

Die Beilegung des Jurakonflikts – Ein Modell für direktdemokratische Sezession in Europa?

Prof. Dr. *Andreas Glaser*, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau*

Inhaltsverzeichnis

I. Sezession als gemeineuropäischer Trend.....	463
II. Sezession im staatlichen Verfassungsrecht.....	465
1. Die Bewältigung der Jurafrage im bernischen Staatsrecht.....	465
a) Anfängliche Polarisierung auf der kantonalen Ebene.....	465
b) Entschärfung durch Regionalisierung des Jurakonflikts.....	466
c) Endgültige Befriedung auf der Ebene der Gemeinden.....	470
2. Spanien: Streit um das Unabhängigkeitsreferendum Kataloniens.....	473
3. Vereinigtes Königreich: Rechtlicher Rahmen für die Unabhängigkeit Schottlands. ...	474
III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Föderation.....	474
1. Schweiz: Von der Einzelfallregelung zu einem Sezessionsverfahren.....	474
2. EU: Zwischen Autonomie der Mitgliedstaaten und Regelungslücke in den Verträgen	478
IV. Gemeinsamkeiten und Unterschiede im schweizerischen und europäischen Recht.....	482
1. Kantonales und mitgliedstaatliches Staatsrecht.....	482
2. Verfassungsrecht des Bundes und der EU.....	483
V. Transfer des schweizerischen Verfahrensmodells in die EU.....	484
1. Rationalisierte demokratische Verfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	484
2. Vereinfachung und Entlastung des Verfahrens auf Unionsebene.....	485

I. Sezession als gemeineuropäischer Trend

Der Begriff Sezession bezeichnet den Vorgang, bei dem sich ein Teilgebiet eines bestehenden Staates von der politischen und verfassungsrechtlichen Herrschaft dieses Staates löst, um einen neuen, mit eigener Gebietshoheit ausgestatteten und auf internationaler Ebene anerkannten Staat zu bilden oder sich einem anderen Staat anzuschliessen.¹ Charakteristisch für eine Sezession ist demnach, dass beim Auseinanderbrechen eines Staates der bereits bisher existierende Staat, wenn auch mit verkleinertem Gebiet, fortbesteht. Hingegen wird von einer Dismembration

* Der Beitrag beruht auf der Antrittsvorlesung des Verfassers an der Universität Zürich vom 5. Mai 2014. Für wertvolle Anregungen danke ich Prof. Dr. *Giovanni Biaggini* und Dr. *Christoph Auer*.

¹ Vgl. Cour Suprême du Canada, Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, Rz. 83.

gesprochen, wenn ein Staat in zwei oder mehrere Nachfolgestaaten zerfällt und der Vorgängerstaat dabei völlig untergeht.² Ein eindeutiger Fall der Dismembration lag bei der Spaltung der Tschechoslowakei in Tschechien und die Slowakei vor.³ Umstritten war die rechtliche Einordnung in Bezug auf die Auflösung der Sowjetunion⁴ und den Zerfall Jugoslawiens⁵. Letztlich setzte sich die Auffassung durch, es habe sich hierbei jeweils um eine Dismembration gehandelt.⁶ Ein Beispiel für eine Sezession aus jüngerer Zeit ist die Ablösung Kosovos von Serbien.⁷

Die Entwicklung zu einer Vervielfältigung der europäischen Staatenlandschaft dürfte noch nicht abgeschlossen sein. Sezessionsbestrebungen finden sich etwa im Baskenland, in Bayern,⁸ Flandern, im Südtirol und im Veneto. Gegenwärtig stehen vor allem Schottland und Katalonien im Vordergrund, da dort im Laufe des Jahres 2014 Abstimmungen über die staatliche Unabhängigkeit stattfinden. In den genannten Fällen würde es sich jeweils um eine Sezession handeln, bei der neben dem neu entstehenden Staat der alte Staat fortbestünde. Katalonien und Spanien, Schottland und das Vereinigte Königreich existierten nebeneinander.

In einem Bundesstaat ist eine Sezession in Bezug auf beide staatlichen Ebenen denkbar. Zum einen kann die Sezession eines Gliedstaates auf die Abspaltung vom Gesamtstaat gerichtet sein, wie dies beispielsweise im Verhältnis von Québec und Kanada der Fall war.⁹ Zum anderen kann ein Gebiet die Sezession von einem Gliedstaat des betreffenden Bundesstaates anstreben. Ein Beispiel hierfür ist die Ablösung der drei nordjurassischen Bezirke vom Kanton Bern und die Gründung des Kantons Jura im Rahmen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Insoweit ist die Gründung des Kantons Jura mit der Sezession Kataloniens von Spanien und Schottlands von Grossbritannien vergleichbar. Diese geschähe jeweils unter dem gemeinsamen Dach der Europäischen Union (EU). Zwar ist die EU kein Bundesstaat im klassischen Sinn, sie weist jedoch zahlreiche Wesensmerkmale eines Bundesstaates auf und wird daher als Staatenverbund¹⁰ im Unterschied zu einem weniger eng konstituierten Staatenbund bezeichnet.

2 Matthias Herdegen, Völkerrecht, 12. Aufl. 2013, § 8 Rz. 24.

3 Andreas von Arnould, Völkerrecht, 2012, Rz. 100; Anne Peters, Völkerrecht, 3. Aufl. 2012, Kap. 3 Rz. 42.

4 Herdegen (Anm. 2), § 8 Rz. 25.

5 Näher dazu von Arnould (Anm. 3), Rz. 101.

6 Ausführlich zur völkerrechtlichen Einordnung der Entstehung der Staaten Mittel- und Osteuropas Marcel Kau, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Wolfgang Graf Vitzthum/Alexander Proelss (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, 3. Abschn. Rz. 183–187.

7 Peters (Anm. 3), Kap. 3 Rz. 14; Wolfgang Tiede/Julia Spiesberger/Clemens Bogedain, Kosovo und Serbien auf dem Weg in die Europäische Union, EuR 2014, S. 129, 134 f.

8 Josef Franz Lindner, «Austritt» des Freistaates Bayern aus der Bundesrepublik Deutschland?, BayVBl 2014, S. 97.

9 Vgl. Cour Suprême du Canada, Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, Rz. 83.

10 Paul Kirchhof, Der europäische Staatenverbund, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 1009, 1019.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Sezession des Kantons Jura als mögliches Vorbild für die erfolgreiche Bewältigung eines Gebietskonflikts im Rahmen eines föderativen Gebildes. Dies gilt zum einen für die Entschärfung des Konflikts auf der gliedstaatlichen Ebene. Es stellt sich insoweit die Frage, ob die von Sezessionsbestrebungen betroffenen EU-Mitgliedstaaten von den Erfahrungen im Kanton Bern lernen können. Hierzu werden im Folgenden die Entwicklungsschritte des bernischen Verfassungsrechts nachgezeichnet und aus aktuellem Anlass exemplarisch mit der Rechtslage in Spanien und im Vereinigten Königreich verglichen (II.). Zum anderen richtet sich der Blick auf das föderative Verfassungsrecht in Form der Schweizerischen Bundesverfassung und der Europäischen Verträge (III.). Dabei ist zu analysieren, welche Vorgaben der Gesamtstaat für eine Sezession stellt und inwieweit gesamtstaatliche Organe einzubeziehen sind. Im Anschluss daran werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des schweizerischen und des europäischen Rechts herausgestellt (IV.), um abschliessend rechtspolitische Reformvorschläge zu formulieren (V.).

II. Sezession im staatlichen Verfassungsrecht

1. Die Bewältigung der Jurafrage im bernischen Staatsrecht

a) Anfängliche Polarisierung auf der kantonalen Ebene

Die französischsprachigen Gebiete des Kantons Bern und das Laufental waren als Teil des Fürstbistums Basel auf dem Wiener Kongress 1815 dem Kanton Bern zugeschlagen worden.¹¹ Das Territorium diente als gewisser Ausgleich für die Gebietsverluste Berns im Aargau und in der Waadt.¹² Der Jura besass zwar von Anfang an eine verfassungsrechtliche Sonderstellung, die er bis heute durchgängig zu bewahren und auszubauen vermochte,¹³ bereits aus dem 19. Jahrhundert sind aber Spannungen zwischen der jurassischen Minderheit und den Behörden des Kantons Bern überliefert.¹⁴ Diese entzündeten sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend an der Sprachenfrage, an der Furcht vor einer Germanisierung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg eskalierte der Konflikt. Eine wesentliche Forderung der separatistischen Kräfte war die Binnenföderalisierung des Kantons Bern

11 Pierre Boillat, Jura naissance d'un État, 1989, S. 19.

12 Daniel Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, 1976, S. 207.

13 Der heute geltende Art. 5 Abs. 1 KV BE lautet: «Dem Berner Jura, der die Verwaltungsregion Berner Jura bildet, wird eine besondere Stellung zuerkannt. Diese soll es ihm ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und kulturelle Eigenart zu erhalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen.» Ausserdem werden dem Berner Jura im Grossen Rat unabhängig von der Einwohnerzahl zwölf Mandate (Art. 73 Abs. 3 Satz 2 KV BE) und im Regierungsrat ein Sitz (Art. 84 Abs. 2 Satz 1 KV BE) garantiert.

14 Siehe zur Geschichte der jurassischen Region während des 19. Jahrhunderts Alfred Kötz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, 1992, S. 456 f.

in Form eines zweigliedrigen Bundesstaates.¹⁵ Am 29. Oktober 1950 stimmte das Bernervolk einer Verfassungsänderung zu, mit der die jurassische Volksgruppe formell anerkannt wurde und ihr zwei von neun Sitzen im Regierungsrat garantiert wurden.¹⁶ Innerhalb der jurassischen Bevölkerung blieb das weitere Vorgehen umstritten. Zunehmend trat die separatistische Bewegung «Rassemblement jurassien» in den Vordergrund.¹⁷ Ihr erklärtes Ziel war die Gründung eines Kantons Jura. Der Grosse Rat und der Regierungsrat des Kantons Bern lehnten jedoch die separatistischen Bestrebungen ab. Die Anhänger einer Abspaltung setzten daher auf die Instrumente der direkten Demokratie.

