

CH_VB JAAC 69.1 vom 31. August 2004

Bundesverwaltung, 2004-08-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_69.1__

FR: CH_VB JAAC 69.1 du 31 août 2004

IT: CH_VB JAAC 69.1 del 31 agosto 2004

Erwägungen

E. 1

Bases constitutionnelles de la surveillance fédérale sur les cantons (art. 49 al. 2, art. 182 al. 2 et art. 186 al. 4 Cst.). L'exercice de la surveillance fédérale n'est pas un pouvoir, mais un devoir. Elle est applicable tant dans le domaine de compétence autonome des cantons que dans les domaines qui leur sont délégués (ch. I).

E. 2

Le Conseil fédéral peut déléguer la surveillance fédérale à une unité de l'administration fédérale si cela n'est pas exclu par une disposition légale, et s'il n'est pas nécessaire de prendre des décisions de grande importance politique dans le cadre de cette surveillance (ch. II A).

E. 3

L'Office fédéral des routes (OFROU) dispose d'une compétence générale de surveillance de collectivités («Verbandsaufsicht») en matière de circulation routière (art. 10 al. 1 et 3 Org DETEC); lorsqu'un acte législatif désigne une autre autorité de surveillance, il convient d'examiner dans le cas concret si une délégation à l'OFROU est exclue (ch. II B).

E. 4

La surveillance fédérale en matière de circulation routière est un contrôle juridique; vu le caractère détaillé des règles fédérales de la circulation routière, la différence par rapport au contrôle de l'opportunité est toutefois moins grande que dans d'autres domaines du droit (ch. II C).

E. 5

die Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK, SR 172.217.1). Art. 10 Abs. 1 dieser Verordnung bezeichnet das ASTRA als «Fachbehörde für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr». Abs. 3 derselben Bestimmung zählt in nicht abschliessender Weise die Funktionen des ASTRA auf: Dort heisst es unter anderem, dass das ASTRA «Entscheidungen für eine kohärente Politik im Bereich des Strassenverkehrs, einschliesslich des Strassengüterverkehrs und der Verkehrssicherheit» vorbereitet und umsetzt. Neben der Strasseninfrastruktur geht es dabei auch um «Anforderungen an Fahrzeuge und Personen im Strassenverkehr» und um das «Verhalten im Strassenverkehr». Leider fehlt diesen wortreich formulierten Bestimmungen die textliche Klarheit bezüglich der Aufsicht, wie sie noch der inzwischen ausser Kraft gesetzte Art. 1 Bst. d der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (AS 1979 684) besass: Dort wurde die «Aufsicht über den Vollzug der Bundesgesetzgebung durch die Kantone» ganz allgemein als Aufgabe der

Gruppen und Ämter bezeichnet. Im Zuge der in den neunziger Jahren vorgenommenen Überarbeitung des departementalen Organisationsrechts wurde die alle Departemente erfassende Verordnung durch einzelne Organisationsverordnungen ersetzt, womit diese klar gefasste generelle Bestimmung zur Funktion der Gruppen und Ämter bei der Bundesaufsicht über die Kantone leider entfiel[11]. Eine materielle Änderung war jedoch nicht beabsichtigt. So statuiert beispielsweise Art. 10 Abs. 3 Bst. b OV-UVEK - eine Bestimmung, die allerdings nicht den Strassenverkehr, sondern im Wesentlichen die Strasseninfrastruktur betrifft - explizit die Oberaufsicht[12] des ASTRA über die «Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung». Somit kann aus Art. 10 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a OV-UVEK eine generelle Verbandsaufsichtskompetenz des ASTRA im Bereich des Strassenverkehrs abgeleitet werden. Die Funktion des ASTRA als «Fachbehörde» für den «individuellen Strassenverkehr» (Abs. 1), die Entscheidungen in den Bereichen des Strassenverkehrs und der Verkehrssicherheit «umsetzt» (Abs. 3 Bst. a), setzt die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Kantone voraus. Denn Umsetzung impliziert stets Kontrolle, und diese wiederum umfasst die Informationsbeschaffung über den Stand des Vollzugs, die Anordnung geeigneter Durchsetzungsmassnahmen sowie gegebenenfalls die direkte Umsetzung durch unmittelbar wirkende Eingriffe (vgl. Bst. D hiernach). Nennt ein Erlass ein anderes Aufsichtsorgan (Bundesrat oder Departement), ist durch Auslegung fallweise zu ermitteln, ob eine Delegation der Aufsichtskompetenz an das ASTRA wirklich ausgeschlossen werden sollte. Ein Delegationsausschluss kann etwa dort gewollt sein, wo es um politisch sensible Angelegenheiten geht, um die sich die Departemente oder der Bundesrat selber kümmern sollen (vgl. Bst. A, Text vor Fussnote 7 hievore)[13]. Ist dies zu verneinen, so muss angesichts der technischen Komplexität und Detailliertheit des Strassenverkehrsrechts gestützt auf Art. 10 Abs. 1 und 3 Bst. a OV-UVEK

