....	298
	4 Verordnungsveto und parlamentarische Genehmigung.....	300
	C Verwaltungsverordnungen.....	302

<b>V</b>	<b>Verträge mit dem Ausland</b> .....	<b>303</b>
	A Bundesrechtliche Vorgaben .....	304
	B Völker- und europarechtliche Rechtsgrundlagen .....	306
	C Zuständige Organe .....	308
	D Rang .....	310
	E Bedeutung .....	311
<b>VI</b>	<b>Kommunale Rechtsetzung</b> .....	<b>312</b>
	A «Gemeindeverfassungen» .....	313
	B «Gemeindegesezte» .....	315
	C «Gemeindeverordnungen» .....	318
<b>§ 6</b>	<b>Interkantonale Zusammenarbeit</b> .....	<b>321</b>
<b>I</b>	<b>Begriff</b> .....	<b>323</b>
<b>II</b>	<b>Organe der interkantonalen Zusammenarbeit</b> .....	<b>326</b>
	A Regierungskonferenzen .....	327
	1 Die Konferenz der Kantonsregierungen .....	327
	2 Regionale Regierungskonferenzen .....	329
	B Direktorenkonferenzen .....	329
	1 Nationale Direktorenkonferenzen .....	329
	2 Regionale Direktionskonferenzen .....	332
	C Fachpersonenkonferenzen .....	333
	D Interkantonale Anstalten und Körperschaften .....	334
	E Interkantonale Organe aufgrund von Spezialvereinbarungen .....	335
	F Zusammenarbeit der Parlamente .....	337
	1 Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz .....	337
	2 Westschweizer Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente ...	337
	3 Interkantonale Legislativkonferenz .....	339
	G Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen .....	339
	1 Hochschulwesen .....	340
	2 Varia .....	341
<b>III</b>	<b>Interkantonale Vereinbarungen</b> .....	<b>342</b>
	A Rechtsnatur und Erscheinungsformen .....	342
	B Bundesrechtliche Vorgaben .....	348
	C Abschlussverfahren .....	354
	D Rang .....	358
<b>IV</b>	<b>Tendenzen</b> .....	<b>362</b>
<b>§ 7</b>	<b>Demokratie</b> .....	<b>365</b>
<b>I</b>	<b>Definition</b> .....	<b>368</b>
	A Demokratie als Staatsorganisation .....	368
	1 Demokratische Institutionen .....	369
	2 Die Struktur der politischen Demokratie .....	371
	3 Rechtsstaatliche Grundsätze .....	371

	B Die Rolle der Zivilgesellschaft.....	373
	C Die Ideologie der Demokratie .....	374
<b>II</b>	<b>Geschichte.....</b>	<b>377</b>
	A Genese und Werdegang der direkt-demokratischen Institutionen....	378
	1 Stimm- und Wahlrecht .....	379
	2 Landsgemeinde .....	382
	3 Verfassungsreferendum.....	384
	4 Verfassungsinitiative.....	386
	5 Gesetzesinitiative .....	389
	6 Gesetzesreferendum .....	391
	7 Finanzreferendum .....	395
	B Schutz und rechtsstaatliche Eingrenzung.....	396
<b>III</b>	<b>Das Volk.....</b>	<b>398</b>
	A Begriff.....	398
	B Zusammensetzung.....	400
	C Funktionsweise .....	406
	D Das Volk als Staatsorgan .....	410
<b>IV</b>	<b>Die politischen Rechte.....</b>	<b>413</b>
	A Wahlen.....	414
	B Referendum.....	414
	1 Obligatorisches Referendum.....	415
	2 Fakultatives Referendum .....	417
	a Begriff.....	417
	b Gegenstand.....	418
	c Verfahren .....	420
	3 Bedingt fakultatives Referendum.....	421
	4 Konstruktives Referendum.....	422
	5 Behördenreferendum.....	422
	6 Gemeindereferendum.....	424
	C Initiative.....	425
	1 Begriff.....	425
	2 Gegenstand.....	426
	3 Formen .....	428
	4 Voraussetzungen des Zustandekommens .....	429
	5 Gültigkeitsvoraussetzungen .....	432
	6 Gegenvorschlag.....	436
	7 Rückzug .....	438
	8 Verfahren .....	438
	D Varia .....	441
	E Schutz .....	441
	1 Schutz nach kantonalem Recht .....	442
	2 Schutz nach Bundesrecht .....	444