Am 5. Juli 1959 gelangte im Kanton Bern eine Volksinitiative zur Abstimmung, welche die Durchführung einer regionalen Volksbefragung betreffend die Gründung eines eigenen Kantons Jura ermöglichen sollte. Die Frage, die den Bewohnern des Berner Jura zu unterbreiten gewesen wäre, hätte gelautet: «Wünscht ihr, dass der Jura zu einem souveränen Kanton erhoben werde?». Die Initiative wurde im Kanton Bern mit über 75 Prozent der Stimmen abgelehnt.¹⁸ Im Berner Jura insgesamt scheiterte sie knapp mit 52 Prozent Nein-Stimmen.¹⁹ In den Bezirken Porrentruy, Delémont und Franches-Montagnes fand sie indessen deutliche Mehrheiten. Drei weitere, durch das Rassemblement jurassien eingereichte Volksinitiativen, die Verbesserungen zugunsten der Region wie die Einrichtung eines Strassenverkehrsamtes in Tavannes zum Ziel hatten, wurden am 27. Mai 1962 abgelehnt.²⁰ Der Konflikt eskalierte und mündete in gewaltsame Auseinandersetzungen bis hin zu Terroranschlägen. Der von Skeptikern gegen Souveränitätsreferenden vorgebrachte grundsätzliche Einwand schien sich zu bewahrheiten: Es trat ein Effekt der Polarisierung ein.²¹ Die Thematisierung von Gebietsabspaltungen in Volksabstimmungen schien nicht zur Befriedung des Konflikts, sondern im Gegenteil zu dessen weiterer Anfachung beizutragen.

b) Entschärfung durch Regionalisierung des Jurakonflikts

Der Schlüssel für die langfristige Entschärfung des Jurakonflikts lag in dem am 1. März 1970 von den Stimmberechtigten des gesamten Kantons mit einer Mehrheit von 86,5 Prozent gutgeheissenen Zusatz zur Verfassung des Kantons Bern²².

15 Vgl. BBl 1977 III 767 S. 778.

16 Dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 1000.

17 Näher Kölz (Anm. 14), S. 459 f.

18 Ausführlich zur Initiative und den Abstimmungsergebnissen im Einzelnen Hans-Joachim Harder, Der Kanton Jura, 1978, S. 182–186.

19 Kurt Nuspliger/Jana Mäder, Bernisches Staatsrecht, 4. Aufl. 2012, S. 83.

20 Vgl. Harder (Anm. 18), S. 191.

21 Zu diesem Befund auch Häfelin/Haller/Keller (Anm. 16), Rz. 1002.

22 Zusatz zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteils vom 26. August 1970 (im Folgenden: Verfassungszusatz), abgedruckt in BBl 1970 II 549 ff.

Durch den Verfassungszusatz wurde das Selbstbestimmungsrecht der jurassischen Bevölkerung anerkannt.²³ In den sieben Bezirken des jurassischen Landesteils wurden Volksbefragungen über die Frage erlaubt, ob der gesamte Landesteil oder einzelne Gebiete davon einen neuen Kanton bilden, sich einem andern Kanton anschliessen oder weiterhin zum Kanton Bern gehören wollten.²⁴ Für die als «Plebiszit» bezeichneten Volksbefragungen wurde ein dreistufiges Verfahren vorgesehen.²⁵

Die erste Volksbefragung fand im gesamten jurassischen Kantonsteil über die Frage statt: «Wollt Ihr einen neuen Kanton bilden?»²⁶ Die Volksbefragung vom 23. Juni 1974 wurde von der Berner Regierung initiiert.²⁷ Alternativ wären als Initiatoren auch 5000 im jurassischen Landesteil Stimmberechtigte befugt gewesen.²⁸ Eine Mehrheit von 51,9 Prozent in den damals sieben bernjurassischen Amtsbezirken, also einschliesslich des Laufentals, sprach sich im ersten Juraplebiszit für die Gründung eines neuen Kantons aus.²⁹ Wiederum zeigte sich aber die bereits früher zu Tage getretene Spaltung zwischen den sezessionswilligen nordjurassischen Bezirken einerseits und den berntrauen südjurassischen Bezirken einschliesslich des Laufentals andererseits. Dieser Umstand war im ersten Verfahrensabschnitt rechtlich irrelevant, da in Bezug auf die Grundsatzfrage der Gründung eines Kantons Jura die Mehrheitsverhältnisse im ganzen jurassischen Kantonsteil massgeblich waren.

Für die nicht unerwartete Ausgangslage einer politischen Spaltung des Berner Jura hatte der Verfassungszusatz jedoch in einem nächsten Schritt die weitere Regionalisierung auf der Ebene der Bezirke vorgesehen. Der Verfassungszusatz gewichtete das Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Bezirke höher als die politische Einheit und nahm somit die Spaltung des jurassischen Kantonsteils in Kauf.³⁰ Nachdem die erste Volksbefragung auf den ganzen Kantonsteil bezogen eine Mehrheit für die Bildung eines neuen Kantons ergeben hatte, jedoch mehrere Amtsbezirke eine verwerfende Mehrheit aufwiesen, konnte in jedem dieser Amtsbezirke ein Fünftel der Stimmberechtigten innert sechs Monaten verlangen, dass im Amtsbezirk eine weitere Volksbefragung über den Verbleib im Kanton Bern durchgeführt werde.³¹

Die drei Amtsbezirke Courtelary, La Neuveville und Moutier votierten im zweiten Juraplebiszit am 16. März 1975 für den Verbleib beim Kanton Bern. Für den

23 Thürrer (Anm. 12), S. 213.

24 Art. 1 Verfassungszusatz.

25 Vgl. auch Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 3. Aufl. 2013, Rz. 998; Boillat (Anm. 11), S. 37; Häfelin/Haller/Keller (Anm. 16), Rz. 1005.

26 Art. 2 Abs. 1 Verfassungszusatz.

27 Auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 2 lit. b Verfassungszusatz.

28 Art. 2 Abs. 2 lit. a Verfassungszusatz.

29 Das Stimmenverhältnis in absoluten Zahlen betrug 36 802 Ja gegen 34 057 Nein.

30 BBl 1977 III 767 S. 789.

31 Art. 3 Abs. 1 Verfassungszusatz.

Amtsbezirk Laufen galt eine Sonderregelung, wonach der Beschluss für die Gründung des Kantons Jura die Möglichkeit zur Einleitung eines Verfahrens für den Anschluss an einen benachbarten Kanton eröffnete.³² In diesem Verfahren entschied sich das Laufental nach einigem Hin und Her schliesslich gegen einen Verbleib beim Kanton Bern und für einen Übertritt zum Kanton Basel-Landschaft.³³ Für die sechs französischsprachigen Bezirke stand mit dem zweiten Juraplebiszit fest, dass sich ihr Schicksal in unterschiedliche Richtungen entwickeln würde. Die Ergebnisse der regionalen Plebiszite wurden im Kanton Bern in der Volksabstimmung vom 5. Dezember 1976 mit einer Mehrheit von 76,2 Prozent abgesegnet, indem die Verfassungsgrundlage für den Kanton Bern in seinen neuen Grenzen angenommen wurde.³⁴ Am 20. März 1977 stimmte das Volk des künftigen Kantons Jura seiner neuen Verfassung zu.³⁵

Ein Jahrzehnt später wurde das Ergebnis durch die jurassische Kantonsregierung wegen eines angeblichen Verfahrensmangels in Frage gestellt. Da der Berner Regierungsrat die antiseparatistischen Organisationen heimlich finanziell unterstützt hatte, beantragte der Kanton Jura beim Bundesgericht, die Abstimmungen in den Bezirken Courtelary, La Neuveville und Moutier für ungültig zu erklären und eine Wiederholung des zweiten Juraplebiszits anzuordnen. Eine Berufung auf die Abstimmungsfreiheit (heute: Art. 34 Abs. 2 BV) wäre jedoch einzig den betroffenen Stimmberechtigten im Berner Jura möglich gewesen. Der Kanton Jura war nicht legitimiert, die Verletzung politischer Rechte von Stimmberechtigten in einem anderen Kanton zu rügen. Darüber hinaus war er nach Ansicht des Bundesgerichts mangels ausdrücklicher Berechtigung auch nicht legitimiert, eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des jurassischen Volkes dahingehend geltend zu machen, die Grenzen des Kantons Jura seien zu eng gezogen worden.³⁶ Das Bundesgericht sprach dem Kanton Jura folglich das Recht ab, Verfahrensmängel anlässlich seiner Gründung zu rügen.³⁷

Eine vom Rassemblement jurassien Ende der 1980er Jahre lancierte Volksinitiative, mit der die kantonalen Behörden dazu verpflichtet werden sollten, einseitig und fortwährend auf die Eingliederung der Bezirke Courtelary, La Neuveville und Moutier in den Kanton Jura hinzuwirken, wurde auf eine Klage des Kantons

Bern hin durch das Bundesgericht für verfassungswidrig angesehen und der Beschluss des jurassischen Parlaments, der ihre Gültigkeit bestätigte, aufgehoben.³⁸ Massgeblich begründet wurde dies mit dem Schutz des Gebietes der Kantone (heute: Art. 53 Abs. 1 BV) und der hieraus folgenden Unterlassungspflicht der anderen Kantone, den von der betroffenen Bevölkerung in einem demokratischen Verfahren geäusserten Willen auf Verbleib im angestammten Kanton laufend in Frage zu stellen.³⁹ Die Ergebnisse des zweiten Juraplebiszits wurden somit durch das Bundesgericht vor einer rechtlichen und einer permanenten politischen Infragestellung geschützt.