E. 6

davon ausgegangen werden, dass das ASTRA als kompetente Fachbehörde allgemein für die Verbandsaufsicht im Bereich des Strassenverkehrs zuständig ist. C. Inhalt und Umfang der Bundesaufsicht im Bereich des Strassenverkehrs Die Bundesaufsicht über die Kantone hat eine zentrale Funktion: Die Sicherstellung, «dass die Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben das Bundesrecht mit Einschluss des Völkerrechts einhalten»[14]. Die Kantone haben in all ihren Tätigkeiten das Bundesrecht zu respektieren, bei der Rechtsetzung ebenso wie bei der Rechtsanwendung und der Rechtsprechung. Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf alle kantonalen Tätigkeiten (Rechts- und Realakte, Verfahren, Unterlassungen); sie erfasst auch die Gemeinden[15]. Hinsichtlich des Umfangs der Aufsichtspflicht wird in der Lehre gelegentlich zwischen dem autonomen und dem übertragenen Wirkungskreis unterschieden: Danach soll die Aufsicht im autonomen Wirkungskreis der Kantone auf eine Rechtskontrolle (Übereinstimmung mit dem Bundesrecht) beschränkt sein, während im übertragenen Wirkungskreis zusätzlich eine Ermessenskontrolle (Zweckmässigkeitskontrolle, Kontrolle der Angemessenheit einer Massnahme) möglich sei[16]. Die Mehrheit der Lehre hält allerdings eine Ermessenskontrolle im übertragenen Wirkungskreis nur für zulässig, wenn sich eine entsprechende Befugnis aus dem Delegationserlass ergibt[17]. Für die Auffassung der Mehrheit spricht, dass mit der Delegation von Bundesaufgaben an die Kantone eine Dezentralisierung beabsichtigt ist. Eine Zweckmässigkeitskontrolle stünde dazu in einem gewissen Widerspruch[18]. Art. 46 Abs. 2 BV verpflichtet denn auch den Bund, den Kantonen «möglichst grosse Gestaltungsfreiheit» zu belassen und ihren Besonderheiten Rechnung zu tragen[19]. Die Differenzierung zwischen Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle hat bei der Aufsicht über

den Bereich des Strassenverkehrs eher weniger Bedeutung als in anderen Aufgabenbereichen. Die zwangsläufig erforderliche hohe Dichte und Detailliertheit der bundesrechtlichen Regelungen lässt den Kantonen häufig einen geringen Spielraum, womit die Rechtskontrolle sich der Ermessenskontrolle annähert. Umgekehrt muss dort, wo noch Spielräume bestehen, besonders auf die kantonale Eigenständigkeit geachtet werden, wenn die Vollzugsübertragung an die Kantone überhaupt einen Sinn haben soll.

Zusammenfassend lässt sich deshalb sagen, dass: - die Bundesaufsicht im Bereich des Strassenverkehrs sicherstellen muss, dass die Kantone das Bundesrecht in den an sie übertragenen Aufgabenbereichen vollumfänglich einhalten;

