
Übungen im Öffentlichen Recht I**Alle Gruppen**(Plan für das restliche Semester nach der Osterpause, Stand 24. April 2020)

Datum Aufnahme	Fall	Dozent/in	Thema/Abgabetermine
27.04.	9	Töndury	Zürcher Schulen
04.05.	13	Gächter	Rauchverbot
11.05.	11	Vokinger	Burkaverbot
18.05.	12	Schiess	Neue Struktur für den Kanton X
22.06.	10	Altwicker	Private Sicherheitsfirmen Abgabetermin: 19. Juni 2020*

- Der **Fall 10** kann **schriftlich bearbeitet** werden.
- Die **Rückgabe** der korrigierten und bewerteten Fallbearbeitung erfolgt rund drei bis vier Wochen nach der Aufnahme der Übungslektion **per Post**.
- Eine erfolgreiche (d.h. als genügend bewertete) schriftliche Fallbearbeitung gilt als **Leistungsnachweis des Assessment-Moduls «Juristische Arbeitstechnik und Methodenlehre»**. Für die Erlangung des Leistungsnachweises ist nur eine (einzige) als genügend bewertete Fallbearbeitung erforderlich.
- Bitte beachten Sie die nachfolgenden «Allgemeinen Hinweise» (S. III ff.).
- Beachten Sie für schriftliche Fallbearbeitungen unbedingt das **Abgabedatum (Poststempel)**. Verspätet eingereichte Arbeiten werden nicht korrigiert.
- Die Fälle sind **sowohl in ausgedruckter Form per A-Post (nicht eingeschrieben)** und in **elektronischer Form** (je ein Word- und PDF-Dokument) zu senden an:
 - Lehrstuhl Prof. Gächter, Rechtswissenschaftliches Institut, Treichlerstrasse 10, 8032 Zürich, lst.gaechter@rwi.uzh.ch
- Die **Folien** der Übungsstunden sowie die **Podcasts** finden sich – **nach** den Veranstaltungen – auf OLAT> Übungen im Öffentlichen Recht

Allgemeine Hinweise*

I. Hinweise zur schriftlichen Fallbearbeitung

A. Organisatorische und formale Vorgaben

1. Die **Gruppenzuteilungen** und **Abgabetermine** sind verbindlich. Verspätet eingereichte Arbeiten werden nicht korrigiert. Arbeiten von Teilnehmenden aus anderen Gruppen werden der richtigen Gruppe zugeleitet.
2. Die korrigierten und bewerteten Arbeiten sind jeweils anlässlich der mündlichen Besprechung des Falles persönlich **abzuholen**.
3. Auf dem **Deckblatt** sind anzugeben: Name, Adresse, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Semesterzahl, Matrikelnummer, Titel der Lehrveranstaltung (Übungen im ...), Fall-Nummer und Name der zuständigen Dozentin/des zuständigen Dozenten.
Bringen Sie unbedingt einen Hinweis an, falls Ihre **Muttersprache** nicht Deutsch ist.
4. Die Arbeit darf **maximal 20'000 Zeichen (ohne Leerzeichen, aber mit Fussnoten/Textfeldern)** umfassen (plus Verzeichnisse, welche mit römischen Ziffern zu paginieren sind). Die Arbeit sollte in der Regel **8–10 Seiten** umfassen (plus Verzeichnisse, welche mit römischen Ziffern zu paginieren sind). Die **maximale Anzahl Zeichen** darf **nicht überschritten** werden. Alles, was darüber ist, bleibt unkorrigiert und fällt für die Bewertung der Arbeit nicht ins Gewicht. Verwenden Sie eine übliche Standardschriftart (z.B. Times New Roman, Arial), **Schriftgrösse 12, Zeilenabstand 1,5** (Fussnoten: Schriftgrösse 10, Zeilenabstand 1). Lassen Sie rechts einen **5 cm** breiten **Rand** für Korrekturbemerkungen frei. Achten Sie auf ein leserfreundliches Layout (mit Silbentrennungen und korrektem Seitenumbruch). Bitte reichen Sie die **Papierversion** des Falles **geheftet** (z.B. Bostitch) oder in einem Schnellbinder ein.
5. Legen Sie der Arbeit eine Fotokopie des **Sachverhalts** bei (im Anschluss an das Deckblatt). Der Sachverhalt ist jedoch nicht abzuschreiben oder einzuscannen.
6. Die Arbeit ist zu **datieren** und zu **unterzeichnen**.
7. Fallbearbeitungen sind **selbstständig auszuarbeiten**. Es ist sinnvoll, Probleme vor der Niederschrift mit Kommilitoninnen und Kommilitonen zu erörtern (was Ihre eigene Denk- und Recherchearbeit allerdings nicht zu ersetzen vermag). Nicht zulässig ist jedoch das gemeinsame Abfassen des Textes; Arbeiten, die nicht selbständig verfasst wurden, werden nicht korrigiert. Sie gelten vielmehr als Plagiate und Sie haben die entsprechenden Folgen zu gewärtigen.
8. Weitere, zum Teil ausführlichere Hinweise zum methodischen Vorgehen und zur formalen Gestaltung von Fallbearbeitungen finden Sie bei:
 - PETER FORSTMOSER/REGINA OGOREK/BENJAMIN SCHINDLER, Juristisches Arbeiten – Eine Anleitung für Studierende, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2018
 - RAPHAËL HAAS/FRAZISKA M. BETSCHART/DANIELA THURNHERR, Leitfaden zum Verfassen einer juristischen Arbeit, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2018