Am 24. November 2013 fanden im Kanton Jura und im Berner Jura erneut Volksbefragungen zur Kantonszugehörigkeit der im Kanton Bern verbliebenen jurassischen Bezirke statt. Mit diesen Abstimmungen sollte die Jurafrage gemäss einer von den Regierungen der Kantone Bern und Jura verabschiedeten Absichtserklärung einer demokratischen Lösung zugeführt werden.⁴⁰ Wesentlicher Schritt zur politischen Lösung des Jurakonflikts war somit im Sinne der bereits in den 1970er Jahren angewandten Regionalisierung die Durchführung einer gleichzeitigen Abstimmung im Berner Jura, also wiederum unter Auslassung der Stimmberechtigten des gesamten Kantons Bern, und im Kanton Jura.⁴¹

Die bestehende Gebietskonfiguration wurde in den parallel durchgeführten Volksabstimmungen vollumfänglich bestätigt. Die jurassischen Stimmberechtigten brachten mit einer Ja-Mehrheit von 76,6 Prozent ein nochmals verstärktes Interesse an einem wiedervereinigten Jura zum Ausdruck. Im Berner Jura sprach sich demgegenüber in der auf der Grundlage von Art. 58a Abs. 1 Sonderstatusgesetz⁴² durchgeführten Volksabstimmung eine Mehrheit von 71,8 Prozent gegen eine Wiedervereinigung des Jura und damit für den weiteren Verbleib im Kanton Bern aus. Alle drei Bezirke wiesen ablehnende Mehrheiten auf. Das Vorhaben, einen neuen Kanton zu gründen, wird somit fallen gelassen.⁴³ Es kommt zu einer dauerhaften Koexistenz des Kantons Jura und des Berner Jura als integralem Bestandteil des Kantons Bern. Stand ursprünglich noch eine Fortführung der interjurassi-

32 Art. 5 Verfassungszusatz.

33 Näher zu den Entwicklungen auf diesem «Nebenschauplatz» der Gründung des Kantons Jura *Auer/Malinverni/Hottelier* (Anm. 25), Rz. 1005 m.w.N.; *Häfelin/Haller/Keller* (Anm. 16), Rz. 1008.

34 Das Bundesgericht ist mangels Entscheidungskompetenz auf eine Beschwerde gegen die durch die Bundesversammlung gewährleisteten Bestimmungen nicht eingetreten (BGE 104 Ia 215 S. 219–222 E. 1b–c) beziehungsweise hat eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit verneint (BGE 104 Ia 215 S. 224 f. E. 2b).

35 *Häfelin/Haller/Keller* (Anm. 16), Rz. 1006; *René Rhinow/Markus Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, Rz. 939. Vgl. für einen knappen Überblick zum Inhalt der Verfassung des Kantons Jura *Boillat* (Anm. 11), S. 47–50.

36 BGE 117 Ia 233 S. 241 E. 3a.

37 BGE 117 Ia 233 S. 245 E. 4c–d. Kritisch dazu *Werner Stocker/Stefan Wehrenberg*, Die Legitimation des Kantons Jura zur Anfechtung der Jura-Plebiszite, ZBl 95/1994, S. 49, 59 ff.

38 BGE 118 Ia 195.

39 BGE 118 Ia 195 S. 204–208 E. 5a–c.

40 Art. 1 der Absichtserklärung zur Durchführung der Volksabstimmungen über die institutionelle Zukunft der interjurassischen Region im Kanton Jura und im Berner Jura vom 20. Februar 2012 (im Folgenden: Absichtserklärung).

41 Art. 3 Abs. 1 Absichtserklärung (Anm. 40).

42 Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Vorgehens war umstritten, sieht die Berner Kantonsverfassung doch weder regionale noch konsultative Volksabstimmungen vor. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Sonderstatus des Berner Jura (Art. 5 Abs. 1 KV BE) wurde eine blosse Gesetzesänderung indessen gestützt auf ein Gutachten von Prof. *Pierre Tschannen* vom 10. Januar 2011 als ausreichend angesehen. Vgl. Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission, Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG) (Änderung), S. 10 f.

43 Art. 3 Abs. 9 der Absichtserklärung (Anm. 40).

schen Beziehungen im Raum,⁴⁴ besteht nunmehr nach Ansicht der Regierung des Kantons Jura in Anbetracht der fehlenden Perspektive einer Wiedervereinigung kein Anlass mehr für eine weitere Annäherung der beiden Regionen.⁴⁵ Die aus Vertretern beider Kantone zusammengesetzte Assemblée interjurassienne dürfte demzufolge früher oder später aufgelöst werden.⁴⁶

c) Endgültige Befriedung auf der Ebene der Gemeinden

Da die Bezirksebene kein unter allen Gesichtspunkten geeignetes Raster ist, um den Willen der jurassischen Bevölkerung hinreichend abzubilden,⁴⁷ sah bereits der Verfassungszusatz von 1970 eine weitere Ausdifferenzierung unter Bezugnahme auf die Gemeindeebene vor. Gemeinden, die unmittelbar an einen Bezirk angrenzten, für den sie entgegen dem Ergebnis in ihrem gegenwärtigen Bezirk optieren wollten, konnten eine zusätzliche Volksbefragung verlangen.⁴⁸ Erforderlich hierfür war, dass ein Fünftel der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde dies in Form einer Gemeindeinitiative verlangte.⁴⁹ Die Abstimmungsfrage war auf die weitere Zugehörigkeit zum Kanton Bern beziehungsweise die Trennung vom Kanton Bern gerichtet.⁵⁰ Auf dieser Grundlage konnte zum einen in Grenzgemeinden, die sich in einem Bezirk des künftigen Kantons Jura befanden, über den Verbleib beim Kanton Bern abgestimmt werden. Zum anderen wurde in Gemeinden in den auch künftig beim Kanton Bern verbleibenden Bezirken eine Abstimmung über den Wechsel zum Kanton Jura ermöglicht. Solche Abstimmungen fanden am 7. und 14. September sowie am 19. Oktober 1975 in 14 Gemeinden statt. Umstritten war die Kantonszugehörigkeit vor allem im Bezirk Moutier. Acht Gemeinden des Bezirks Moutier votierten für einen Wechsel in den neuen Kanton Jura,⁵¹ vier Gemeinden des Bezirks Moutier sprachen sich für den Verbleib beim Kanton Bern aus – darunter der Bezirkshauptort Moutier⁵² – und zwei Gemeinden

im Bezirk Delémont⁵³ vollzogen den in diesem Bezirk beschlossenen Kantonswechsel nicht mit.

Die Wahlmöglichkeit galt indessen nur für Gemeinden, die sich an der durch das zweite Juraplebiszit definierten vorläufigen Kantonsgrenze befanden. Damit sollten die jeweilige geographische Einheit des Kantons Jura und des Berner Jura gesichert sowie die Ausbreitung eines Flächenbrandes weiterer Abstimmungen durch die laufende Schaffung neuer Grenzgemeinden vermieden werden.⁵⁴ Zwei Gemeinden wurde aufgrund dieser Bedingung eine Abstimmung verwehrt, obwohl diese einen nachträglichen Wechsel wünschten. Die im Bezirk Delémont gelegene deutschsprachige Gemeinde Ederswiler hatte sich zwar im ersten Juraplebiszit gegen die Gründung des Kantons Jura ausgesprochen, grenzte aber seinerzeit nicht an einem beim Kanton Bern verbliebenen Bezirk.⁵⁵ Die Grenzlage entstand erst durch den Wechsel Roggenburgs zum Bezirk Laufen anlässlich des dritten Juraplebiszits. Auf der anderen Seite hatte sich in der Gemeinde Vellerat im Bezirk Moutier in den beiden ersten Juraplebisziten jeweils eine Mehrheit für die Gründung des Kantons Jura beziehungsweise gegen den Verbleib beim Kanton Bern ergeben. In der Abstimmung vom 16. März 1975 sprach sich die Gemeinde mit 32 zu sieben Stimmen gegen den Verbleib bei Bern aus. Zu diesem Zeitpunkt war aber Vellerat ebenfalls noch keine Grenzgemeinde zum Bezirk Delémont. Diesen Status erlangte die Gemeinde erst durch die Zustimmung zu einem Kantonswechsel in den Gemeinden Châtillon und Courrendlin im dritten Juraplebiszit.⁵⁶

Für die Gemeinde Vellerat konnte inzwischen eine Lösung gefunden werden.⁵⁷ Im November 1994 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern das Gesetz über den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura, das in der obligatorischen Volksabstimmung vom 12. März 1995 mit einer Mehrheit von 84,3 Prozent angenommen wurde. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde am 18. Juni 1995 in der Gemeinde Vellerat eine Abstimmung durchgeführt über die Frage: «Wollen Sie den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura

44 Art. 11 Satz 3 der Absichtserklärung (Anm. 40).

45 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 10.

46 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 17. Zur Assemblée interjurassienne und deren Rolle in der Vergangenheit *Nuspliger/Mäder* (Anm. 19), S. 87 f.

47 Zur Schwierigkeit, die zum «pouvoir déconstituant» gehörenden Personen zu bestimmen, *Maya Hertig Randall*, *Démocratie directe et partition d'Etats: réflexions sur l'exercice du pouvoir déconstituant*, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Festschrift für Andreas Auer, 2013, S. 339, 341–343.

48 Art. 4 Abs. 1 Verfassungszusatz.

49 Art. 4 Abs. 3 Satz 1 Verfassungszusatz.

50 Art. 4 Abs. 2 Verfassungszusatz.

51 Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Les Genevez, Lajoux, Mervelier und Rossemaison.

52 Ausserdem Grandval, Perrefitte und Rebévrier.

53 Roggenburg und Schelten.

54 *Luzius Wildhaber*, Ederswiler und Vellerat – zur Gebietsveränderung im Bundesstaat, in: *Recht als Prozess und Gefüge*, Festschrift für Hans Huber, 1981, S. 343, 345.

55 Siehe auch *Heinrich Koller*, Gebietsveränderungen im Bundesstaat – Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid, in: *Regierungsrat des Kantons Solothurn* (Hrsg.), *Festgabe für Alfred Rötheli*, 1991, S. 173, 174.

56 Darüber hinaus ist zu bedenken, dass auch die – mittlerweile in den Gemeinden La Baroche beziehungsweise Haute Ajoie aufgegangenen – Gemeinden Asuel und Roche d'Or im Bezirk Porrentruy die Gründung des Kantons Jura ablehnten, während sich in Bonfol Stimmgleichheit ergab (siehe *Harder* [Anm. 18], S. 222). La Baroche stimmte der Gründung eines neuen Kantons Jura am 24. November 2013 mit 68 Prozent zu, Haute Ajoie mit 67,6 Prozent, Bonfol mit 61,8 Prozent. Siehe dazu ausserdem *Dieter Pfirter*, *Bundesrechtliche Vorschriften für einen Kantonswechsel einzelner Gemeinden*, ZSR 1989 I, S. 539, 554.