E. 7

- sich die Bundesaufsicht im Bereich des Strassenverkehrs auf eine Rechtskontrolle beschränkt, es sei denn, das Bundesrecht selber sehe punktuell eine Zweckmässigkeitskontrolle vor. D. Welche Aufsichtsmittel stehen den Bundesbehörden zur Verfügung, um dem Bundesrecht Nachachtung zu verschaffen? 1. Terminologie In einem weiten Sinn sind alle Instrumente als Aufsichtsmittel zu bezeichnen, die dem Bund dazu dienen, die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone sicherzustellen[20]. Gelegentlich wird zwischen Aufsichtsmassnahmen ohne Zwangscharakter und eigentlichen Zwangsmassnahmen differenziert, wobei letztere unter dem Begriff der Bundesexekution zusammengefasst werden[21]. Als Zwangsmassnahmen werden regelmässig die Ersatzvornahme, finanzielle Druckmittel wie die Streichung von Subventionen und die militärische Durchsetzung aufgezählt[22]. Diese Unterscheidung ist fragwürdig, weil die Kontrollfunktion der Aufsicht stets auch einen gewissen Zwang impliziert und sich die Aufsichtsmittel in dieser Hinsicht allenfalls graduell unterscheiden[23]. Praktische Konsequenzen, etwa bezüglich der Zuständigkeiten von Parlament und Bundesrat, hat diese Unterscheidung in der geltenden Bundesverfassung jedenfalls kaum mehr[24]. 2. Gemeinsames Der Bund kann seine Aufsichtspflicht mit unterschiedlichsten Instrumenten wahrnehmen (vgl. Ziff. 3 hiernach). Dennoch gibt es einige Gemeinsamkeiten. - Die Aufsichtsmittel haben sich über Jahrzehnte hinweg in der Praxis herausgebildet. Sie benötigen gemäss herrschender Lehre grundsätzlich keine besondere gesetzliche Grundlage, sondern stützen sich unmittelbar auf Art. 186 Abs. 4 BV (früher: Art. 102 Ziff. 2 aBV)[25]. Eine besondere gesetzliche Grundlage verlangt die Mehrheit der Lehre nur für zwei Aufsichtsmittel: Die Genehmigung von kantonalen Erlassen durch den Bund (Art. 186 Abs. 2 BV) und die Behördenbeschwerde (wegen der Formstrenge des Prozessrechts)[26]. - Die Aufsichtsmittel sind im öffentlichen Interesse und verhältnismässig einzusetzen[27]. Das Verhältnismässigkeitsprinzip begrenzt auch hier das staatliche Handeln: Es ist dasjenige Aufsichtsmittel zu wählen, das unter den konkreten Umständen geeignet und erforderlich ist, um die Umsetzung des Bundesrechts sicherzustellen. Die Aufsichtsbehörde wird den Kanton erst einmal auffordern, die bundesrechtswidrige Situation selber zu beheben («Selbstberichtigung»). Zunächst wird man es beispielsweise eher mit allgemein gehaltenen Weisungen versuchen als mit einem konkreten Verweis. Und die Kassation einer Verfügung durch die Aufsichtsbehörde kommt aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nur dann in Frage, wenn es kein Behördenbeschwerderecht gibt[28].

E. 8

- Wo einzelne Bundeserlasse Aufsichtsmittel für bestimmte Konstellationen genauer fassen, hat sich die Aufsichtsinstanz daran zu halten. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass

die ausdrücklich genannten Aufsichtsmittel abschliessend zu verstehen sind[29]. 3. Einzelne Aufsichtsmittel Die einzelnen Aufsichtsmittel können grob in verschiedene Kategorien gegliedert werden: a. Informationsbeschaffung Um abzuklären, ob überhaupt ein Aufsichtsfall vorliegt, kann die Aufsichtsbehörde Berichte einholen, Akten herausverlangen oder auch Inspektionen vor Ort vornehmen. Art. 44 Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone zur Amtshilfe[30]. Welches Informationsbeschaffungsinstrument eingesetzt wird, ist nicht zuletzt eine Frage der Verhältnismässigkeit. So ist beispielsweise die Inspektion eine relativ scharfe Intervention. Bei der Informationsbeschaffung gibt es einen fließenden Übergang von der im Föderalismus selbstverständlichen alltäglichen Kommunikation zwischen Bundesorganen und den Kantonen hin zu aufsichtsrechtlichen Eingriffen des Bundes. b. Regulierende Einwirkungen Konkrete und allgemeine Weisungen Regulierende Aufsichtsmittel sind neben Mahnungen konkrete Weisungen für den Einzelfall oder aber generalisierte Weisungen, die auch als Kreisschreiben bezeichnet werden. Da es sich bei den Kreisschreiben nicht um (rechtsetzende) Rechtsverordnungen, sondern um Verwaltungsverordnungen handelt, die klärende Hinweise zur Auslegung bestimmter bundesrechtlicher Vorschriften enthalten[31], braucht es dafür keine besondere gesetzliche Ermächtigung. Denn jeder Vollzug heisst auch Auslegung der zu vollziehenden Normen. Es muss den zuständigen Aufsichtsinstanzen frei stehen, Auslegungsanordnungen auch generell-abstrakt festzulegen, müssten sie doch diese sonst in jedem gleichartigen Einzelfall wiederholen[32]. Kassation kantonaler Einzelakte Regulierende Wirkung hat auch die aufsichtsrechtliche Kassation kantonaler Einzelakte. Im Vordergrund steht dabei die Kassation von Verwaltungsentscheiden, während die Kassation von Entscheidungen kantonaler Gerichte höchst problematisch und umstritten ist. Die aufsichtsrechtliche Kassation von Verwaltungsentscheiden ist ein starker Eingriff in die kantonale Autonomie, weshalb unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit

E. 9

hohe Anforderungen zu stellen sind. Die herrschende Lehre und Praxis geht davon aus, dass die aufsichtsrechtliche Kassation eines kantonalen Verwaltungsentscheides durch eine Bundesbehörde im Sinne der Subsidiarität nur zulässig ist, wenn der Rechtsweg von vornherein nicht erfolversprechend beschritten werden kann, sei es weil er überhaupt nicht zur Verfügung steht (Fehlen einer Behördenbeschwerde) oder weil die prozessrechtliche Lage (z. B. die eingeschränkte Kognition des Gerichts) es nicht erlaubt, eine aufsichtsrechtlich relevante Frage sachgerecht zu thematisieren[33]. Die aufsichtsrechtliche Kassation kantonaler Gerichtsentscheide wird in der Lehre noch immer am Beispiel des nun bereits dreissig Jahre zurückliegenden «Fextal-Entscheids» des Bundesrats diskutiert[34], was bestens zeigt, dass es sich dabei allenfalls um einen absoluten Ausnahmefall handelt. Auch wenn dies ein wesentlicher Teil der Lehre etwas zu relativieren scheint[35], wiegt der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit als Voraussetzung eines wirksamen Individualrechtsschutzes im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung doch so schwer, dass die Kassation eines kantonalen Gerichtsurteils höchstens als ultima ratio in Frage kommt[36]. Behördenbeschwerde Ein wirksames und aus rechtsstaatlicher Sicht ideales Aufsichtsmittel ist die Behördenbeschwerde. Der Rechtsweg hat grundsätzlich Vorrang vor einer aufsichtsrechtlichen Kassation (vgl. Absatz unmittelbar hiervoor). Allerdings kommt die Behördenbeschwerde nur dann zum Zuge, wenn sie gesetzlich vorgesehen ist (vgl. Ziff. 2 hiervoor), und dies auch nur im gesetzlich vorgesehenen Umfang. Hier liegt häufig das Problem: Gemäss Art. 103 Bst. b des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) ist «das in der Sache zuständige

Departement oder, soweit das Bundesrecht es vorsieht, die in der Sache zuständige Dienstabteilung der Bundesverwaltung gegen Verfügungen [...] einer letzten kantonalen Instanz» zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht legitimiert. Während sich die Beschwerdelegitimation des Departementes auf das OG stützt, muss die Beschwerdelegitimation eines Amtes somit zusätzlich in einem besonderen Bundeserlass verankert sein[37]. Die in Art. 103 Bst. 1 OG genannte Behördenbeschwerde richtet sich jedoch nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide. Kommt es nicht zum einem letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, etwa weil eine Verfügung zu Gunsten des Adressaten ergeht und sie deshalb gar nicht angefochten wird oder weil ein Beschwerdeverfahren vor einer Vorinstanz endet, so steht die Behördenbeschwerde nur offen, wenn ein Bundeserlass auch diese Konstellationen einbezieht. Aus gelegentlich Übergewichteter föderalistischer Zurückhaltung beschränken gesetzliche Regelungen die Beschwerdelegitimation jedoch häufig auf letztinstanzliche kantonale Entscheide[38]. Dazu zählt auch Art. 24 Abs. 5 Bst. c des SVG, der dem ASTRA im Regelungsbereich des zweiten Titels des Strassenverkehrsgesetzes eine