B. Stellenwert einer schriftlichen Fallbearbeitung

9. Aus einer sorgfältigen schriftlichen Fallbearbeitung ziehen Sie einen maximalen Nutzen. Sie lernen und üben dabei vieles, was wir in mündlichen Besprechungen nur beschränkt oder gar nicht

* Die nachfolgenden methodischen Hinweise sowie der Fragenkatalog der Einführung stammen im Wesentlichen von Prof. Dr. Alain Griffel, Universität Zürich.

üben können: den Umgang mit Gesetz, Literatur und Judikatur, das fallbezogene Argumentieren und das Beherrschen des juristischen Handwerkszeugs. Ausserdem "sitzt" der schriftlich bearbeitete Stoff. Nutzen Sie also die Chance, von schriftlichen Fallbearbeitungen zu profitieren!

C. Methodisches Vorgehen

a) Vorbereitung

10. Zunächst sind der **Sachverhalt** und die **Fragestellung(en)** sorgfältig zu analysieren. Welche Personen sind beteiligt? Was hat sich in welchem zeitlichen Ablauf ereignet? Was steht fest und was nicht? Wonach wird genau gefragt?

Bleiben in sachverhaltsmässiger Hinsicht wesentliche Punkte offen, müssen Sie in der Folge mit **Varianten** arbeiten. Ausnahmsweise dürfen Sie stattdessen auch bestimmte **Annahmen** treffen (aber nur, wenn die entsprechenden Umstände nach der allgemeinen Lebenserfahrung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind).

11. Lesen Sie sich in das Thema ein, ermitteln Sie die einschlägigen **Rechtsnormen** (BV, Gesetze, Verordnungen) und tragen Sie das **Material** zusammen (Literatur, Gerichtsentscheide, Materialien).
12. Schälen Sie die relevanten **Rechtsfragen** heraus und ordnen Sie diese nach ihrem logischen Zusammenhang. Daraus ergibt sich die **Disposition** (d.h. der provisorische Aufbau) Ihrer Arbeit. Ordnen Sie Ihr Material entsprechend dieser Disposition.

b) Niederschrift

(Bevor Sie mit dem Schreiben beginnen, sollten Sie das einschlägige Material gesammelt, die wesentlichen Rechtsfragen erkannt und eine Disposition erarbeitet haben.)

13. Verfassen Sie Ihre Arbeit Abschnitt für Abschnitt, aber möglichst in einer **zusammenhängenden Zeitspanne**.
14. Lesen Sie vor dem Verfassen jedes einzelnen Abschnitts nochmals das hierzu zusammengetragene **Material** und ergänzen Sie dieses bei Bedarf.
15. Überprüfen und verfeinern Sie fortlaufend Ihre **Disposition**.
16. Fügen Sie beim Schreiben jeweils sogleich die **Fussnoten** ein und geben Sie dort die Quellen an.
17. Erstellen Sie den Vorspann mit dem **Deckblatt** und den für Ihre Arbeit notwendigen **Verzeichnissen** (Inhaltsverzeichnis, Abkürzungsverzeichnis, Literaturverzeichnis und allenfalls Materialienverzeichnis).

c) Inhaltliche, sprachliche und formale Bereinigung

18. **Überarbeiten** Sie nach der Niederschrift nochmals Ihren gesamten Text. Achten Sie dabei insbesondere auf Widerspruchsfreiheit, Verständlichkeit und Leserfreundlichkeit und nehmen Sie die notwendigen Korrekturen bezüglich Rechtschreibung, Grammatik, Satzbau und Flüchtigkeitsfehler vor.
19. Kontrollieren Sie sämtliche **Fussnoten**. Achten Sie dabei auch auf Zitierweise, Satzzeichen und Leerschläge.
20. Bringen Sie die Arbeit in ihr definitives **Layout** (Formatierung der Titel, Silbentrennung, Seitenumbruch etc.)

21. Lassen Sie die Arbeit nach der Überarbeitung einige Tage **ruhen** und lesen Sie sie dann nochmals sorgfältig durch. Nehmen Sie die letzten Bereinigungen vor. **Achtung:** Eine präzise und vor allem fehlerfreie Sprache, korrektes Zitieren von Rechtsprechung und Literatur sowie ein sauberes Layout haben einen gewichtigen Einfluss auf die Bewertung Ihrer Fallbearbeitung.

D. Häufige Mängel

22. Die **Sprachbeherrschung** ist häufig ungenügend. Die Sprache ist das wichtigste Arbeitsinstrument der Juristen. Eine einwandfreie Beherrschung der deutschen Sprache (bzw. der Muttersprache) ist für alle juristischen Tätigkeiten unabdingbar. Während des Studiums ist es noch nicht zu spät, am eigenen Schreiben zu arbeiten und dieses zu verbessern.