57 Dazu *Yvo Hangartner/Andreas Kley*, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2000, Rz. 1966.

annehmen?»⁵⁸ Die Antwort lautete einstimmig mit 41 zu null Stimmen: Ja. Daraufhin verabschiedete das jurassische Kantonsparlament das Gesetz über die Aufnahme der Gemeinde Vellerat. Dieses wurde von den Stimmberechtigten am 25. Juni 1995 gutgeheissen. Der Bundesrat erachtete aufgrund der Gebietsgarantie zugunsten der Kantone (Art. 5 aBV), der Ungewöhnlichkeit des Vorgangs und der Berührung des bundesstaatlichen Gleichgewichts bei einem Kantonswechsel nur schon einer Gemeinde ein obligatorisches Referendum für erforderlich.⁵⁹ Die Bundesversammlung ist dieser Auffassung gefolgt und hat den von ihr erlassenen «besonderen» Verfassungsbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellt. Am 10. März 1996 stimmten Volk und Stände dem «besonderen» Verfassungsbeschluss für den Kantonswechsel von Vellerat mit überwältigenden Mehrheiten von 91,6 Prozent der Stimmberechtigten und allen Kantonen zu. In der Gemeinde Ederswiler verloren sich demgegenüber nach dem Übertritt des Laufentals zum Kanton Basel-Landschaft die Bestrebungen für einen Kantonswechsel zu Bern.⁶⁰

Im Hinblick auf die Abstimmung vom November 2013 besteht wiederum eine Korrekturmöglichkeit auf der kommunalen Ebene. Nachdem sich in den drei bernjurassischen Bezirken deutliche Mehrheiten für den Verbleib beim Kanton Bern ausgesprochen haben, dürfen sich die einzelnen Gemeinden nun noch innert zwei Jahren mittels eines an den Kanton Bern zu richtenden Gesuchs für einen Übertritt zum Kanton Jura aussprechen.⁶¹ Der Berner Regierungsrat ist in einem solchen Fall verpflichtet, dem Grossen Rat so früh wie möglich geeignete Rechtsgrundlagen vorzulegen, um die Durchführung einer Gemeindeabstimmung zu ermöglichen, bei der es um den Übertritt der fraglichen Gemeinden zum Kanton Jura geht. Materiell-rechtlich besteht für den Kantonswechsel heute nicht mehr das Erfordernis, dass es sich um eine Grenzgemeinde handeln muss. Ein Härtefall wie seinerzeit Vellerat kann auf diese Weise vermieden werden.

Ein Blick auf die Abstimmungsergebnisse in den Gemeinden legt nahe, dass für einen Kantonswechsel neben Belprahon, wo sich 110 Stimmberechtigte für die Kantonsgründung und ebenso viele dagegen ausgesprochen haben, vor allem Moutier – die mit Abstand einwohnerreichste Gemeinde des Berner Jura – in Betracht kommt. Hier sprachen sich 2008 Stimmberechtigte für die Gründung eines neuen Kantons aus und 1619 Stimmberechtigte dagegen. Moutier ist damit die einzige Gemeinde, in der sich die politische Mehrheit bezüglich des Kantons Jura seit den Juraplebisziten von 1975 geändert hat. Der Gemeinderat von Moutier hat am 15. April 2014 ein Gesuch beim Regierungsrat eingereicht, damit dieser die

rechtlichen Grundlagen für eine Abstimmung auf Gemeindeebene vorbereite.⁶² Der Regierungsrat hatte die Staatskanzlei bereits vorgängig mit der Ausarbeitung beauftragt, um ein demokratisch vorbildhaftes Verfahren sicherzustellen. Mit der frühestens im Jahr 2016 stattfindenden Abstimmung in Moutier soll der Jurakonflikt endgültig beigelegt werden.⁶³

2. Spanien: Streit um das Unabhängigkeitsreferendum Kataloniens

Die Regierung der Autonomen Gemeinschaft Katalonien hat für den 9. November 2014 ein Referendum über die Abspaltung von Spanien angesetzt. Die Volksbefragung soll konsultativer Natur sein und zwei Fragen beinhalten. Die Bürgerinnen und Bürger können sich dazu äussern, ob Katalonien ein Staat werden und dieser Staat gegebenenfalls unabhängig sein soll. Das spanische Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) hat am 25. März 2014 auf Antrag der spanischen Regierung den dem Referendum zugrunde liegenden Beschluss des katalanischen Parlamentes und die damit verbundene Souveränitätserklärung Kataloniens für nichtig erklärt.⁶⁴ Das Gericht begründet die Verfassungswidrigkeit⁶⁵ zum einen mit einem Verstoss gegen Art. 1 Abs. 2 der Verfassung, wonach die Souveränität dem spanischen Volk zukommt. Zum anderen wurde die in Art. 2 der Verfassung garantierte unauflösbare Einheit des spanischen Volkes als verletzt angesehen. Aus diesen Vorschriften ergebe sich, dass eine Autonome Gemeinschaft im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts nicht einseitig ein Referendum im Sinne einer Selbstbestimmung über die Zugehörigkeit zu Spanien abhalten dürfe.⁶⁶

Soweit die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht Kataloniens jedoch eine politische Bestrebung darstellt, die im Rahmen der rechtlich vorgesehenen Verfahren auf Änderung der spanischen Verfassung gerichtet ist, erweist sie sich nach Auffassung des Verfassungsgerichts als rechtmässig.⁶⁷ Der in der Unabhängigkeitserklärung verwendete Begriff der demokratischen Legitimität zielt auf die verfassungsrechtlich vorhandenen Artikulationsmöglichkeiten Kataloniens ab. Verwiesen wird insbesondere auf das in Art. 166 der Verfassung verankerte Recht der Autonomen Gemeinschaften, eine Verfassungsänderung einzuleiten.⁶⁸ Die für den kommenden November angesetzte Volksabstimmung ist somit nicht per se verfassungswidrig, es kann ihr aber nach dem geltenden Verfassungsrecht keine

62 Rapport du Conseil municipal au Conseil de Ville relatif à la Question jurassienne du 18 février 2014, S. 6 f.

63 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 27 mai 2014, S. 10.

64 Tribunal Constitucional, Sentencia 42/2014, BOE-A-2014-3885, S. 77 ff.

65 Tribunal Constitucional, Sentencia 42/2014, BOE-A-2014-3885, S. 77, 95 f.

66 Tribunal Constitucional, Sentencia 42/2014, BOE-A-2014-3885, S. 77, 95.

67 Tribunal Constitucional, Sentencia 42/2014, BOE-A-2014-3885, S. 77, 97 f.

68 Ähnlich in Bezug auf die Sezessionsbestrebungen in Québec Cour Suprême du Canada, Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, Rz. 87.

58 Art. 2 Gesetz über den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura (Vellerat-Gesetz), BSG 105.232.

59 BBl 1995 III 1432 S. 1437 f. Zustimmung *Koller* (Anm. 55), S. 176 f.; kritisch aber *Pfirter* (Anm. 56), S. 550 m.w.N. Ein Konkordat zwischen den beiden Kantonen für ausreichend erachtet *Wildhaber* (Anm. 54), S. 349.

60 BBl 1995 III 1432 S. 1435.

61 Art. 9, Art. 10, Annahme 2 Absichtserklärung (Anm. 40).

rechtliche Verbindlichkeit zukommen. Hierfür bedürfte es vorgängig einer Änderung der spanischen Verfassung.⁶⁹ Angesichts der verhärteten politischen Fronten erscheint dies gegenwärtig wenig wahrscheinlich.

3. Vereinigtes Königreich: Rechtlicher Rahmen für die Unabhängigkeit Schottlands

Einen deutlichen Kontrast zur konfrontativen Herangehensweise des spanischen Zentralstaats bietet das Vereinigte Königreich. Zuerst war es, ähnlich wie in Spanien, verfassungsrechtlich äusserst umstritten, ob auf der Grundlage des Scotland Act 1998 ein bindendes Unabhängigkeitsreferendum in Schottland hätte durchgeführt werden können.⁷⁰ Mit dem Edinburgh Agreement⁷¹ haben die Regierungen des Vereinigten Königreichs und Schottlands jedoch im Oktober 2012 die verfassungsrechtliche Grundlage für das am 18. September 2014 stattfindende Unabhängigkeitsreferendum geschaffen. So wurde das Selbstbestimmungsrecht des schottischen Volkes anerkannt und das schottische Parlament durch eine vom Parlament des Vereinigten Königreichs verabschiedete Ergänzung des Scotland Act 1998 ermächtigt, die entsprechenden Regelungen im Hinblick auf das Referendum zu erlassen.⁷²

Das wichtigste Gesetz in diesem Zusammenhang ist der Scotland Independence Referendum Act 2013. Gemäss dessen Section 1 Absatz 2 lautet die Abstimmungsfrage: «Soll Schottland ein unabhängiger Staat sein?». Weitere Gegenstände des Gesetzes betreffen Verfahrensvorschriften, die Kampagnenführung, insbesondere deren Finanzierung, die Einsetzung von Beobachtern, die Information der Bürgerinnen und Bürger sowie den Rechtsschutz.⁷³

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Föderation

1. Schweiz: Von der Einzelfallregelung zu einem Sezessionsverfahren

Die alte Bundesverfassung enthielt keinen Rechtsrahmen für Gebietsverschiebungen. Nach der Durchführung der Abstimmungskaskade im Kanton Bern bestand Einigkeit, dass abschliessend eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich sein würde. In der Aufzählung der Kantone in Art. 1 aBV fehlte nämlich der Kanton Jura und in Art. 80 aBV war von 44 statt von 46 Ständeräten die Rede. Abgese-

hen davon wurde eine Verfassungsänderung auf eidgenössischer Ebene aus staatspolitischen Gründen befürwortet, weisen Änderungen in Bestand und Gebieten der Kantone doch eine wichtige bundesstaatliche Komponente auf.⁷⁴ «Nach schweizerischem Staatsrecht», so der Bundesrat, «ist die Teilung eines Kantons weder ausschliesslich seine, noch ausschliesslich die Angelegenheit des Bundes».⁷⁵ Am 24. September 1978 stimmten Volk und Stände der Verfassungsänderung überaus deutlich zu und segneten damit die Gründung des Kantons Jura ab. 82,3 Prozent der Stimmenden und alle Kantone – also auch Bern – stimmten zu.