E. 10

Beschwerdelegitimation nur «bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht» einräumt, was gemäss Art. 98 Bst. g OG einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid voraussetzt. Staatsrechtliche Klage Ein weiteres Mittel der Rechtsprechung, das als Aufsichtsinstrument des Bundes gegenüber den Kantonen genutzt werden kann, ist die staatsrechtliche Klage[39]. Die staatsrechtliche Klage ist gegenüber anderen möglichen Rechtsmitteln subsidiär[40], tritt mithin auch hinter die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zurück, wenn die Bundesbehörde dazu legitimiert ist (vgl. Absatz unmittelbar hiavor). Mit der staatsrechtlichen Klage können Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen vor das Bundesgericht gezogen werden, welches als erste Instanz urteilt. Es handelt sich somit um einen Fall der ursprünglichen Gerichtsbarkeit. Für das Aufsichtsrecht bedeutsam ist, dass das Bundesgericht dem Begriff des Kompetenzkonflikts eine enge Bedeutung gegeben hat. Obwohl dies aufgrund der Bundesverfassung nicht erforderlich wäre[41], tritt das Bundesgericht auf staatsrechtliche Klagen wegen Kompetenzkonflikten zwischen Bund und Kantonen gemäss ständiger Praxis nur dann ein, wenn über eine falsche Anwendung von Bundesrecht hinaus die Kompetenz an sich umstritten ist, sei es, dass sie von beiden Parteien beansprucht wird (positiver Kompetenzkonflikt), sei es, dass sie beide Seiten ablehnen (negativer Kompetenzkonflikt)[42]. Diese übermässig restriktive Praxis wurde von prominenten Vertretern der Lehre schon früh kritisiert[43]. Auch im Rahmen einer solchen engen Auslegung wäre es aber durchaus denkbar, dass das Bundesgericht beim Fehlen anderer Rechtsmittel[44] auf eine staatsrechtliche Klage des Bundes eintreten würde, wenn beispielsweise ein Kanton eine Bewilligung für eine sportliche Veranstaltung auf Autobahnen erteilen würde, obwohl Art. 35 Abs. 4 VRV solche Veranstaltungen generell verbietet und gemäss Art. 97 VRV nur das ASTRA «in besonderen Fällen» Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen der VRV gestatten kann. Hier hätte man es mit einem positiven Kompetenzkonflikt bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen zu tun. c. Unmittelbare Zwangseingriffe Streichung finanzieller Beihilfen Als unmittelbarer aufsichtsrechtlicher Zwangseingriff kommt eine Kürzung oder eine vollständige Streichung finanzieller Beihilfen an die Kantone in Frage. Allerdings ist sich die Lehre einig, dass eine Verweigerung, Zurückhaltung oder Rückforderung bereits geleisteter Subventionen nur zulässig ist, wenn zwischen der verweigerten Finanzleistung und der aufsichtsrechtlich zu

beanstandenden kantonalen Pflichtverletzung ein Zusammenhang besteht. Finanzielle Leistungen können demnach nur verweigert werden, «wenn Bedingungen oder Auflagen, die mit der Subvention verknüpft sind», vom Kanton nicht eingehalten werden[45]. Wegen dieses Konnexitätserfordernisses