Typische Mängel: saloppe Wortwahl ("ergo" in jedem dritten Satz); unpräzise Verwendung von Fachausdrücken (z.B. "Klage" statt "Beschwerde"); schwerfällige Ausdrucksweise (z.B. Verwendung zahlreicher Substantive); lange, verschachtelte, grammatikalisch unkorrekte Sätze; zu viele Passiv-Formulierungen; Orthographiefehler; fehlerhafte Zeichensetzung (Kommaregeln!); Flüchtigkeitsfehler (Tippfehler, Leerschlagfehler).

Eine mangelhafte Sprachbeherrschung geht oftmals Hand in Hand mit einer mangelhaften inhaltlichen Bewältigung. Wer ein Problem wirklich verstanden hat, vermag dieses in aller Regel – gute Sprachbeherrschung vorausgesetzt – in einfachen, klaren und logisch aufgebauten Sätzen darzulegen. Hinter schwer verständlichen Satz-Ungetümen verbirgt sich häufig (auch) ein ungenügendes inhaltliches Verständnis.

23. Gestalten Sie Ihre Fallbearbeitung als **eigenständigen Text** und nicht als Aneinanderreihung übernommener Sätze ("Collage-Technik"). Nur wenn sich die wörtliche Wiedergabe eines Satzes (ausnahmsweise) aus einem besonderen Grund aufdrängt, ist dieser unverändert zu übernehmen, dann aber zwischen Anführungs- und Schlusszeichen zu setzen.

Überlegen Sie bei jeder Aussage, die Sie schreiben bzw. übernehmen, ob Sie sie wirklich ganz verstanden haben und ob sie im Kontext passend ist.

24. Vermeiden Sie lehrbuchhafte Ausführungen und bemühen Sie sich um eine **fallbezogene Argumentation**.

Beispiel: Wenn Sie zu prüfen haben, ob ein Eingriff in ein Freiheitsrecht im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, müssen Sie das öffentliche Interesse nicht (wie in einem Lehrbuch) abstrakt definieren, sondern fallbezogen konkretisieren. Nicht fallbezogen: "Die Massnahme liegt im öffentlichen Interesse." Fallbezogen: "Das Demonstrationsverbot liegt in einem polizeilichen Interesse; es geht um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Verkehrssicherheit rund um das Kongresszentrum." (Ohne eine solche Konkretisierung des öffentlichen Interesses bzw. des Eingriffszwecks sind Sie anschliessend nicht in der Lage, eine sachgerechte Prüfung der Verhältnismässigkeit vorzunehmen.) Desgleichen genügt es nicht, nach Wiedergabe der abstrakten Definitionen der drei Elemente des Verhältnismässigkeitsprinzips (bei der Sie sich kurz halten können) unvermittelt zu schliessen: "Die Verhältnismässigkeit ist im vorliegenden Fall gewahrt." Vielmehr müssen Sie alle Argumente, die aufgrund des Sachverhalts und Ihrer Lebenserfahrung im konkreten Fall für bzw. gegen die Verhältnismässigkeit sprechen, erwähnen und gegeneinander abwägen.

Ein gutes Vorbild für einen fallbezogenen Argumentationsstil finden Sie in den Entscheiden des Bundesgerichts. Wir empfehlen Ihnen deshalb, regelmässig ausgewählte Bundesgerichtsentscheidungen zu lesen.

25. Es genügt für eine Fallbearbeitung nicht, ein einziges Lehrbuch zu konsultieren. Gewöhnen Sie sich so früh wie möglich an, mit **Judikatur, Literatur** und **Gesetzesmaterialien** zu arbeiten.
26. **Belegen** Sie alle wichtigen rechtlichen Aussagen mit einschlägiger Gesetzgebung, Materialien, Rechtsprechung und Literatur. Dabei gilt als Grundsatz: Je relevanter eine Aussage für den konkreten Fall ist, desto höher sind die Anforderungen an die Dichte der Belegstellen.

Eigene Erkenntnisse bzw. Thesen müssen nicht belegt werden. Vielmehr ergeben sie sich aus dem Sachverhalt und Ihren belegten rechtlichen Darlegungen.

Es ist jedoch absolut unzulässig, fremde Gedanken als seine eigenen auszugeben. Wann immer Sie fremde Gedanken, Satzteile oder weiteren Text aus Quellen verwenden, müssen Sie die Herkunft dieser Aussagen mit einer Fussnote und der entsprechenden Quellenangabe belegen. Ansonsten begehen Sie ein Plagiat (siehe Ziff. 35).

27. Ziehen Sie als Grundlage Ihrer Aussagen wann immer möglich die **Primärquellen** heran. In erster Linie sind dies die auf die konkrete Fragestellung anwendbaren Rechtsnormen.

Beispiele:

Bei der Aussage "Die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes setzt voraus, dass der Gesuchsteller während zwölf Jahren Wohnsitz in der Schweiz hatte" ist ein Hinweis auf Art. 15 Abs. 1 BÜG (Primärquelle) erforderlich, aber auch ausreichend, da sich die Aussage unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut ergibt. Ein zusätzlicher oder gar ausschliesslicher Hinweis auf eine Literaturquelle, wo lediglich auf das BÜG verwiesen wird (Sekundärquelle), wäre fehl am Platz.