F	Vorschriften zur Transparenz von Wahl- und Abstimmungs-	445
F	kampagnen.....	445
G	Gebrauch.....	447
1	Obligatorisches Referendum.....	448
2	Fakultatives Referendum .....	451
3	Volksinitiative.....	454
<b>V</b>	<b>Bundesgerichtliche Rechtsprechung .....</b>	<b>458</b>
A	Wahlen.....	460
1	Wahlrechtsgrundsätze .....	460
2	Verfassungsrechtliche Anforderungen an Proporzwahlssysteme.....	462
3	Majorzwahl kantonaler Parlamente.....	464
B	Einheit der Materie .....	466
C	Initiative.....	468
1	Unterschriftensammlung.....	469
2	Auslegung .....	469
3	Vereinbarkeit mit höherem Recht .....	471
4	Weitere Gültigkeitsvoraussetzungen.....	473
5	Unterbreitungspflicht .....	474
D	Finanzreferendum .....	474
1	Zweck.....	476
2	Ausgaben und Anlagen .....	476
3	Gebundene und neue Ausgaben .....	478
4	Finanzdelegation .....	481
E	Abstimmungsfreiheit.....	481
1	Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Stimmbürger-	483
1	schaft.....	483
2	Stimmgeheimnis .....	483
3	Anspruch auf Achtung der Verfahrensregeln.....	484
4	Anspruch auf korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage....	484
5	Die Rolle der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen.....	485
6	Anspruch auf korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstim-	489
6	mungsergebnisses .....	489
7	Rechtsfolgen bei Verletzung der Abstimmungsfreiheit .....	490
<b>§ 8</b>	<b>Finanzen .....</b>	<b>493</b>
<b>I</b>	<b>Finanzautonomie.....</b>	<b>494</b>
<b>II</b>	<b>Finanzverfassung .....</b>	<b>495</b>
<b>III</b>	<b>Grundzüge der Finanzordnung .....</b>	<b>497</b>
A	Grundsätze .....	497
B	Planung .....	499
C	Kreditrecht .....	500
D	Schuldenbremsen .....	501
E	Finanzkontrolle .....	503

<b>IV</b>	<b>Mittelbeschaffung</b> .....	<b>505</b>
	A Steuern und weitere Abgaben .....	505
	1 Direkte Steuern .....	506
	2 Besitz- und Aufwandsteuern .....	507
	3 Regale .....	508
	B Darlehen und Anleihen .....	509
	C Erträge des Finanzvermögens .....	509
	D Kantonsanteile .....	509
	E Finanzausgleich (Nehmerkantone).....	510
	F Finanzhilfen und Abgeltungen.....	510
<b>V</b>	<b>Mittelverwendung</b> .....	<b>510</b>
	A Ausgaben .....	510
	1 Begriff.....	510
	2 Neue und gebundene Ausgaben .....	511
	3 Rechtliche Grundlage.....	512
	4 Ausgabenbremsen .....	513
	5 Ausgabenbewilligungskompetenzen .....	514
	B Finanzausgleich (Geberkantone).....	517
	C Staatsbeiträge/Subventionen .....	517
<b>§ 9</b>	<b>Bürgerrecht</b> .....	<b>519</b>
<b>I</b>	<b>Schweizer Bürgerrecht</b> .....	<b>521</b>
	A Dreistufigkeit .....	521
	B Aufbau .....	521
	C Inhalt .....	523
<b>II</b>	<b>Kompetenzverteilung</b> .....	<b>524</b>
	A Rechtsetzung .....	524
	1 Zwischen Bund und Kantonen .....	524
	2 Zwischen Kantonen und Gemeinden .....	525
	B Verwaltung.....	526
	1 Zwischen Bund und Kantonen .....	526
	2 Zwischen Kantonen und Gemeinden .....	527
<b>III</b>	<b>Einbürgerung</b> .....	<b>527</b>
	A Bundesrechtliche Vorgaben .....	528
	1 Grundrechte.....	528
	2 Bürgerrechtsgesetze .....	529
	B Vorgaben der Kantonsverfassungen.....	530
	C Anspruch und erleichtertes Verfahren.....	531
	D Zuständige Behörde .....	533
	1 Kantonsbürgerrecht .....	533
	2 Gemeindebürgerrecht.....	534
	E Verfahrensablauf.....	535
	F Voraussetzungen nach Kanton: Ein Überblick .....	537