E. 11

muss die Massnahme auch nicht in einem besonderen Bundeserlass erwähnt sein, kann doch gestützt auf Art. 28 und Art. 30 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, [SuG], SR 616.1) nicht verlangt werden, dass Bundesmittel ausgerichtet werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür nicht erfüllt sind. Ein ausführlich geregeltes Beispiel der Ausrichtung bzw. Streichung finanzieller Beiträge durch den Bund im Verkehrsbereich findet sich in der Verordnung vom 8. April 1997 über die Hauptstrassen (SR 725.116.23): Gemäss Art. 8 Abs. 4 der Verordnung können an die Zusicherung von Bundesbeiträgen an den Bau von Hauptstrassen «besondere Bedingungen und Auflagen» geknüpft werden. Art. 11 Abs. 2 der Verordnung bestimmt, dass Bundesbeiträge für eine Hauptstrasse, die nachträglich zweckentfremdet oder durch bestimmte Massnahmen entwertet wurde, ganz oder teilweise zurückgefordert werden können. Art. 12 besagt schliesslich, dass zusätzliche Beitragsansprüche bei unbegründeten Kostenüberschreitungen entfallen. Ersatzvornahme Die Ersatzvornahme erlaubt es der zuständigen Bundesbehörde, eine Handlung, die der Kanton zu Unrecht verweigert, an dessen Stelle und auf dessen Kosten selber auszuführen oder durch Dritte ausführen zu lassen[46]. Die herrschende Lehre hält die Ersatzvornahme auch ohne besondere gesetzliche Grundlage für zulässig[47]. Dies wird unter anderem damit begründet, dass mit der Ersatzvornahme keine neue Pflicht geschaffen, sondern nur eine «sachgesetzlich bereits bestehende Pflicht» umgesetzt werde[48]. Eine explizite Regelung der Ersatzvornahme im Bereich des Strassenverkehrs findet sich im fünften Abschnitt des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11), welcher der Aufsicht gewidmet ist. Gemäss Art. 55 Abs. 1 NSG kann der Bund die einem Kanton gemäss NSG obliegenden Aufgaben «ganz oder teilweise übernehmen», wenn der Kanton «[...] ausserstande ist, die entsprechenden Aufgaben selbst gehörig zu besorgen» oder wenn «die Sicherstellung des Werkes es erfordert und sich der Kanton weigert, innerhalb einer vom Bundesrat festzusetzenden angemessenen Frist die ihm übertragenen Aufgaben auszuführen». Militärische Mittel Der Einsatz militärischer Mittel, der in die Zuständigkeit der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 Bst. d BV) und bei Dringlichkeit in diejenige des Bundesrates fällt (Art. 185 Abs. 4 BV), war bisher glücklicherweise keine ernsthafte Option. Diese aufsichtsrechtliche ultima ratio wurde bis heute noch nie in Anspruch genommen[49]. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass:

E. 12

- sich die einzelnen Aufsichtsmittel in der Praxis entwickelt haben und deren Anwendung in der Regel keiner besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf, sondern sich unmittelbar aus Art. 186 Abs. 4 BV ergibt. Ausnahmen sind die Genehmigung kantonalen Erlasse durch den Bund und die Behördenbeschwerde (vgl. Ziff. 2 hiavor); - die Aufsichtsmittel der Durchsetzung des öffentlichen Interesses dienen und durch das Verhältnismässigkeitsprinzip begrenzt werden (Ziff. 2 hiavor); - Verfahren, Inhalt und Umfang einzelner Aufsichtsmittel in einzelnen Gesetzen konkretisiert werden, womit dann diese Regelungen zu beachten sind, dadurch jedoch zusätzliche, nicht explizit erwähnte Aufsichtsmittel nicht ausgeschlossen werden. Bei den einzelnen Aufsichtsmitteln stehen

neben der Informationsbeschaffung (Ziff. 3, Bst. a hiervor) insbesondere regulierende Einwirkungen (konkrete Weisungen und Kreisschreiben, Instrumente der Rechtsprechung wie die Behördenbeschwerde und in beschränktem Umfang die staatsrechtliche Klage, mangels Beschwerde- oder Klagemöglichkeiten auch die Kassation kantonaler Verwaltungsakte) im Vordergrund (Ziff. 3, Bst. b hiervor). Bei den unmittelbaren Zwangseingriffen können die Kürzung bzw. Streichung finanzieller Mittel oder die Ersatzvornahme fallweise Bedeutung haben (Ziff. 3, Bst. c hiervor). [1] Vgl. auch Gutachten des Bundesamtes für Justiz [«Surveillance Fédérale»] vom 10. November 1998, VPB 64.24 S. 307 ff., 315. [2] Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 21, Rz. 16. [3] Tschannen, (Fussnote 2), § 26 Rz. 2; René A. Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, Rz. 731; Alexander Ruch in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/ Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002 (im Folgenden: St.Galler Kommentar), zu Art. 49 BV, Rz. 26. [4] Vgl. auch - noch auf die Verfassung von 1874 bezogen - das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 325, wo der Bundesrat als «autorité de surveillance de droit commun» bezeichnet wird. [5] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf [6] Bernhard Ehrenzeller, St.Galler Kommentar (Fussnote 3), zu Art. 177 BV, Rz. 25. [7] Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 326. [8] Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum RVOG, BBl 1993, S. 997 ff., 1097; Ehrenzeller, St.Galler Kommentar, (Fussnote 3), Rz. 26. [9] Vgl. auch Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum RVOG, (Fussnote 8), S. 1097. [10] In zahlreichen Fällen ermächtigt das SVG den Bundesrat zum Erlass detaillierter Ausführungsbestimmungen: Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, 3 und 4, Art. 13 Abs. 2 und 4, Art. 14 Abs. 2 Bst. a, Art. 15 Abs. 4 und 6, Art. 18 Abs. 2, Art. 20 SVG. In anderen Fällen wird dem Bundesrat die Zuständigkeit für gewisse hoheitliche Rechtsanwendungsakte eingeräumt, z. B. zur Öffnung von Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr

E. 13

notwendig sind (Art. 2 Abs. 1 Bst. a SVG), zum Erlass von Fahrverboten für einzelne Arten von Motorfahrzeugen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b SVG), zur Erteilung von Ausnahmegewilligungen für verbotene öffentliche Rundstreckenrennen (Art. 52 Abs. 1 SVG) oder zur Anordnung von Massnahmen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs auf dem Strassennetz von nationaler Bedeutung (Art. 53a Abs. 1 Bst. a SVG). [11] Die Verordnung wurde etappenweise aufgehoben. Nachdem das Eidgenössische Finanzdepartement als letztes Departement am 11. Dezember 2000 ebenfalls eine eigene Organisationsverordnung erhalten hatte, fielen auch die bisher noch geltenden allgemeinen Bestimmungen, darunter Art. 1 Bst. d, dahin, vgl. Art. 32 Bst. a der Organisationsverordnung vom 11. Dezember 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, AS 2001 267 ff., 277). [12] Terminologisch ist hier nicht die Art von Oberaufsicht, wie sie nach Art. 169 Abs. 1 BV die Bundesversammlung über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und das Bundesgericht ausübt, gemeint. Diese ist durch die Gewaltenteilung begrenzt und im Rahmen des parlamentarischen Instrumentariums (Legislativ- und Budgetkompetenzen) auszuüben; es fehlen dagegen direkte Entscheidungs- und Weisungsrechte, vgl. Philippe Mastronardi, St.Galler Kommentar (Fussnote 3), zu Art.

169 BV, Rz. 6; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001, Rz. 1538. Demgegenüber geht es bei der «Oberaufsicht» in Art. 10 Abs. 3 Bst. b OV-UVEK um eine Verbandsaufsicht des Bundes über die Kantone, die Entscheidungs- und Weisungsrechte bis hin zu eigentlichen Zwangsmassnahmen umfasst, Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 1 und 10; Ruch, St.Galler Kommentar, (Fussnote 3), zu Art. 49 BV, Rz. 25. Im Bereich der Verbandsaufsicht sind die Begriffe «Aufsicht» und «Oberaufsicht» austauschbar, vgl. ausführlich Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 317-320, mit weiteren Hinweisen. In der alten Bundesverfassung von 1874 wurde für die Umschreibung von Bundeskompetenzen gelegentlich von «Oberaufsicht» gesprochen (so z. B. in Art. 24 Abs. 1 aBV). Diese Terminologie wurde nicht mehr in die neue Verfassung übernommen. Vgl. auch Art. 54 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG, SR 725.11). [13] Solche Konstellationen könnten sich, wenn man an die gesellschaftliche Umstrittenheit der Wiederzulassung von Formel-1-Rennen denkt, im Anwendungsbereich von Art. 52 Abs. 1 SVG ergeben, der dem Bundesrat die Kompetenz zur Erteilung von Ausnahmebewilligungen für öffentliche Rundstreckenrennen einräumt. Ein Delegationsausschluss wäre auch in einzelnen Fällen von Art. 53a Abs. 1 Bst. a SVG zu prüfen: Danach kann der Bundesrat zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit «Massnahmen zur Lenkung des motorisierten Verkehrs auf dem Strassennetz von nationaler Bedeutung anordnen». Politisch kontroverse temporäre Verkehrsbeschränkungen oder die Ausscheidung von Stauräumen etwa auf der Gotthardstrecke können unter Umständen eine Übertragung der Entscheidbefugnis an die Verwaltung ausschliessen. [14] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 1; ebenso: Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 312.

