

# Abgrenzung der Regelungskompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden

Felix Uhlmann

Chur, 5. Mai 2022



# I. Einführungsbeispiel



# I. Einführungsbeispiel

## Bezirksrat hebt Zürcher Observationsverordnung auf

Der Bezirksrat hat die beiden Rekurse gegen die im April 2018 vom Gemeinderat erlassene Verordnung betreffend Observation bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug gut geheissen und die Verordnung damit aufgehoben. Für den rechtmässigen Einsatz von Observationen im Sozialhilfebereich braucht es eine kantonale Rechtsgrundlage.

Der Entscheid des Bezirksrats vom 14. Dezember 2018 schreibt die Zuständigkeit für den Erlass einer gesetzlichen Grundlage für Observationen im Sozialhilfebereich klar dem Kanton zu. Die Voraussetzungen für die Schaffung einer eigenständigen kommunalen Rechtsgrundlage sind gemäss diesem Entscheid nicht gegeben.

# I. Einführungsbeispiel

**851.1**

## **Sozialhilfegesetz (SHG)<sup>17</sup>**

(vom 14. Juni 1981)<sup>1</sup>

### **II. Stellung des Hilfesuchenden**

Auskünfte

§ 18.<sup>25</sup> <sup>1</sup> Der Hilfesuchende gibt vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft über:

- a. seine finanziellen Verhältnisse im In- und Ausland, namentlich auch über Ansprüche gegenüber Dritten,
- b. die finanziellen Verhältnisse von Angehörigen, die mit ihm zusammenleben oder ihm gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind,
- c. die finanziellen Verhältnisse von anderen Personen, die mit ihm zusammenleben, soweit die Auskunft für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist,
- d. seine persönlichen Verhältnisse und diejenigen der in lit. b und c genannten Personen, soweit die Auskunft für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist.

# I. Einführungsbeispiel

<sup>2</sup> Der Hilfesuchende gewährt Einsicht in seine Unterlagen, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist.

<sup>3</sup> Der Hilfesuchende meldet unaufgefordert Veränderungen der unterstützungsrelevanten Sachverhalte.

<sup>4</sup> Die Fürsorgebehörde ist berechtigt, auch ohne Zustimmung des Hilfesuchenden und der weiteren in Abs. 1 genannten Personen Auskünfte bei Dritten einzuholen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, wenn Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben oder Unterlagen bestehen.

<sup>5</sup> Die Fürsorgebehörde informiert den Hilfesuchenden und die weiteren in Abs. 1 genannten Personen in der Regel vorgängig über Auskünfte, die über sie eingeholt werden. In Fällen von Abs. 4 kann die Information auch nachträglich erfolgen.

1. Kommunales Recht kann auch ein Gesetz (im formellen Sinne) sein.
2. Reicht eine ergänzungsfähige Regelung – oder braucht es eine Delegation an die Gemeinden?
3. Kann die Gemeinde bei dieser Frage die Gemeindeautonomie anrufen?
4. Gelten im Verhältnis Kanton – Gemeinden ähnliche Regeln wie im Verhältnis Bund – Kanton?

# II. Abschliessende Regelung?

748.941

## **Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK)<sup>1</sup>**

vom 24. November 1994 (Stand am 1. April 2011)

---

### **Art. 1**

Diese Verordnung gilt für Hängegleiter, Drachen, Drachenfallschirme, Fesselballone, Fallschirme und unbemannte Luftfahrzeuge.

### **Art. 3**            Start- und Landeort

<sup>1</sup> Für Luftfahrzeuge nach Artikel 1 besteht kein Zwang, auf einem Flugplatz abzufliegen oder zu landen.

<sup>2</sup> Die Rechte der an einem Grundstück Berechtigten auf Abwehr von Besitzesstörungen und Ersatz ihres Schadens bleiben in allen Fällen vorbehalten.

# III. Abschliessende Regelung?

## Art. 6 Begriff

Hängegleiter sind alle zum Fussstart geeigneten Fluggeräte, namentlich Deltas und Gleitschirme, soweit sie unmittelbar nach dem Start zur Ausführung von Gleit- oder Segelflügen eingesetzt werden.