---

<b>§ 10 Kirche und Staat</b> .....	<b>541</b>
<b>I Zuständigkeit der Kantone</b> .....	<b>543</b>
<b>II Öffentlich-rechtliche Anerkennung</b> .....	<b>545</b>
A Gegenstand.....	545
1 Kirchen als solche .....	545
2 Landeskirchen .....	546
3 Weitere Religionsgemeinschaften.....	547
B Rechtsfolgen .....	548
1 Privilegien.....	548
2 Auflagen.....	551
<b>III Privatrechtliche Stellung und Anerkennung</b> .....	<b>552</b>
<b>§ 11 Staatshaftung</b> .....	<b>555</b>
<b>I Begriff und Kompetenzregelung</b> .....	<b>556</b>
<b>II Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>558</b>
<b>III Haftung für Schädigung Dritter</b> .....	<b>559</b>
A Grundsatz und Voraussetzungen.....	559
B Haftung für Schäden von Privatpersonen, die öffentliche Auf- gaben erfüllen .....	560
C Rückgriff.....	560
D Haftung für rechtmässige Schädigung .....	561
E Geltendmachung des Anspruchs .....	563
<b>IV Haftung für Schädigung des Kantons</b> .....	<b>563</b>
<b>V Zuständige Gerichte</b> .....	<b>564</b>
<b>§ 12 Grundrechte</b> .....	<b>565</b>
<b>I Begriff</b> .....	<b>565</b>
A Grundrechte .....	566
B Grundrechtskategorien .....	568
1 Freiheitsrechte .....	568
2 Rechtsstaatliche Garantien .....	570
3 Soziale Grundrechte .....	572
C Verfassungsmässige Rechte .....	574
<b>II Gewährleistungsmethoden</b> .....	<b>577</b>
<b>III Verhältnis zur Bundesverfassung</b> .....	<b>578</b>
<b>IV Freiheitsrechte</b> .....	<b>582</b>
A Geltungsbereich .....	582
B Gewährleistung .....	583
C Einschränkungen.....	586
<b>V Rechtsstaatliche Garantien</b> .....	<b>587</b>
<b>VI Sozialrechte</b> .....	<b>589</b>

<b>§ 13 Verfassungsgerichtsbarkeit .....</b>	<b>591</b>
<b>I Begriff und Formen .....</b>	<b>592</b>
<b>II Bundesrechtliche Vorgaben .....</b>	<b>595</b>
A Akzessorische Überprüfung der kantonalen Rechtssätze auf Vereinbarkeit mit interkantonalem Recht, Bundesrecht und Völkerrecht .....	596
B Akzessorische Überprüfung kantonaler Rechtssätze auf Vereinbarkeit mit übergeordnetem kantonalem Recht? .....	597
C Institutionelle und verfahrensrechtliche Vorgaben .....	599
<b>III Kantonale Verfassungsgerichte .....</b>	<b>600</b>
<b>IV Präventive Normenkontrollverfahren .....</b>	<b>603</b>
A Präventive Normenkontrolle von Erlassen .....	603
1 Die Kriterien .....	603
2 Abstraktes Normenkontrollverfahren in JU .....	604
3 Abstraktes Normenkontrollverfahren in VD .....	606
4 Repressive Normenkontrollverfahren .....	608
B Präventive Normenkontrolle von Volksinitiativen .....	608
<b>V Abstrakte Normenkontrolle .....</b>	<b>610</b>
A Zuständigkeit .....	610
B Gegenstand .....	611
1 Kantonsverfassungen .....	611
2 Gesetze .....	612
3 Verordnungen .....	612
4 Varia .....	613
5 Kommunale Erlasse .....	613
C Antragsberechtigung .....	614
D Frist .....	614
E Anfechtbarkeit vor Bundesgericht .....	615
<b>VI Konkrete Normenkontrollverfahren .....</b>	<b>618</b>
<b>VII Vorabentscheidungsverfahren .....</b>	<b>620</b>
<b>VIII Verfassungsbeschwerden .....</b>	<b>620</b>
A Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten .....	621
B Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte .....	622
C Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie .....	623
<b>IX Kompetenzkonflikte .....</b>	<b>623</b>
<b>Schlusswort .....</b>	<b>625</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>629</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>637</b>