Wenn Sie auf den Inhalt eines spezifischen Bundesgerichtsentscheides Bezug nehmen, ist der Entscheid selbst zu zitieren (Primärquelle) und nicht eine Literaturstelle, die ihrerseits nur jenen Entscheid wiedergibt (Sekundärquelle). Freier sind Sie nur dort, wo eine bestimmte Aussage "juristisches Allgemeingut" geworden ist ("Das Verhältnismässigkeitsprinzip umfasst die drei Elemente Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung").

28. Nicht jede Quelle ist **zitierwürdig**. Um zitierwürdige Literatur handelt es sich insbesondere bei Lehrbüchern, Kommentaren, Handbüchern, Monographien und Aufsätzen (aus juristischen Zeitschriften und Sammelbänden). Nicht zitierwürdig sind hingegen Vorlesungsskripten, Repetitorien, Ratgeber, Leitfäden, Tafeln sowie Musterlösungen in Fallsammlungen.

29. Belegstellen gehören in **Fussnoten**, und zwar unmittelbar im Anschluss an die zu belegenden Aussagen (nicht pauschal erst am Ende des Absatzes). Fussnoten beginnen mit einem Grossbuchstaben und enden mit einem Punkt.

30. Ins **Literaturverzeichnis** sind – alphabetisch geordnet – nur die in der Arbeit zitierten Werke aufzunehmen, jeweils in der neusten Auflage. Der akademische Titel der Autorin/des Autors ist nicht anzugeben, ebenso wenig der Verlag.

Beispiele:

HILLER CHRISTOPH, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990

MÜLLER JÖRG PAUL, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 621 ff.

In den Fussnoten genügen der Nachname der Autorin/des Autors sowie die Angabe der Seite, Note oder Randziffer ("HILLER, S. 322 f."). Bei gleichen Nachnamen mehrerer Autorinnen/Autoren ist – abgekürzt oder ausgeschrieben – auch der Vorname zu erwähnen ("J. P. MÜLLER, Rz. 52"). Werden mehrere Werke der gleichen Autorin/des gleichen Autors zitiert, ist ein präzisierendes Stichwort aus dem Titel beizufügen ("MÜLLER, Bemerkungen, Rz. 52").

Nicht ins Literaturverzeichnis gehören:

- Erlasse
- Private Gesetzessammlungen (z.B. "BIAGGINI/EHRENZELLER")
- Materialien (z.B. Botschaften des Bundesrates)
- Gerichtsurteile
- blosser Abkürzungen von Zeitschriften

31. Ein **Materialienverzeichnis** ist nur dann sinnvoll, wenn Sie verschiedene Materialien (z.B. mehrere Botschaften) zitieren. Ansonsten sind die entsprechenden Angaben beim ersten Zitat anzubringen.

32. Die Titel und Untertitel in der Arbeit müssen mit denjenigen im **Inhaltsverzeichnis** identisch sein. (Tipp: Erstellen Sie mit Word ein automatisches Inhaltsverzeichnis.)

33. Achten Sie bei der **Systematik** darauf, dass Sie einen Titel nachfolgend nur untergliedern, wenn auf der nächsttieferen Ebene mindestens zwei (Unter-)Titel folgen. Auf 4.1. muss also immer ein Titel 4.2. folgen; andernfalls müssen Sie die Systematik anpassen.
34. Für die formale Gestaltung einer juristischen Arbeit (Systematik, Zitierweise etc.) gibt es häufig mehrere Möglichkeiten. Dabei gilt der **Grundsatz der Einheitlichkeit**: Die einmal gewählte Zitierweise bzw. Gestaltung ist in der ganzen Arbeit beizubehalten.
35. Fügen Sie am Schluss Ihrer Arbeit **folgende persönliche Erklärung** an:

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig und nur unter Zuhilfenahme der in den Verzeichnissen oder in den Anmerkungen genannten Quellen angefertigt habe. Ich versichere zudem, diese Arbeit nicht bereits anderweitig als Leistungsnachweis verwendet zu haben. Eine Überprüfung der Arbeit auf Plagiate unter Einsatz entsprechender Software darf vorgenommen werden.

Ort, Datum: _____

Unterschrift: _____

II. Hinweise zu den mündlichen Fallbesprechungen

36. Wenn Sie Übungen gänzlich ohne **Vorbereitung** besuchen, profitieren Sie nicht. Es wird deshalb vorausgesetzt, dass Sie sich mit dem Sachverhalt sowie den einschlägigen Rechtsgrundlagen befasst haben und dass Ihnen der Sachverhalt zu Beginn der Übungsstunde gegenwärtig ist.
37. Ohne Ihre **aktive Beteiligung** sind anregende Übungen nicht möglich. Sagen Sie nicht nur dann etwas, wenn Sie eine pfannenfertige Antwort parat haben, sondern denken Sie laut mit. Wichtig ist vor allem, dass Sie Fragen stellen, denn häufig merkt die Dozentin/der Dozent erst aufgrund einer Frage, wo Unklarheiten bestehen.
38. Den grössten und nachhaltigsten Lernerfolg erzielen Sie, wenn Sie das Gehörte im Anschluss an die Übungsstunde möglichst bald **nachvollziehen** (gilt auch für Vorlesungen). Verarbeiten Sie den Stoff hingegen erst längere Zeit danach – insbesondere im Hinblick auf eine Prüfung –, ist der Lerneffekt trotz grösserem Aufwand deutlich geringer. Überdies sind Sie mit einer solchen "Nachbereitung" viel besser auf die folgenden Übungsstunden vorbereitet, sodass Sie von diesen wiederum mehr profitieren.