## Art. 7 Mindestalter, Ausweise und Prüfungen



## II. Abschliessende Regelung?

### **Art. 8** Verkehrs- und Betriebsregeln

- <sup>1</sup> Starts und Landungen auf öffentlichen Strassen und Skipisten sind untersagt.
- <sup>2</sup> Menschenansammlungen im Freien, Gebäude, öffentliche Strassen, Skipisten, öffentliche Transportanlagen wie Bahnen, Luftseilbahnen und Skilifte sowie elektrische Freileitungen und andere Kabel sind in einem genügenden Abstand zu überfliegen oder zu umfliegen.
- <sup>3</sup> Flüge über die Landes- und Zollgrenze sind gestattet, wenn keine Waren mitgeführt werden; die für den Grenzübertritt erforderlichen Papiere sind mitzuführen. Das ausländische Recht bleibt vorbehalten.
- <sup>4</sup> Für den Einsatz von Hängegleitern auf öffentlichen Gewässern bleiben die Bundesgesetzgebung über die Binnenschifffahrt und das entsprechende kantonale Recht vorbehalten.
- <sup>5</sup> Für das Schleppen von Hängegleitern mit Winden, Fahrzeugen oder Schiffen in eine Höhe von mehr als 150 m über Grund ist eine Bewilligung des BAZL erforderlich.
- <sup>6</sup> Im übrigen sind die für Segelflugzeuge geltenden Bestimmungen der Verordnung des UVEK vom 4. Mai 1981<sup>8</sup> über die Verkehrsregeln für Luftfahrzeuge, mit Ausnahme der Vorschriften über die Mindestflughöhen, sinngemäss anwendbar.

# II. Abschliessende Regelung?

## Art. 9 Flugbeschränkungen

<sup>1</sup> Der Betrieb von Hängegleitern ist untersagt:

- a. in einem Abstand von weniger als 5 km von den Pisten eines für Flugzeuge bestimmten zivilen Flugplatzes;
- b. während der militärischen Flugdienstzeiten in einem Abstand von weniger als 5 km von den Pisten eines für Flugzeuge bestimmten militärischen Flugplatzes;
- c. in einem Abstand von weniger als 2,5 km von Helikopterflugplätzen.

<sup>2</sup> Der Flugplatzleiter oder die Flugverkehrsleitstelle kann Ausnahmen von diesen Einschränkungen bewilligen.

Darf ein Kanton hier legiferieren?

## II. Abschliessende Regelung?

### BGE 122 I 70 ff., 79 f.

"Art. 57 VIL und Art. 3 VLK legen nur fest, dass für Starts und Landungen von Hängegleitern die spezifisch flugrechtliche Aussenlandungsbewilligung nicht erforderlich ist, schliessen aber nicht aus, dass an bestimmten Orten gestützt auf andere einschlägige Gesetzgebungen Start- und Landebeschränkungen zu beachten sind. Die Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien enthält zwar explizite Einschränkungen oder Vorbehalte nur für öffentliche Strassen und Skipisten, Gewässer sowie für die privaten Rechte an Grundstücken. Doch müssen über diese Regelungen hinaus weitere Einschränkungen zulässig sein; so ist das Starten und Landen mit Hängegleitern zum Beispiel auch unzulässig auf Eisenbahngrundstücken (Art. 1 des Bundesgesetzes vom 18. Februar 1878 betreffend Handhabung der Bahnpolizei, SR 742.147.1) oder im Schweizerischen Nationalpark, jedenfalls abseits der markierten Wege und Routen (Art. 2 der Nationalparkordnung des Grossen Rates des Kantons Graubünden vom 23. Februar 1983, erlassen gestützt auf das Nationalparkgesetz vom 19. Dezember 1980, SR 454). Diese Einschränkungen sind zu beachten, obwohl sie nicht in der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien oder sonstwie in der Luftfahrtgesetzgebung, sondern in anderen einschlägigen Erlassen enthalten sind. Regelt somit das Luftfahrtrecht des Bundes klarerweise das Starten und Landen mit Hängegleitern nicht abschliessend, so sind nicht nur die übrigen bundesrechtlichen, sondern auch die kompetenzgemäss erlassenen kantonrechtlichen Einschränkungen massgeblich. Das gilt namentlich für Einschränkungen aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes."