Das anhand des Einzelfalls der Gründung des Kantons Jura entwickelte Verfahren⁷⁶ wurde anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung mit gewissen Nuancierungen und Verfeinerungen in Art. 53 BV zu einem generell-abstrakten Modell für Sezessionen im schweizerischen Bundesstaat erhoben.⁷⁷ Die Norm enthält zum einen Vorgaben für die Kantone und zum anderen für das Verfahren auf Bundesebene. Ausgehend von dem durch den Bund garantierten Gebiets- und Bestandesschutz (Art. 53 Abs. 1 BV) besitzen die betroffenen Kantone danach für jede Form der Gebietsverschiebung ein Vetorecht.⁷⁸ Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen ebenso der Zustimmung der betroffenen Kantone (Art. 53 Abs. 2 BV) wie Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen (Art. 53 Abs. 3 BV). Auf der Kehrseite kommt auch der von Änderungen im Bestand der Kantone (Art. 53 Abs. 2 BV) beziehungsweise durch Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen betroffenen Bevölkerung eine Vetoposition zu (Art. 53 Abs. 3 BV).⁷⁹ Gebietsverschiebungen dürfen nur mit dem in einem obligatorischen Referendum ausdrücklich geäusserten Willen der betroffenen Bevölkerung vorgenommen werden.⁸⁰

74 BBl 1977 III 767 S. 787.

75 BBl 1977 III 767 S. 793.

76 Siehe *Hangartner/Kley* (Anm. 57), Rz. 1965; *Tobias Jaag*, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, § 30 Rz. 8; *Koller* (Anm. 55), S. 189; *Rhinow/Schefer* (Anm. 35), Rz. 937.

77 Vgl. *Jean-François Aubert*, in: ders./Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution de la Confédération suisse, 2003, Art. 53 Rz. 2; *Giovanni Biaggini*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, Art. 53 Rz. 1; *Etienne Grisel*, Fusion de cantons, in: Astrid Epiney/Marcel Haag/Andreas Heinemann (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen, Festschrift für Roland Bieber, 2007, S. 324, 325; *Häfelin/Haller/Keller* (Anm. 16), Rz. 997; *Alexander Ruch*, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008, Art. 53 Rz. 1. Für eine Einzelfalllösung und gegen eine generell-abstrakte Regelung aber seinerzeit *Pfirter* (Anm. 56), S. 556: «Insofern kann es als Glücksfall angesehen werden, dass unsere Verfassung keine ausdrücklichen Regeln über Gebiets- und Bestandesänderungen enthält.»

78 Vgl. auch *Biaggini* (Anm. 77), Art. 53 Rz. 8, 12; *Jean Moritz*, «Partage de souveraineté» et modification du territoire des cantons de Berne et du Jura. Quel(s) processus?, RJJ 2008, S. 4, 14; *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 18 Rz. 58, 60.

79 *Auer/Malinoerni/Hottelier* (Anm. 25), Rz. 1003; *Biaggini* (Anm. 77), Art. 53 Rz. 8, 12; *Jaag* (Anm. 76), § 30 Rz. 10.

80 *Hangartner/Kley* (Anm. 57), Rz. 1965. Zum Erfordernis des Einverständnisses der betroffenen Bevölkerung und der Schwierigkeit, diese zu bestimmen, *Pfirter* (Anm. 56), S. 552 ff.

Der Einbezug der Organe des Bundes in das Sezessionsverfahren hängt von der Reichweite der Gebietsveränderung ab.⁸¹ Bei Änderungen im Bestand der Kantone ist die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich (Art. 53 Abs. 2 BV). Die Notwendigkeit eines obligatorischen Referendums ergibt sich gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. a BV darüber hinaus aus dem Umstand, dass bei Bestandesänderungen die Aufzählung der Kantone in Art. 1 BV geändert werden muss.⁸² Gebietsveränderungen zwischen den (gemäss Art. 1 BV bereits bestehenden) Kantonen müssen demgegenüber lediglich durch die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses genehmigt werden. Dieser untersteht gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 163 Abs. 2 BV dem fakultativen Referendum.⁸³

Die von einer Gebietsverschiebung nicht betroffenen Kantone verfügen in keinem der beiden Verfahren über eine Vetoposition. Prinzipielle Vorbehalte gegen Bestandes- oder Gebietsveränderungen in einzelnen Kantonen, etwa um einen Präzedenzfall für den eigenen Kanton zu vermeiden, sind somit bei fehlender Betroffenheit des eigenen Territoriums verfassungsrechtlich irrelevant. Die nicht betroffenen Kantone können allenfalls mittelbaren Einfluss ausüben. Dies ist in beiden Verfahrensvarianten infolge des Zustimmungserfordernisses durch die Bundesversammlung über die aus dem betreffenden Kanton stammenden Abgeordneten im National- und Ständerat möglich. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Mitglieder der Bundesversammlung nicht nach Weisungen stimmen (Art. 161 Abs. 1 BV), also nicht von der Kantonsregierung, vom Kantonsparlament und von den Stimmberechtigten ihres Kantons instruiert werden dürfen. Bei einer Bestandesänderung bedarf es der Zustimmung von Volk und Ständen in einem obligatorischen Referendum, sodass die Stimmberechtigten eines Kantons durch ihre Ablehnung das Erreichen des Ständemehrs erschweren können.

Hätte sich im Berner Jura im November 2013 nicht eine Mehrheit gegen die Vereinigung ausgesprochen, wäre die Frage nach dem einzuschlagenden Verfahren zu beantworten gewesen. Die Vereinigung von Kanton Jura und Berner Jura hätte sich nicht eindeutig als Bestandesänderung oder als Gebietsveränderung einstufen lassen. Eine Änderung im Bestand der Kantone erfolgt bei Zusammenschlüssen von Kantonen, bei der Aufteilung eines Kantons in zwei Kantone, allenfalls mit halber Standesstimme, beziehungsweise der Schaffung eines neuen Kantons aus Teilen eines bestehenden Kantons, bei der Aufnahme neuer Kantone in die Schweiz, bei der Abtretung eines Kantons an das Ausland und bei der Aufwertung von Kantonen mit halber Standesstimme zu Kantonen mit ganzer Standes-

stimme.⁸⁴ Gegen die Annahme einer Bestandesänderung hätte in Bezug auf die Vereinigung von Kanton Jura und Berner Jura zunächst gesprochen, dass weder Anzahl und Bezeichnung der Kantone in Art. 1 BV noch die Anzahl der zu wählenden Ständeräte gemäss Art. 150 Abs. 1 BV Änderungen erfahren hätten.⁸⁵ Darüber hinaus wäre das bundesstaatliche Gleichgewicht durch den Übertritt der bernjurassischen Bezirke zum Kanton Jura nicht berührt worden, allenfalls wäre es zu einer Verschiebung von einem bis zwei Nationalratssitzen gekommen.⁸⁶

Die Kantone Bern und Jura gingen aber davon aus, dass es sich bei der erwogenen Wiedervereinigung aufgrund der hieraus erwachsenden Bedeutung für den Bundesstaat um eine Änderung des Bestandes der Kantone in Form einer Neugründung des Kantons Jura gehandelt hätte, was unter anderem in der Wahl eines Verfassungsrates und der Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung zum Ausdruck gekommen wäre.⁸⁷ Der Name des Kantons wäre zwar gleich geblieben, durch die unterschiedliche Gesellschaftsstruktur und die erhebliche Anzahl der neu hinzukommenden Bevölkerung hätte es sich nach dieser Auffassung aber um einen völlig neu konzipierten Kanton gehandelt.⁸⁸ Ausserdem würde die Bundesversammlung bei der Wahl des Verfahrens über einen weiten politischen Ermessensspielraum verfügen.⁸⁹

Für den allfälligen Kantonswechsel Moutiers kommt hingegen einzig das Verfahren bei Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen gemäss Art. 53 Abs. 3 BV in Betracht.⁹⁰ Eine Gebietsveränderung umfasst die Abtretung eines Bezirks oder einer beziehungsweise mehrerer Gemeinden an einen anderen Kanton, ohne dass hierdurch die Anzahl der Kantone verändert würde.⁹¹ Im Fall der Gemeinde Moutier bedarf es nach heutigem Recht somit anders als im Jahr 1996 in Bezug auf

84 Biaggini (Anm. 77), Art. 53 Rz. 7, 10; Hangartner/Kley (Anm. 57), Rz. 1963; Jaag (Anm. 76), § 30 Rz. 9; Ruch (Anm. 77), Art. 53 Rz. 15–17; Tschannen (Anm. 78), § 18 Rz. 57; insbesondere zur Fusion von Kantonen Grisel (Anm. 77), S. 334.

85 Moritz (Anm. 78), S. 18. Zur Gleichsetzung der Bestandesänderung mit dem Merkmal der Zahl der Kantone Ruch (Anm. 77), Art. 53 Rz. 14.

86 Moritz (Anm. 78), S. 19 f.

87 Vgl. den in der Volksabstimmung vom 24. November 2013 angenommenen – obsoleten – Art. 139 KV JU: «un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura»; ausserdem Art. 3 Abs. 2 der Absichtserklärung (Anm. 40): «Verfahren zur Gründung eines neuen, aus dem Gebiet des heutigen Berner Juras sowie aus dem Gebiet des heutigen Kantons Jura bestehenden Kantons». Von einem «neuen Kantonsgebilde» ist die Rede im Schlussbericht der Interjurassischen Versammlung zur institutionellen Zukunft der interjurassischen Region vom 22. April 2009, S. 9. Siehe näher zu dem von Art. 53 Abs. 2 BV vorgegebenen Verfahren Aubert (Anm. 77), Art. 53 Rz. 4.