Fall Nr. 9: Zürcher Schulen

Herr S, ein engagierter Bürger mit Wohnsitz in Zürich, stört sich schon länger am Niveau der Zürcher Volksschulbildung, das nach seiner Einschätzung laufend sinkt. Er führt dies auf verschiedene Gründe zurück. Einerseits würden die Kinder mit der Breite des Schulstoffes überfordert, andererseits seien die Klassen eindeutig zu gross für eine gezielte Förderung der Schülerinnen und Schüler. Seine Gedanken hierzu fasst er im folgenden Text zusammen:

Neu:

In der Volksschule soll bis zum Abschluss der sechsten Klasse lediglich eine Fremdsprache unterrichtet werden.

§ 26 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (LS 412.100) wird um den folgenden dritten Satz ergänzt, der in den bestehenden Text einzufügen ist:

«Die maximale Klassengrösse beläuft sich auf 20 Schülerinnen und Schüler.»

Diesen Text möchte Herr S nun rechtlich verbindlich umgesetzt wissen. In diesem Zusammenhang stellt er Ihnen verschiedene Fragen:

Frage 1

Mit welchen demokratischen Instrumenten und auf welcher Grundlage könnte er sein Anliegen im Kanton Zürich so ins politische System einspeisen, dass es dereinst zu verbindlichem Recht werden könnte?

Variante

Gehen Sie davon aus, dass Herr S den von ihm formulierten Text optimal findet und ihn in dieser Form als Volksinitiative auf Gesetzesrevision einreichen möchte.

Frage 2

Welche rechtlichen Probleme könnte dieser Text aufwerfen, wenn er als Volksinitiative auf Gesetzesrevision eingereicht würde? Wäre dieser Text als Volksinitiative zulässig?

Gehen Sie davon aus, dass der Kantonsrat die Initiative für gültig erklärt und der Volksabstimmung unterbreitet. Die im Kanton Zürich wohnhafte Schweizer Bürgerin Frau T ist aber entschieden der Ansicht, dass die Initiative rechtswidrig sei.

Frage 3

Hätte Frau T, wenn die Initiative tatsächlich rechtswidrig wäre, Anspruch darauf, dass diese für ungültig erklärt und der Abstimmung nicht unterbreitet wird?

Fall Nr. 10: Private Sicherheitsfirmen

Abgabetermin: 19. Juni 2020 (Datum Poststempel)

Im Kanton X ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Sache der Kantonspolizei sowie der Gemeindepolizei. Insbesondere bei der Kantonspolizei besteht seit Jahren wegen des finanziellen Spardrucks ein chronischer Unterbestand. Dies führte in der Vergangenheit zu einer geringeren Polizeipräsenz bei bestimmten Grossanlässen (z.B. der alljährlich stattfindenden Street Parade). Die Situation wurde in den Medien und der Öffentlichkeit immer wieder sehr kritisch kommentiert, sodass der Kanton X nunmehr die Polizeiresourcen besser verteilen möchte. Dazu soll das kantonale Polizeigesetz des Kantons X geändert werden. Eine Änderung soll darin bestehen, der Kantonspolizei zu gestatten, bestimmte Aufgaben an private Sicherheitsdienste zu übertragen. Der Kanton verspricht sich davon eine Kostenersparnis und einen effizienteren und wirksameren Mitteleinsatz.

Das Polizeigesetz des Kantons X soll wie folgt geändert werden:

Art. 32 Polizeigesetz des Kantons X: Aufgabenübertragung an Private

¹Die Kantonspolizei kann Aufgaben, die ihr nach diesem Gesetz zukommen, an Private oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen, sofern die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung gewährleistet ist, namentlich in folgenden Bereichen:

- a. Überwachung des ruhenden Verkehrs mit Bussenerhebung und entsprechender Anzeige an die Gemeinde,
- b. Betrieb und Wartung von technischen Anlagen und von Datenbearbeitungssystemen,
- c. Sonstige polizeiliche Aufgaben, sofern dies im öffentlichen Interesse geboten ist.

²Die Kantonspolizei bleibt für die Erledigung der übertragenen Aufgabe verantwortlich. Der Rechtsschutz ist gewährleistet.

Für Grossrat A geht diese Regelung zu weit. Aus seiner Sicht müssten diese Aufgaben im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols beim Staat verbleiben und dürften nicht auf Private übertragen werden. Zudem würden fundamentale Prinzipien des kantonalen Verfassungsrechts missachtet. Sein Parlamentskollege B wendet ein, dass es sich nur um Massnahmen von untergeordneter Bedeutung handle, die in dieser Hinsicht unproblematisch seien. Insbesondere beim Betrieb und der Wartung technischer Anlagen – gemeint sind etwa Radaranlagen – handle es sich ohnehin nicht um eine Polizeiaufgabe. Private seien dafür besser geeignet, da diese kostengünstiger arbeiten würden und – was in der Tat zutreffend ist – auch über besonderes technisches Wissen verfügten.