Nein!

# III. Klärungen: Begrenzte Regelungsbereiche

## **Vollziehungsverordnung<sup>1)</sup> zum Bundesgesetz<sup>2)</sup> über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz) vom 25. März 1977 (GVV zum Sprengstoffgesetz)**

Vom 28. September 1982 (Stand 1. Januar 2011)

### **1. Zuständigkeit**

#### **Art. 1** Regierung

<sup>1</sup> Die Regierung bezeichnet für die Anwendung des Sprengstoffgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen und Beschlüsse die zuständigen Instanzen, soweit dies nicht durch diese Verordnung geschieht.

<sup>2</sup> Sie sorgt unter Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse für eine ausgewogene Verteilung der Sprengmittellager der Verkäufer.

<sup>3</sup> Sie erlässt die erforderlichen Bestimmungen für den Detailhandel mit pyrotechnischen Gegenständen zu Vergnügungszwecken. Dabei kann sie den Gemeinden die Bewilligungskompetenz und Kontrollaufgaben übertragen.

#### **Art. 2** Gemeinden

<sup>1</sup> Die Gemeinden können die Verwendung von Schiesspulver für die Feier historischer Anlässe oder für ähnliche Bräuche ausnahmsweise gestatten.

# III. Klärungen: Zuweisung Regelungsbereiche

## **Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (EGzumBSG)**

Vom 24. September 2000 (Stand 1. Januar 2011)

**Art. 3**            Schifffahrt auf Seen;  
                          Zuständigkeit

<sup>1</sup> Für die Regelung der Schifffahrt auf den natürlichen und künstlichen Seen, die nicht nachweislich im Privateigentum stehen, sind unter Vorbehalt der übergeordneten Gesetzgebung die Ufergemeinden zuständig.

# III. Klärungen: Zuweisung Regelungsbereiche

## Veterinärsgesetz (VetG)

"Vollzug" = Umsetzung,  
inkl. Rechtesetzung (?)

Vom 30. August 2007 (Stand 1. Januar 2016)

### Art. 2 Vollzug

<sup>1</sup> Der Kanton vollzieht insbesondere die Bundesgesetzgebung im Bereich der Bekämpfung von Tierseuchen, der Tierarzneimittel, der Berufe der Tiergesundheitspflege, der Lebensmittel und des Tierschutzes, die Viehhandelsbestimmungen sowie die ergänzenden kantonalen Bestimmungen.

<sup>2</sup> Die Gemeinden vollziehen die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften über die Tierseuchenbekämpfung, die Hundehaltung und den Tierschutz, soweit sie dafür zuständig sind.

# III. Klärungen: Kompetenzen enumerativ

## **Energiegesetz des Kantons Graubünden (BEG)**

Vom 20. April 2010 (Stand 1. Januar 2021)

### **4. Vollzug**

#### **Art. 33**      Zuständigkeiten

<sup>1</sup> Soweit nicht die Gemeinden als zuständig erklärt werden, vollzieht die Regierung dieses Gesetz.

**Kompetenzen der Gemeinden enumerativ**

# III. Klärungen: Kompetenzen verschärfend

## **Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen**

vom 3. Oktober 2008 (Stand am 1. Mai 2010)



**818.31**

---

### **Art. 4**            Kantonale Vorschriften

Die Kantone können strengere Vorschriften zum Schutz der Gesundheit erlassen.

# III. Klärungen: Kompetenzen verschärfend

## **Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüG)**

Vom 13. Juni 2017 (Stand 1. Juli 2018)

### **Art. 3** Gemeinderecht

<sup>1</sup> Soweit die Gesetzgebungen des Bundes und des Kantons keine Bestimmungen enthalten, haben die Bürgergemeinden Vorschriften über die Erteilung, Zusicherung und Verweigerung des Gemeindebürgerrechts zu erlassen.

<sup>2</sup> Sie haben insbesondere die Zuständigkeiten, das Verfahren und die Gebühren zu regeln.