88 So auch bereits unter Geltung der alten Bundesverfassung mit Blick auf Art. 1 aBV Pfirter (Anm. 56), S. 548.

89 Überzeugend Grisel (Anm. 77), S. 335.

90 Auer/Malinverni/Hottelier (Anm. 25), Rz. 1007.

91 Aubert (Anm. 77), Art. 53 Rz. 11; Jaag (Anm. 76), § 30 Rz. 9.

81 Jaag (Anm. 76), § 30 Rz. 11

82 Tobias Jaag, Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2011, § 15 Rz. 5.

83 Biaggini (Anm. 77), Art. 53 Rz. 12; Grisel (Anm. 77), S. 334; Hangartner/Kley (Anm. 57), Rz. 1964; Tschannen (Anm. 78), § 18 Rz. 60.

Vellerat im Bund keines obligatorischen Referendums mehr.⁹² Neben der Zustimmung Moutiers sowie der Kantone Bern und Jura genügt auf Bundesebene ein dem fakultativen Referendum unterstehender Beschluss der Bundesversammlung.

2. EU: Zwischen Autonomie der Mitgliedstaaten und Regelungslücke in den Verträgen

Das Verfassungsrecht der EU enthält keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten, wie im Fall einer Sezession zu verfahren ist. Die Beurteilung, ob und inwieweit eine Sezession rechtmässig ist, liegt in der Autonomie der Mitgliedstaaten. Der EU fehlt in Bezug auf diese Frage die Regelungskompetenz. Die Union achtet dementsprechend insbesondere die territoriale Unversehrtheit der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 S. 2 EUV). Das EU-Recht äussert sich nicht zur rechtlichen Ausgestaltung einer Sezession durch das mitgliedstaatliche Recht. Weder das Urteil des spanischen Verfassungsgerichts noch der vom Parlament Schottlands im Einklang mit dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht erlassene Beschluss zur Abhaltung eines Unabhängigkeitsreferendums stehen demnach im Widerspruch zum EU-Recht.

In den Verträgen finden sich im Weiteren keine ausdrücklichen Regelungen, wie sich eine auf der Grundlage des mitgliedstaatlichen Rechts beschlossene Sezession auf die EU auswirkt. In Anbetracht der aktuellen Entwicklungen steht die Frage im Vordergrund, wie sich die Entstehung eines von einem Mitgliedstaat abgespaltenen Staates auf dessen Rechtsverhältnis zur EU auswirkt. Grönland eignet sich insoweit nicht als Präzedenzfall, da das grönländische Volk 1982 parallel zur weitgehenden Loslösung von Dänemark im Wege eines Referendums den Austritt aus der EU beschloss, der dann 1985 vollzogen wurde.⁹³ In Katalonien und Schottland sind die Befürworter einer Unabhängigkeit im Unterschied zu Grönland zugleich erklärte Anhänger einer fortbestehenden EU-Mitgliedschaft. Eine Verknüpfung der staatlichen Unabhängigkeit mit dem Austritt aus der EU findet also explizit nicht statt.

Art. 52 Abs. 1 EUV stützt jedoch die Auffassung, ein durch Sezession von einem Mitgliedstaat entstehender Staat gehöre automatisch nicht mehr zur EU.⁹⁴ Diese Vorschrift knüpft den territorialen Geltungsbereich der Verträge an das

Staatsgebiet der Mitgliedstaaten.⁹⁵ Gebiete, die wie beispielsweise Schottland nicht mehr innerhalb des in Art. 52 Abs. 1 EUV genannten Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland lägen, verlören damit mangels eigenen Staatsgebiets der EU den Status als Mitgliedstaat. Sie müssten dann ebenso wie Staaten, deren Gebiet nie im Geltungsbereich des EU-Rechts lag, das Beitrittsverfahren gemäss Art. 49 EUV absolvieren. Zum einen ist ein aufwändiges formelles Verfahren unter Einbezug der EU-Organe und der Mitgliedstaaten zu durchlaufen (Art. 49 Abs. 1 S. 1–3 EUV). Zum anderen müsste der Staat den materiellen Beitrittskriterien (Art. 49 Abs. 1 S. 1 und 4 EUV) genügen. Ob die Beitrittskriterien erfüllt sind, steht letztlich in dem von politischen Erwägungen beeinflussten Ermessen des Rates und ist daher für den kandidierenden Staat mit grosser rechtlicher Unsicherheit behaftet.⁹⁶ Schliesslich bedürfte es eines gesonderten Beitrittsabkommens (Art. 49 Abs. 2 EUV).

Der Argumentation, die Abspaltung ziehe den Status der Nicht-Mitgliedschaft nach sich, wird mit dem Hinweis auf den besonderen Charakter der EU als supranationaler Gemeinschaft im Sinne einer eigenständigen Rechtsordnung⁹⁷ begegnet.⁹⁸ Ausdruck der engen gegenseitigen Verflechtung von Unionsebene und Mitgliedstaaten sind die in Art. 2 EUV angesprochenen gemeinsamen Werte der Union und der Mitgliedstaaten.⁹⁹ Hierzu gehört unter anderem die Demokratie. Ob die Gründung eines sich abspaltenden Staates hinreichend demokratisch legitimiert ist, bemisst sich nach dem einschlägigen nationalen Verfassungsrecht.¹⁰⁰ Im Fall Schottlands wäre die demokratische Legitimation unter Rückgriff auf das mitgliedstaatliche Recht eindeutig gegeben.

Verstärkt werden die Bedenken gegen das automatische Ausscheiden bisher innerhalb der EU gelegener Gebiete durch das Institut der Unionsbürgerschaft (Art. 20 AEUV). Zwar ist die Unionsbürgerschaft akzessorisch zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates, setzt also voraus, dass der betreffende Staat Mitglied der EU ist, und kann nicht dessen Mitgliedschaft begründen.¹⁰¹ Gleichwohl kön-

⁹² Siehe auch Häfelin/Haller/Keller (Anm. 16), Rz. 982.

⁹³ Christian Tietje, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: Mai 2014, Art. 204 AEUV Rz. 1 m.w.N. Art. 204 AEUV erklärt bestimmte Regelungen des EU-Rechts bezüglich Grönland für anwendbar.

⁹⁴ Gegen eine Fortgeltung der Verträge für den neuen Staat Oliver Dörr, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: Mai 2014, Art. 52 EUV Rz. 23; ähnlich für eine Verkleinerung des geographischen Anwendungsbezirks der Verträge im Fall einer Sezession Juliane Kokott, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 52 EUV Rz. 11.

⁹⁵ Dörr (Anm. 94), Art. 52 EUV Rz. 14; Kokott (Anm. 94), Art. 52 EUV Rz. 4.

⁹⁶ Stephan Breitenmoser/Robert Weyeneth, Europarecht, 2012, Rz. 496; Werner Schroeder, Grundkurs Europarecht, 3. Aufl. 2013, § 2 Rz. 34 f.; Rudolf Streinz, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rz. 98; Tiede/Spiesberger/Bogedain (Anm. 7), S. 131.

⁹⁷ Dazu Tobias Jaag, Europarecht, 3. Aufl. 2010, Rz. 1215 f. m.w.N.

⁹⁸ Diesen Aspekt betonend Bardo Fassbender, Bangemachen gilt nicht!, Neue Zürcher Zeitung Nr. 252 vom 30. Oktober 2013, S. 21; Almut Peters, Warum EU und Mitgliedstaaten verpflichtet sind, eine schottische Mitgliedschaft zu fördern, <http://www.verfassungsblog.de/de/warum-eu-und-mitgliedsstaaten-verpflichtet-sind-eine-schottische-eu-mitgliedschaft-zu-foerdern/#.U1-Ok1cXLq4> (abgerufen am 10. Juni 2014).

⁹⁹ Zum normativen Charakter von Art. 2 EUV Armin von Bogdandy, Grundprinzipien, in: ders./Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13, 28.

¹⁰⁰ Zur Bezugnahme von Art. 2 Satz 1 EUV auf die mitgliedstaatlichen Ausprägungen des Demokratieprinzips Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 2 EUV Rz. 4.

¹⁰¹ Tierney (Anm. 70), S. 384.

nen mit Blick auf den Vertrauensschutz als Ausprägung der in Art. 2 Satz 1 EUV genannten Rechtsstaatlichkeit¹⁰² weder den in Schottland lebenden EU-Bürgerinnen und Bürgern noch den schottischen Bürgerinnen und Bürgern die zahlreichen mit der Unionsbürgerschaft verbundenen individuellen Rechte auf einen Schlag entzogen werden.¹⁰³

Hieraus kann indessen nicht auf eine kontinuierliche Mitgliedschaft der beiden betreffenden Staaten ohne jegliche Anpassung der Verträge geschlossen werden. Dagegen sprechen der durch die neuen Verhältnisse verursachte Regelungsbedarf und die andernfalls entstehende Rechtsunsicherheit. So wäre beispielsweise nicht geregelt, ob Schottland anders als das Vereinigte Königreich den Euro als Währung einführen müsste und ob es in den Genuss der dem Vereinigten Königreich eingeräumten weiteren Ausnahmenvorschriften käme. Auch die Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament müsste gemäss Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV in einem dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegenden Beschluss¹⁰⁴ angepasst werden. Überzeugend ist es daher, einerseits zwar eine Vertragsänderung als erforderlich anzusehen, das Verfahren andererseits aber nicht wie beim Beitritt eines neuen Mitgliedstaates auszugestalten. Zur Anwendung käme demnach das Vertragsänderungsverfahren gemäss Art. 48 EUV.¹⁰⁵

Dem besonderen Charakter der EU und den durch die Mitgliedschaft ihres Heimatstaates verliehenen individuellen Rechten kann durch eine Pflicht der Organe der EU wie auch aller Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, eine Vertragsänderung auszuhandeln, die eine Mitgliedschaft der abgespaltenen Gebiete ermöglicht. Die Grundlage für diese Verpflichtung findet sich in Art. 4 Abs. 3 EUV, der das Gebot der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten enthält.¹⁰⁶ Danach sind die Mitgliedstaaten und ihre Organe untereinander zur Zusammenarbeit, Rücksichtnahme und Solidarität im Geiste der Loyalität ver-

pflichtet.¹⁰⁷ Auch bei Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, haben diese die Auswirkungen auf das Unionsrecht einzubeziehen.¹⁰⁸ In Bereichen nationaler Autonomie kommt das Kooperationsgebot zur Geltung, sobald Ziele und Zuständigkeiten der Union berührt werden.¹⁰⁹ Dies gilt insbesondere hinsichtlich der in Art. 2 Satz 1 EUV genannten grundlegenden Werte der EU.¹¹⁰ Die Werte der Union sind gemäss Art. 2 Satz 2 EUV zugleich allen Mitgliedstaaten gemeinsam, gelten somit gleichermaßen auch für diese.¹¹¹ Bei einer durch das mitgliedstaatliche Recht legitimierten und in der Absicht der Beibehaltung der EU-Mitgliedschaft demokratisch beschlossenen Sezession würden die europäischen Werte der Demokratie und der Wahrung von Minderheitenrechten demnach gefährdet, wenn ein anderer Mitgliedstaat die Verwirklichung der Ziele der EU aus sachfremden Erwägungen torpedieren könnte.