Frage 1

Steht die geplante Änderung des Polizeigesetzes im Einklang mit der Kantonsverfassung des Kantons X?

Hinweis: Allfällige Verfahrens-, Rechtsschutz-, Haftungs- und Aufsichtsfragen sind nicht zu prüfen. Bitte beachten Sie folgende Norm:

Art. 102 Kantonsverfassung des Kantons X: Übertragung öffentlicher Aufgaben

¹Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.

²Die Übertragung einer kantonalen Aufgabe erfolgt durch Gesetz.

Variante:

In den letzten Jahren ist es im Ausland vermehrt zu rechtsextremistisch motivierten Angriffen auf Religionsgemeinschaften (z.B. die Attentate auf eine Synagoge in Halle/Deutschland und auf Moscheen in Christchurch/Neuseeland) gekommen. Auch in der Schweiz sehen sich gewisse Religionsgemeinschaften gezwungen, private Schutzmassnahmen zur Sicherheit der Gebäude und ihrer Gläubigen zu ergreifen und namentlich private Sicherheitsdienste zu engagieren.

Nationalrat C ist der Meinung, dass es Aufgabe des Bundes sei, die Sicherheit von religiösen Gemeinschaften, die durch potenzielle terroristische und extremistische Gewalt besonders gefährdet sind, zu gewährleisten. Dies ergebe sich unter anderem aus dem in der Bundesverfassung garantierten Recht auf Leben und aus Art. 57 Abs. 2 BV. Zudem verpflichtete sich die Schweiz aufgrund des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten dazu, allen Angehörigen von nationalen Minderheiten Anspruch auf physischen Schutz vor gewalttätigen oder feindseligen Handlungen zu gewährleisten. C verfasst eine entsprechende Motion, in welcher der Bundesrat beauftragt wird zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden solle, welche die finanzielle Beteiligung des Bundes an entsprechenden Präventions- und Schutzmassnahmen regelt. Der Bundesrat antwortet auf die Motion im Wesentlichen, dass der Schutz der Bevölkerung vor Terror und Extremismus in der Polizeihochheit der Kantone liege und der Bund daher in dieser Sache keine Massnahmen ergreifen dürfe.

Frage 2

Geht der Bundesrat zu Recht davon aus, dass es sich hier um eine kantonale Kompetenz handelt? Begründen Sie Ihre Ansicht!

Fall Nr. 11: Burkaverbot

Franziska Meyer ist Mitglied der evangelisch-reformierten Kirche im Kanton A. und engagiert sich seit Jahren für die Gleichstellung von Mann und Frau innerhalb der Kirche. Aus diesem Grund sind Meyer die viel diskutierten Burkas, welche einige Musliminnen im Kanton A. tragen, ein Dorn im Auge. Als auch in ihrem Kanton eine Abstimmung über eine Volksinitiative zur Einführung eines Burkaverbots ansteht, will Meyer dieser unbedingt zum Erfolg verhelfen. Zu diesem Zweck lässt sie ein Plakat gestalten, das sie an den Plakatwänden des ganzen Kantons aufhängen lassen möchte. Im unteren Bereich des Plakats sind grimmig wirkende Burkaträgerinnen in einer düsteren Szene abgebildet. Darüber sind Wolken gemalt, auf denen lachende Männer und Frauen abgebildet sind. Neben den heiteren Gestalten über den Wolken steht in grossen Lettern geschrieben: «Wir Christen stehen für Gleichbehandlung ein und sind gegen Frauenunterdrückung.» Darunter befindet sich, in kleinerer Schrift, folgender Text: «Treten Sie darum noch heute der evangelisch-reformierten Kirche bei!» Meyer ersucht das private Plakatunternehmen BPG AG, dem im Kanton A. der Anschlag von Plakaten auf öffentlichem Grund übertragen wurde, um eine Bewilligung für den Aushang des Plakats auf dem ganzen Kantonsgebiet. Gestützt auf Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 lit. c des vom Kantonsparlament verabschiedeten Gesetzes über Plakate und andere Reklamen (PARG) verweigert die Direktion der BPG AG die Erteilung einer Bewilligung, da das auf dem Plakat abgebildete Motiv auf eine Herabsetzung von Personen aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit ziele. Meyer ist empört und fragt sich, ob die Verweigerung der Publikation ihrer Plakate rechtmässig ist.

In der Volksabstimmung spricht sich eine Mehrheit von rund 70% der Stimmberechtigten für die Einführung des vorgeschlagenen Burkaverbots aus. Dementsprechend hält der neue Art. 10a der Verfassung des Kantons A. in Absatz 1 fest, dass niemand an Orten, die allgemein zugänglich sind, sein Gesicht verhüllen darf. Absatz 2 sieht vor, dass der Gesetzgeber die Ausnahmen von diesem Verbot regelt und die Sanktionen bestimmt.