# III. Klärungen: Kompetenzen verschärfend

## **Art. 7** Schweizerinnen und Schweizer

<sup>1</sup> Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die nicht schwerwiegend mit dem Strafrecht in Konflikt geraten sind und ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen, können um Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht nachsuchen, wenn sie seit mindestens zwei Jahren in der Einbürgerungsgemeinde wohnen.

<sup>2</sup> Die Bürgergemeinden können **zusätzliche Voraussetzungen** vorsehen, wobei diese nicht weiter gehen dürfen als jene für Ausländerinnen und Ausländer.

# III. Klärungen: Kompetenzen verschärfend

## **Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz)**

Vom 22. September 1985 (Stand 1. Januar 2016)

### **Art. 3** Lokale Ruhetage

<sup>1</sup> Die zuständigen Gemeindebehörden sind berechtigt, für ihr Gemeindegebiet weitere konfessionelle Feiertage als lokale Ruhetage zu bezeichnen.

### **Art. 8** Vollzug

<sup>1</sup> Der Vollzug des Gesetzes obliegt den Gemeinden.

<sup>2</sup> Die Gemeinden können weitere einschränkende Vorschriften über Tätigkeiten und Veranstaltungen, welche die Ruhe an den öffentlichen Ruhetagen auf ihrem Gebiet zu stören drohen, erlassen.

# III. Klärungen: Grundsatzgesetzgebung

922.0

## **Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildelebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG)**

vom 20. Juni 1986 (Stand am 12. Dezember 2008)

---

### **Art. 1**      Zweck

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt:

- a. die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildelebenden Säugetiere und Vögel zu erhalten;
- b. bedrohte Tierarten zu schützen;
- c. die von wildelebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen;
- d. eine angemessene Nutzung der Wildbestände durch die Jagd zu gewährleisten.

<sup>2</sup> Es stellt Grundsätze auf, nach denen die Kantone die Jagd zu regeln haben.

# III. Klärungen: Subsidiäres Bundesrecht

## **Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)**

Bundesrecht als  
"Rückfallposition"

235.1

vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2011)

---

### **Art. 37**      Vollzug durch die Kantone

<sup>1</sup> Soweit keine kantonalen Datenschutzvorschriften bestehen, die einen angemessenen Schutz gewährleisten, gelten für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht die Artikel 1–11a, 16, 17, 18–22 und 25 Absätze 1–3 dieses Gesetzes.<sup>77</sup>

<sup>2</sup> Die Kantone bestimmen ein Kontrollorgan, welches für die Einhaltung des Datenschutzes sorgt. Die Artikel 27, 30 und 31 sind sinngemäss anwendbar.

# III. Klärungen: Subsidiäres kantonales Recht

## Perimetergesetz des Kantons Graubünden

Vom 28. September 1980 (Stand 1. Januar 2018)

### 1. Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Anwendungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz ist anwendbar auf Perimeterverfahren, bei welchen der Kanton oder ein Gemeindeverband Träger des öffentlichen Werkes ist.

<sup>2</sup> Die politischen Gemeinden können unter Beachtung der Artikel 2 und 3 sowie 5 bis 10 dieses Gesetzes eigene materielle Bestimmungen und Verfahrensvorschriften erlassen. Fehlen solche Bestimmungen, so ist dieses Gesetz anwendbar.

<sup>3</sup> Bei unvollständigen Bestimmungen der Gemeinden sind die vorliegenden Verfahrensvorschriften hilfsweise anwendbar.

# III. Klärungen: Parallele Kompetenzen

## **Gesetz über die Förderung der Kultur (Kulturförderungsgesetz, KFG)**

Vom 15. Februar 2017 (Stand 1. Januar 2018)

### **Art. 17**      Zuständigkeit

<sup>1</sup> Die Gemeinden oder von ihnen Beauftragte führen Sing- und Musikschulen.

<sup>2</sup> Sie sichern Kulturgut von regionaler Bedeutung und machen dieses in geeigneter Weise zugänglich.

<sup>3</sup> Sie fördern ein angemessenes Angebot an Bibliotheken und Mediatheken.