Obliegt somit den EU-Mitgliedstaaten im Grundsatz eine Pflicht, mit Blick auf den neu entstandenen Staat Verhandlungen über die Anpassung der Verträge zu führen, lassen sich in einem Umkehrschluss aus den Regelungen zum EU-Austritt (Art. 50 EUV) Hinweise für die Verfahrensschritte und die Bewältigung der Übergangsphase gewinnen. Dabei kann die zweckorientierte Leitlinie gelten, dass die infolge einer Sezession austrittswilligen Gebiete nicht vorteilhafter zu behandeln sind als Gebiete, die den Status eines EU-Mitgliedstaates behalten möchten.¹¹² Da mit einem austrittswilligen Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts auszuhandeln und abzuschliessen ist, wobei die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union zu berücksichtigen sind (Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV), muss dies erst recht für einen Staat gelten, der Mitglied der EU bleiben will. Selbst für den Fall, dass ein Abkommen nicht zustande kommt, sieht Art. 50 Abs. 3 EUV für austrittswillige Staaten eine Übergangsfrist von zwei Jahren für die Anwendung der Verträge vor. Diese Frist kann im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat sogar noch verlängert werden. Ein neu entstehender Staat, der erklärtermaßen Mitglied der EU bleiben möchte, kann daher nicht mit der Rechtsfolge des sofortigen und automatischen Ausscheidens aus der EU belegt werden. Vielmehr ist

102 Siehe dazu *Christian Calliess*, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEU*, 4. Aufl. 2011, Art. 2 EUV Rz. 26.

103 Zu diesem Argument *Fassbender* (Anm. 98); *Hannes Hofmeister*, Was bedeutet Schottlands Unabhängigkeit für die Mitgliedschaft der EU?, *EuR* 2013, S. 711, 715 f., 717.

104 Vgl. Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2013/312/EU), *ABl* 2013 L 181/57.

105 *The Scottish Government*, *Scotland's Future*, 2013, S. 221.

106 *Rudolf Streinz*, in: ders. (Hrsg.), *EUV/AEU*, 2. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rz. 6. Vergleichbar, wenn auch in Bezug auf den Austritt eines Gliedstaates aus dem Staatsverband, eine Pflicht der anderen Gliedstaaten und der Bundesregierung bejahend *Cour Suprême du Canada*, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, Rz. 88: «La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations. Le rejet clairement exprimé par le peuple du Québec de l'ordre constitutionnel existant conférerait clairement légitimité aux revendications sécessionnistes, et imposerait aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'obligation de prendre en considération et de respecter cette expression de la volonté démocratique en engageant des négociations et en les poursuivant en conformité avec les principes constitutionnels sous-jacents mentionnés précédemment.»

107 *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEU*, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 111.

108 Zur Pflicht der Mitgliedstaaten zur Beachtung des Unionsrechts betreffend die Unionsbürgerschaft im Zusammenhang mit dem in der nationalen Autonomie liegenden Staatsbürgerschaftsrecht *EuGH*, Rs. C-135/08, *Rottmann*, *Slg.* 2010 I-1449 Rz. 41–45.

109 *Armin von Bogdandy/Stefan Schill*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Stand: Mai 2014, Art. 4 EUV Rz. 6i; *Streinz* (Anm. 106), Art. 4 EUV Rz. 25. Zur Heranziehung von Art. 4 Abs. 3 EUV im Zusammenhang mit Gebietsveränderungen von Mitgliedstaaten *Kirsten Schmalenbach*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEU*, 4. Aufl. 2011, Art. 52 EUV Rz. 6.

110 Explizit dazu *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Stand: Mai 2014, Art. 2 EUV Rz. 18.

111 *Schroeder* (Anm. 96), § 4 Rz. 1.

112 Vgl. zu dem sich andernfalls ergebenden Wertungswiderspruch auch *Hofmeister* (Anm. 103), S. 719.

einem solchen Staat eine mindestens ebenso grosszügige Übergangsfrist einzuräumen. In dieser Phase bleibt der Staat zumindest «schwebendes» EU-Mitglied. Dies bedeutet, dass Schottland mit seiner Unabhängigkeit nicht unmittelbar den Status als EU-Mitgliedstaat verliere.¹¹³ Die Mitgliedschaft bestünde jedenfalls übergangsweise bis zum Abschluss der Verhandlungen über die Vertragsänderung fort.

Als Fallstrick bei der Anpassung der Verträge könnte sich der Umstand erweisen, dass alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Für eine Anpassung beziehungsweise Ergänzung von Art. 52 EUV oder Art. 355 AEUV ist nämlich das ordentliche Änderungsverfahren einzuhalten (Art. 48 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 UAbs. 2 EUV). Ein von potenzieller Sezession eigener Gebiete betroffener Mitgliedstaat könnte hier geneigt sein, das ihm zukommende Vetorecht aus prinzipiellen Erwägungen auszuüben. Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit erschöpft sich aber nicht darin, bloss formale Verhandlungen mit dem neuen Staat zu führen. Darüber hinaus kann man ihr eine an alle Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung entnehmen, an einer sachgerechten Änderung der Verträge effektiv mitzuwirken. Aus Art. 4 Abs. 3 EUV lässt sich jedenfalls ein Verbot der Obstruktion durch einzelne Mitgliedstaaten ableiten.¹¹⁴ Ein Abbruch der Verhandlungen oder eine Verweigerung der Zustimmung ohne Vorbringen sachlicher Gründe könnte einen Fall der Obstruktion darstellen. Ein solcher Grund liegt jedenfalls nicht darin, Sezessionsbestrebungen auf dem eigenen Staatsgebiet eindämmen zu wollen.¹¹⁵ Allenfalls könnte daran gedacht werden, in einem derartigen Fall vom ordentlichen Änderungsverfahren abzuweichen und auf das bei einem Austritt vorgesehene Verfahren umzuschwenken. Der Rat könnte dann gemäss Art. 50 Abs. 2 Satz 4 EUV nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

IV. Gemeinsamkeiten und Unterschiede im schweizerischen und europäischen Recht

1. Kantonales und mitgliedstaatliches Staatsrecht

Eine wichtige Gemeinsamkeit zwischen dem Staatsrecht des Kantons Bern und dem untersuchten mitgliedstaatlichen Recht besteht darin, dass über die Frage der Sezession die Stimmberechtigten in einem direktdemokratischen Verfahren entscheiden sollen. Weder in Grossbritannien noch in Spanien wird ungeachtet der repräsentativen Prägung beider politischer Systeme daran gedacht, Parlamente abschliessend über die Sezession befinden zu lassen. Im Weiteren lässt sich in den drei untersuchten Rechtsordnungen eine Regionalisierung der Problembewälti-

¹¹³ Siehe auch *Tierney* (Anm. 70), S. 389.

¹¹⁴ *Streinz* (Anm. 106), Art. 4 EUV Rz. 8.

¹¹⁵ Ähnlich bereits *Fassbender* (Anm. 98).

gung feststellen. Nirgendwo wird in Erwägung gezogen, dass einzig die Stimmberechtigten auf der staatlichen Ebene über die Sezession entscheiden sollen.¹¹⁶ Im Kanton Bern und in Grossbritannien hat die regionale Sichtweise bereits Eingang in das Verfassungsrecht gefunden. Dabei lassen sich bis in die Vorgehensweise hinein starke Ähnlichkeiten feststellen. Die 2012 gemeinsam von den Regierungen der Kantone Bern und Jura abgegebene Absichtserklärung und das im gleichen Jahr zwischen den Regierungen Grossbritanniens und Schottlands geschlossene *Edinburgh Agreement* weisen zahlreiche Parallelen auf. Katalonien befindet sich hingegen in Anbetracht der verhärteten innenpolitischen Fronten in einer vergleichbaren Lage wie der Berner Jura in den 1950er Jahren. Das spanische Verfassungsgericht hat die katalanischen Separatisten aber immerhin auf den Weg der Verfassungsänderung verwiesen, um ein verbindliches Referendum auf regionaler Ebene zu ermöglichen.

2. Verfassungsrecht des Bundes und der EU

Auf der Ebene des Bundes beziehungsweise der EU wird die Sezession im Ausgangspunkt ebenfalls ähnlich behandelt. Geht es um die Neugründung bislang nicht bestehender Staaten, bedarf es in beiden Rechtsordnungen einer Verfassungs- respektive Vertragsänderung, da die Kantone (Art. 1 BV) beziehungsweise Mitgliedstaaten (Art. 52 EUV) abschliessend aufgezählt werden und sich aus den Verschiebungen des politischen Gewichts regelungstechnischer Anpassungsbedarf ergibt. In der Schweiz wirkt sich die Existenz eines neuen Kantons auf die Anzahl der Ständeräte (Art. 150 Abs. 1 BV) und die Berechnung des Ständemehrs (vgl. Art. 142 Abs. 2–4 BV) aus. In der EU sind die Verschiebungen – wenn auch nur noch übergangsweise bis zum 31. März 2017 (Art. 16 Abs. 5 EUV i.V.m. Art. 3 Abs. 2 und 3 Protokoll Nr. 36) – für die Berechnung der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat (Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 Abs. 2 AEUV) relevant. Mittelbar weisen Gebietsverschiebungen auch darüber hinaus Verfassungsrang auf. So bedarf es zwar inskünftig aufgrund der abstrakt formulierten Berechnungsweise bei Hinzutreten eines neuen Mitgliedstaates keiner Änderung des Wortlauts der Vorschriften mehr. Da aber für die Berechnung der erforderlichen Mehrheit und bei der Ermittlung der Sperrminorität auf die Anzahl der Mitglieder Bezug genommen wird (vgl. Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 und 2 EUV), führt ein Neumitglied zu einer verfassungspolitisch bedeutsamen Gewichtsverlagerung.