E. 14

[15] Kurt Eichenberger, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV), zu Art. 102 aBV, Rz. 30; Rhinow, (Fussnote 3), Rz. 731; Ruch, St.Galler Kommentar, (Fussnote 3), zu Art. 49 BV, Rz. 26. [16] Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1208. [17] Jean-François Aubert, in Jean-François Aubert/Pascal Mahon, [Hrsg.], Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, zu Art. 49 BV, Rz. 15; Tobias Jaag, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in Daniel Thürer/ Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30, Rz. 39; Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 5; Rhinow, (Fussnote 3), Rz. 733; Eichenberger, Fussnote 15), zu Art. 102 aBV, Rz. 36. [18] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 5; vgl. auch Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1208. [19] Vgl. dazu Tschannen, (Fussnote 2), § 16, Rz. 10-12. [20] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 1. [21] So z. B. Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 26; Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1226. [22] Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1232; Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 26. [23] Hoheitlicher «Zwang» steckt in jeder Verfügung, die als Anordnung zu verstehen ist. [24] Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 317. [30] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 14. [31] Vgl. dazu die detaillierten Ausführungen im Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 10. November 1998, (Fussnote 1), S. 321-24 und, die gängige Terminologie teilweise kritisch hinterfragend, Biaggini, (Fussnote 25), S. 80-104. [32] Vgl. die entsprechenden Ausführungen im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, 2. Aufl., Bern 2002, Ziff. 364 (S. 139). [33] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 23; Entscheid des Bundesrates vom

E. 15

[38] In solchen Fällen wird in der Literatur auch von einer «Aufsichtslücke» gesprochen, vgl. z. B. die Diskussion zu Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) bei Ulrich Cavelti, Die Durchsetzung der Steuerharmonisierungsgrundsätze, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht (ASA) 63 (1994/1995), S. 355-69 und Adrian Kneubühler, Durchsetzung der Steuerharmonisierung, ASA 69 (2000/2001), S. 209 ff., 260 f. Eine Lücke besteht allerdings nur hinsichtlich des konkreten Aufsichtsmittels der Behördenbeschwerde; ein Rückgriff auf andere Aufsichtsmittel ist nicht ausgeschlossen.

[39] Der Anwendungsbereich der staatsrechtlichen Klage geht allerdings über die Bundesaufsicht hinaus. So können z. B. die Kantone auch gegen den Bund (Art. 189 Abs. 1 Bst. d BV und Art. 83 Bst. a OG) oder gegeneinander (Art. 189 Abs. 1 Bst. d BV und Art. 83 Bst. b OG) klagen. [40] Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 2060. [41] Art. 189 Abs. 1 Bst. d BV spricht ganz generell von «öffentlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen». [42] Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 2050-2055 sowie BGE 125 II 152 ff., 160, BGE 117 Ia 202 ff., 209, BGE 117 Ia 221 ff., 226 und BGE 81 I 35 ff. [43] So Hans Huber, Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen, Diss., Bern, 1926, S. 96 f.; Walter Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. 1931, S. 774 f. [44] Was beispielsweise bei der fehlenden Beschwerdelegitimation einer Bundesbehörde der Fall ist. [45] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 29; Jaag, (Fussnote 17), Rz. 43; Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1239; Eichenberger, (Fussnote 15), zu Art. 102 aBV, Rz. 53. [46] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 30-32; Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1233-38; Eichenberger, (Fussnote 15), zu Art. 102 aBV, Rz. 53; Auer/Malinverni/Hottelier, (Fussnote 27), Rz. 1057. [47] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 32; Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1236; Eichenberger, (Fussnote 15), zu Art. 102 aBV, Rz. 53; abweichend Biaggini, (Fussnote 25), S. 163. [48] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 32. [49] Tschannen, (Fussnote 2), § 26, Rz. 33; Häfelin/Haller, (Fussnote 12), Rz. 1240 f.; Eichenberger, (Fussnote 15), zu Art. 102 aBV, Rz. 53.

E. 16

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 69.1 - Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 31. August 2004 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2005 Année Anno Band 69 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 006 884 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.