**Aus dem Kontext klarerweise nicht abschliessend  
(parallele Kompetenzen)**

# III. Klärungen: Erleichterung und Zwang

## **Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)**

**173.110**

"Erleichterungen" – und Eingriffe in  
die Organisationsautonomie

vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. Januar 2019)

---

### **8. Kapitel: Schlussbestimmungen**

**Art. 130<sup>104</sup>** Kantonale Ausführungsbestimmungen

<sup>4</sup> Bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung können die Kantone die Ausführungsbestimmungen in die Form nicht referendumspflichtiger Erlasse kleiden, soweit dies zur Einhaltung der Fristen nach den Absätzen 1–3 notwendig ist.

# III. Klärungen: Erleichterung und Zwang

**Bundesgesetz  
über die Raumplanung  
(Raumplanungsgesetz, RPG)<sup>1</sup>**

**700**

**"Durchgriff" des Bundes auf die  
Gemeinden – und zielgenaue Sanktion?**

vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019)

---

**Art. 38<sup>88</sup>** Übergangsbestimmung der Änderung vom 17. Dezember 2010

<sup>1</sup> Die betroffenen Kantone passen ihre Richtpläne innerhalb einer Frist von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Änderung an deren Anforderungen an und sorgen dafür, dass die betroffenen Gemeinden innerhalb der gleichen Frist geeignete Massnahmen treffen, insbesondere die Festlegung jährlicher Kontingente, die Festlegung von Erstwohnanteilen, die Ausscheidung spezieller Nutzungszonen oder die Erhebung von Lenkungsabgaben.

<sup>2</sup> Nach Ablauf dieser Frist dürfen so lange keine Zweitwohnungen bewilligt werden, bis die Kantone und Gemeinden die nötigen Vorkehrungen getroffen haben.

# III. Klärungen: Erleichterung und Zwang

## Gemeindegesez des Kantons Graubünden (GG)

Vom 17. Oktober 2017 (Stand 1. Juli 2018)

### Art. 79 Aufsichtsrechtliche Massnahmen

<sup>1</sup> Neben den in der kantonalen Spezialgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen kann die zuständige kantonale Aufsichtsinstanz insbesondere:

- a) Weisungen erteilen;
- b) widerrechtliche Beschlüsse von Gemeindeorganen aufheben, sofern dies unerlässlich ist;
- c) Ersatzvornahmen treffen.

<sup>2</sup> Bei schwerer Amtspflichtverletzung oder wiederholter Weigerung, Anordnungen der kantonalen Aufsichtsstellen zu befolgen, kann die Regierung Mitglieder von Gemeindebehörden ihres Amtes entheben.

<sup>3</sup> Die Regierung kann ihre Anordnungen an Gemeindebehörden unter Hinweis auf die Strafandrohung von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches erlassen.

# III. Klärungen: Erleichterung und Zwang

## **Art. 80**      Besondere Aufsichtsbefugnisse 1. Genehmigung von Gemeindeerlassen

<sup>1</sup> Der Erlass und die Änderung der Gemeindeverfassung unterliegen der deklaratorischen Genehmigung durch die Regierung.

<sup>2</sup> Die Genehmigung anderer Gemeindeerlasse richtet sich nach den Vorschriften der jeweiligen Spezialgesetzgebung.

<sup>3</sup> Die Genehmigung schliesst die Anfechtung einer Vorschrift durch Beschwerde nicht aus.

# IV. Schlussbemerkung

## **Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz)**

Vom 7. Dezember 1986 (Stand 1. Januar 2016)

### **2. Organisation**

#### **Art. 4** Grundsatz

<sup>1</sup> Der Kanton erfüllt jene Aufgaben der Sozialhilfe, die ihm durch dieses Gesetz ausdrücklich übertragen sind.

<sup>2</sup> Die materielle Sozialhilfe ist Sache der Gemeinden. Der Kanton beteiligt sich daran gemäss Unterstützungsgesetz<sup>2)</sup>.

#### **Art. 15** Vollzug

<sup>1</sup> Die Regierung erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen<sup>1)</sup>.