Geht es um Gebietsverschiebungen geringeren Ausmasses zwischen bereits bestehenden Kantonen respektive Mitgliedstaaten, ist hierfür keine Verfassungsänderung erforderlich. Folgerichtig findet in der Schweiz kein obligatorisches Referendum statt (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. a BV) und das Ständemehr spielt im Fall eines fakultativen Referendums keine Rolle (Art. 141 Abs. 1 lit. c, Art. 142 Abs. 1

¹¹⁶ Entsprechend zu Deutschland *Lindner* (Anm. 8), S. 102.

BV). In der EU hingegen bestehen nicht einmal formelle Zustimmungserfordernisse, sofern nur die von der Gebietsverschiebung berührten Mitgliedstaaten formal identisch bleiben.¹¹⁷ Dies gilt sogar, wenn ein Gebietszuwachs aufgrund seines Ausmasses beziehungsweise seiner politischen oder wirtschaftlichen Auswirkungen funktional dem Beitritt eines Staates gleichzusetzen ist.¹¹⁸ Für einen Übertritt Walloniens von Belgien zu Frankreich oder einen Wechsel des Südtirols von Italien zu Österreich wäre ein Zustimmungsakt der EU nicht erforderlich.¹¹⁹ Indem sich das schweizerische Verfassungsrecht am Kriterium der gesamtstaatlichen Relevanz orientiert und eine stufenweise Absenkung der Verfahrensanforderungen vorsieht, reagiert es insoweit ausgewogener auf Gebietsverschiebungen als das Unionsrecht. Im Unionsrecht gelangt eine Alles-oder-Nichts-Lösung zur Anwendung, je nachdem, ob formal ein neuer Staat entsteht oder nicht. Die Relevanz der Gebietsverschiebung für das Gesamtgefüge der Union ist dabei unerheblich.

Der wesentliche Unterschied zwischen dem schweizerischen und dem europäischen Recht liegt in den Verfahrensanforderungen bei der Neugründung eines Kantons oder Mitgliedstaates. Für eine Änderung der EU-Verträge ist die doppelte Zustimmung des Rates und jedes einzelnen Mitgliedstaates erforderlich. Jeder Mitgliedstaat besitzt somit aufgrund des doppelten Einstimmigkeitserfordernisses ein autonomes Vetorecht. Jeder einzelne Mitgliedstaat könnte somit theoretisch die Mitgliedschaft eines durch Sezession entstandenen Staates in der EU letztlich verhindern. In der Schweiz kann die Bundesverfassung demgegenüber durch eine einfache Mehrheit des Volkes und der Stände geändert werden. Einzelnen Kantonen kommt daher keine Vetoposition zu. Eine ablehnende Mehrheit in einem Kanton wirkt sich lediglich mittelbar bei der Berechnung des Ständemehrs aus. Hierin zeigt sich noch ein typischer Unterschied zwischen einer bundesstaatlichen und einer supranationalen Verfassungsstruktur.

V. Transfer des schweizerischen Verfahrensmodells in die EU

1. Rationalisierte demokratische Verfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene

Die Sezession des Kantons Jura vom Kanton Bern wird übereinstimmend als gelungen betrachtet.¹²⁰ Sie dient daher als Modell für andere föderative Systeme wie

¹¹⁷ Näher zur automatischen Anpassung des Geltungsbereichs der EU-Verträge bei Veränderung des Gebiets eines Mitgliedstaates, dessen völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit unverändert bleibt, *Dörr* (Anm. 94), Art. 52 EUV Rz. 20–22; *Kokott* (Anm. 94), Art. 52 EUV Rz. 7–10.

¹¹⁸ *Schmalenbach* (Anm. 109), Art. 52 EUV Rz. 6.

¹¹⁹ Einen vergleichbaren Fall – auch wenn nur ein Mitgliedstaat betroffen war – stellte die Inkorporation der Deutschen Demokratischen Republik in die EU aufgrund ihres Beitritts zum Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland dar. Siehe dazu *Streinz* (Anm. 96), Rz. 103 f.

¹²⁰ Exemplarisch *Kölz* (Anm. 14), S. 466: «Damit hatte ein äusserst differenziertes staatsrechtliches Verfahren zugunsten des Selbstbestimmungsrechts des jurassischen Volkes seinen Abschluss gefunden, das weltweit einzigartig dastehen dürfte». Ähnlich *Pfirter* (Anm. 56), S. 555: «Insge-

sam lässt sich deshalb sagen, dass das im Fall des Berner Jura gewählte Verfahren ein politisch nahezu ideales war, wenngleich es sich nicht zwingend aus der Bundesverfassung ergibt.»

Die EU. Dies gilt zunächst für die mitgliedstaatliche Ebene. Das Verfahren zur Loslösung des Jura wurde im Kanton Bern in den 1970er Jahren erstmals erfolgreich durchgeführt und findet derzeit nochmals in perfektionierter Form statt. Ein oftmals für den Gesamtstaat lähmend wirkender Gebietskonflikt lässt sich durch eine Regionalisierung und bei Bedarf in einem weiteren Schritt durch eine Lokalisierung entschärfen. Verlässliche und vorhersehbare verfassungsrechtliche Verfahren unter möglichst exakter Ermittlung des Willens der betroffenen Bevölkerung (Art. 52 Abs. 2 und 3 BV) stellen den Schlüssel zum Erfolg dar. Volksabstimmungen sind hierfür unabdingbar.¹²¹ Der territoriale Zusammenhalt sollte im Zweifel nicht höher gewichtet werden als der regional oder lokal vorherrschende Wille der Stimmberechtigten. Die Gründung des Kantons Jura wäre unter denkbar schlechten Vorzeichen erfolgt, wenn die drei ablehnenden Bezirke im Interesse der territorialen Einheit in den neuen Kanton eingegliedert worden wären.

2. Vereinfachung und Entlastung des Verfahrens auf Unionsebene

Das Verfassungsrecht des Bundes seinerseits hat Modellcharakter für die Europäischen Verträge. So sollte auch im Verfassungsrecht der EU die Relevanz der Gebietsverschiebung massgeblich dafür sein, ob eine Vertragsänderung mit dem hierdurch verursachten langwierigen Verfahren nötig ist. Das Verfahren als solches sollte einzelnen Mitgliedstaaten keine Vetoposition einräumen, da diese zu Missbrauch durch die Einbringung sachfremder Erwägungen einlädt und den Sezessionswunsch europäischer Regionen zur blossen Verhandlungsmasse degradiert. Soweit sich dieser Mangel nicht mithilfe der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander (Art. 4 Abs. 3 EUV) überwinden lässt, sollte in Art. 48 EUV in Anlehnung an das in Abs. 6 und 7 bereits vorhandene vereinfachte Verfahren ein gesondertes Verfahren für die Sezession von Teilgebieten der Mitgliedstaaten hinzugefügt werden. Im Interesse der Kontinuität der EU-Mitgliedschaft sich abspaltender Teile von Mitgliedstaaten sollte zur entsprechenden Vertragsänderung in Anlehnung an das schweizerische Ständemehr eine einfache oder allenfalls wie beim vereinfachten Änderungsverfahren eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten genügen. Dies gilt umso mehr, als in der EU geringerer formeller Anpassungsbedarf im Verfassungsrecht besteht, da die Berechnung der Mehrheit im Rat anhand abstrakter Kriterien und die Anzahl der Abgeordneten in einem – wenn auch dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegenden – Sekundärrechtsakt (vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV) geregelt ist.

¹²¹ Zur herausragenden Bedeutung der Verfahrensregelungen für den Erfolg eines Sezessionsreferendums *Hertig Randall* (Anm. 47), S. 347–357.

Orientiert sich das EU-Recht an der Schweizerischen Bundesverfassung, wird die Sezession keineswegs zu einem alltäglichen Vorgang. Es bestünde aber noch weniger Grund für eine Furcht vor Sezessionen, die im Einklang mit dem einschlägigen mitgliedstaatlichen Recht in einem demokratisch und rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren beschlossen worden sind. Da sich diese Frage inskünftig wiederholt stellen dürfte, kann der Aspekt der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit, wie er durch Art. 53 Abs. 2 und 3 BV mit Blick auf die Organe des Bundes aufgegriffen wird, nicht hoch genug bewertet werden. Übergangsweise ist aufgrund des in Art. 2 Satz 1 EUV betonten Demokratieprinzips jedenfalls der Fortbestand der EU-Mitgliedschaft sich abspaltender Teile von EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen. Auch insoweit lohnt sich ein Blick auf den Jurakonflikt. Die Mitgliedschaft des Kantons Jura in der Schweizerischen Eidgenossenschaft stand nie zur Disposition. Die territoriale Unabhängigkeit von einem anderen Gliedstaat und die Zugehörigkeit zum föderalen Staatsverband sind zwei voneinander strikt zu trennende Fragen. Ihre Vermischung würde zum einen den demokratischen Entscheidungsspielraum der Bürgerinnen und Bürger in unzulässiger Weise einschränken. Zum anderen ist aus dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Ebene eine entsprechende Verknüpfung nicht erforderlich. Allein die exakte Abschichtung der beiden Fragen könnte erheblich zu einer Entlastung der Diskussion und zu einer Entspannung der mit Sezessionsbestrebungen oft verbundenen Krisensituation beitragen.