Frage 1

Prüfen Sie die Verfassungsmässigkeit der Ablehnung von Franziska Meyers Gesuch.

Frage 2

- a. Wie schätzen Sie die Chancen ein, dass Art. 10a der Verfassung des Kantons A. gewährleistet wird?
- b. Ist das Bundesgericht an den Gewährleistungsbeschluss der Bundesversammlung gebunden?

(Gesetzliche Grundlagen auf der nächsten Seite.)

Gesetzliche Grundlagen:

Gesetz des Kantons A. über Plakate und andere Reklamen (PARG)

Art. 1 Plakatregal

¹Das Recht zum Anschlag oder zum sonstigen Anbringen von Plakaten auf öffentlichem Grund und Boden steht ausschliesslich der öffentlichen Verwaltung zu.

²Das Recht zum Anschlag von Plakaten kann vom Staatsrat [Exekutive] ganz oder teilweise an Private übertragen werden.

Art. 5 Pflichten des oder der beauftragten Privaten

1Der oder die beauftragte Private ist verpflichtet, Gesuche für den Aushang von Plakaten gewissenhaft und unter Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes zu besorgen.

[...]

Art. 6 Bewilligung

¹Über die Zulässigkeit des Aushangs von Plakaten entscheidet der oder die beauftragte Private.

²Bei Hinweisen auf allenfalls gemäss Art. 7 unzulässige Plakatinhalte leitet die zuständige Abteilung des oder der beauftragten Privaten das Gesuch an die Direktion des oder der beauftragten Privaten weiter. Die Direktion entscheidet über die Erteilung der Bewilligung.

Art. 7 Unzulässiger Inhalt

Unzulässig sind insbesondere:

- a. Plakate, welche Hinweise auf Alkohol- und Tabakprodukte enthalten;
- b. Plakate mit geschlechterdiskriminierendem Inhalt;
- c. Plakate, welche auf die Herabsetzung von Personen aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit gerichtet sind;
- d. Plakate, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden können;
- e. Plakate mit Werbung für sexuelle Dienstleistungen;
- f. Plakate mit anderem rechts- oder sittenwidrigem Inhalt.

Fall Nr. 12: Neue Struktur für den Kanton X

Beim Kanton X handelt es sich um einen kleineren Kanton mit vielen kleinen Gemeinden. Die Kantonsregierung strebt – aus finanziellen Gründen und um die Qualität der von der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen zu erhöhen – eine Verschlankeung der Strukturen an. Sie plant deshalb Gemeindefusionen, die Abschaffung der Bezirke und die Zusammenlegung der drei Bezirksgerichte zu einem einzigen Gericht (neu „Kantonsgericht“ genannt).

Das Kantonsparlament stimmt dem Entwurf der Kantonsregierung auf Änderung der Kantonsverfassung am 4. April 2020 zu. Den gleichzeitigen Erlass von Gesetzesbestimmungen hält es nicht für nötig, da die Übergangsbestimmung alles Notwendige regle. Am 6. April 2020 gibt die Kantonsregierung das Datum für die obligatorische Volksabstimmung über die Teilrevision der Kantonsverfassung im kantonalen Amtsblatt bekannt: Es ist der 14. Juni 2020.

Die vom Kantonsparlament verabschiedete Änderung der Kantonsverfassung lautet wie folgt:

Teilrevision der Kantonsverfassung: „Für einen schlanken Kanton ohne Bezirke, mit Gemeindefusionen und einer neuen Gerichtsorganisation“**Art. 10 KV** Gemeinden

Der Kanton gliedert sich in höchstens fünf politische Gemeinden. Ihr Bestand wird im Rahmen der Verfassung und Gesetzgebung gewährleistet.

Art. 30 KV Gerichte

¹ Erste Instanz in Zivil- und Strafsachen ist das Kantonsgericht.

² Die obersten kantonalen Gerichte sind das Obergericht und das Verwaltungsgericht.

³ Sämtliche Gerichte sind im Kantonshauptort U domiziliert.

Übergangsbestimmung

¹ Die Bezirke werden per 31. Dezember 2022 aufgelöst. Ihre Aufgaben werden ab dem 1. Januar 2023 vom Kanton ausgeübt.

² Schliessen sich bis zum 31. Dezember 2022 nicht genügend Gemeinden zusammen, nimmt der Kantonsrat bis zum 31. Dezember 2023 die notwendigen Fusionen vor.

³ Die drei Bezirksgerichte in R, S und T üben ihre Funktion bis zum 31. Dezember 2022 aus. Per 1. Januar 2023 übernimmt das neu errichtete Kantonsgericht in U ihre Aufgaben.

Stimmbürger A.

Stimmbürger A. ist überzeugt, dass jeder Kanton Gemeinden haben und über eine zwischen Gemeinden und Kanton angesiedelte Verwaltungsebene (je nach Kanton „Bezirk“, „Kreis“ etc. genannt) verfügen muss. Zudem vertritt er die Ansicht, dass öffentliche Aufgaben, die von einer tieferen Ebene wahrgenommen werden können, nicht von einem übergeordneten Gemeinwesen erledigt werden dürfen. Deshalb müsste nach seiner Meinung bei einer Abschaffung der Bezirke zwingend geprüft werden, welche bisher von den Bezirken erledigten Aufgaben den Gemeinden zugewiesen werden können.

Frage 1

Wie beurteilen Sie die Ansichten von Stimmbürger A.?

(Hinweis: Äussern Sie sich auch dann zur Frage, ob eine Aufgabe immer von der tiefstmöglichen Ebene ausgeübt werden muss, wenn Sie zum Schluss kommen, dass die Bezirke nicht aufgelöst werden dürfen und/oder Kantone nicht verpflichtet sind, Gemeinden zu haben.)

B.-Partei

Die als Verein konstituierte, seit Jahren im Kanton X aktive B.-Partei begrüsst die Gemeindefusionen. Sie befürchtet aber, dass die gesamte Teilrevision der Kantonsverfassung wegen der bei Richterinnen und Richtern sowie vielen Stimmberechtigten unbeliebten Fusion der Bezirksgerichte in der Volksabstimmung abgelehnt werden könnte.

Die B.-Partei möchte deshalb, dass getrennt in zwei verschiedenen Vorlagen über die beiden Themen (Abschaffung der Bezirke, Reduktion der Anzahl Gemeinden einerseits – Änderungen der Gerichtsorganisation andererseits) abgestimmt wird.

Frage 2

Kann die B.-Partei mit einem Rechtsmittel auf Bundesebene erreichen, dass am 14. Juni 2020 in zwei verschiedenen Vorlagen über die beiden Themen abgestimmt wird? Gehen Sie vom aktuellen Datum aus.

(Hinweis: Prüfen Sie hier bitte nur die prozessualen Fragen und dabei vor allem sämtliche formellen Voraussetzungen des Rechtsmittels, auch wenn Sie dessen Zulässigkeit wegen Nicht-Vorliegens einer Voraussetzung insgesamt verneinen.)

Frage 3

Bitte legen Sie die Argumente für und gegen eine gemeinsame Abstimmung über die beiden Themen dar. Gewichten Sie Ihre Argumente unter Bezugnahme auf Entscheide des Bundesgerichts und beziehen Sie abschliessend Position für oder gegen eine gemeinsame Abstimmung.

Fall Nr. 13: Rauchverbot

Das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 (SR 818.31) schreibt u.a. ein Rauchverbot in Räumen vor, die mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen. Es kennt aber zugleich die folgende Ausnahme:

Art. 3 Raucherbetriebe

Restaurationsbetriebe werden auf Gesuch hin als Raucherlokale bewilligt, wenn der Betrieb:

- a. eine dem Publikum zugängliche Gesamtfläche von höchstens 80 Quadratmetern hat;
- b. gut belüftet und nach aussen leicht erkennbar als Raucherlokal bezeichnet ist; und
- c. nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt, die einer Tätigkeit im Raucherlokal im Arbeitsvertrag zugestimmt haben.

Nationalrat N, Mitglied der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N), ist der Meinung, dass diese Regelung die Arbeitnehmenden zu wenig schütze. Er möchte die Ausnahme von Art. 3 aus dem Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen streichen lassen. Gegenwärtig ist allerdings keine Revision dieses Gesetzes hängig.

Frage 1

Welche Handlungsinstrumente stehen Nationalrat N zur Verfügung? Welche Vor- und welche Nachteile haben diese? Welches Handlungsinstrument würden Sie Nationalrat N in der vorliegenden Situation empfehlen?

Die SGK-N nimmt das Anliegen von Nationalrat N auf, führt alle erforderlichen Verfahrensschritte durch und beantragt dem Nationalrat (Plenum), Art. 3 des Gesetzes zu streichen. Der Nationalrat stimmt der Streichung mit knapper Mehrheit zu. In der Folge schliesst sich die SGK des Ständerates (SGK-S) dem Nationalrat an und beantragt dem Ständerat (Plenum) ebenfalls die Streichung von Art. 3 des Gesetzes.

Die Vorlage stösst im Ständerat auf erheblichen Widerstand. Viele Ständeratsmitglieder sind der Ansicht, dass sich die bestehende Regelung bewährt habe und keine Änderungen erforderlich seien.

Frage 2

Mit welchen parlamentarischen Mitteln und in welchen Verfahrensstadien könnten sich die entsprechenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen die Vorlage zur Wehr setzen?

Ständerat S, der nicht der SGK-S angehört, ist nicht für eine Streichung, sondern möchte Raucherbetriebe auf 60 (statt 80) Quadratmeter beschränken. Ständerätin T, die ebenfalls nicht der SGK-S angehört, wünscht eine Beschränkung auf 40 (statt 80) Quadratmeter.

Frage 3

Wie können Ständerat S und Ständerätin T ihre Anliegen in die Beratung einbringen? Wie muss das Ständeratpräsidium im Plenum die Abstimmung korrekt organisieren, wenn letztlich drei Anträge vorliegen: (1) Streichung von Art. 3 des Gesetzes, (2) Reduktion auf 60 Quadratmeter, (3) Reduktion auf 40 Quadratmeter? Beschreiben Sie das Vorgehen.