Urteilskopf

96 I 210

38. Auszug aus dem Urteil vom 16. September 1970 i.S. Hutter und Mitbeteiligte gegen den Grossen Rat des Kantons Thurgau.
Regeste (de):
Staatsvertragsreferendum.

Begriff der gemäss § 4 lit. a thurg. KV der Volksabstimmung unterliegenden "Konkordate" im Gegensatz zu den "Verträgen mit anderen Kantonen", deren Abschluss der Grosse Rat gemäss § 36 lit. e KV in eigener Kompetenz genehmigen kann (Erw. 2). Anwendung auf den Beitritt des Kantons Thurgau zur "Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen", durch die eine "Interkantonale Mobile Polizei" geschaffen werden soll.

Regeste (fr):
Référendum en matière de traités.

Distinction entre le "concordat", soumis au vote populaire en vertu du § 4 litt. a Cst. thurgovienne, et le "traité conclu avec d'autres cantons" dont l'approbation est dans la compétence du Grand Conseil en vertu du § 36 litt. e Cst. cant. (consid. 2). Application à l'adhésion du canton de Thurgovie au "Concordat intercantonal visant à renforcer les mesures policières de sécurité", prévoyant la création d'une "police mobile intercantonale".

Regesto (it):
Referendum in materia di trattati.

Distinzione tra il "concordato", sottoposto al voto popolare in virtù del § 4 lett. a Cost. turgoviese, e il "trattato con altri cantoni", la cui approvazione è di competenza del Gran Consiglio in virtù del § 36 lett. e della citata costituzione (consid. 2). Applicazione all'adesione del canton Turgovia al "Concordato intercantonale inteso a rafforzare i provvedimenti di sicurezza della polizia", il quale prevede la creazione di una "polizia mobile intercantonale".

Sachverhalt ab Seite 210

A.- Am 28. März 1968 hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren den Entwurf einer Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen

genehmigt (IMP-Übereinkunft). Nach Art. 1 wird zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen

unter dem Namen "Interkantonale Mobile Polizei" (IMP) ein gemeinsames Polizeikorps geschaffen, das zum Schutze der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und bei Katastrophen eingesetzt werden kann. Die IMP kann nur von den Regierungen der Kantone, welche der Übereinkunft angeschlossen sind, und vom Bundesrat in Anspruch genommen werden (Art. 2). Sie wird aus Kontingenten gebildet, welche die der Übereinkunft angeschlossenen Kantone aus Beamten (Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten) ihrer kantonalen und städtischen Polizeikorps zusammenstellen. Über die Festsetzung und Zuteilung der Kontingente, die Rekrutierungsvoraussetzungen für die Polizeibeamten, die Ausrüstung und Ausbildung beschliesst eine vor allem aus den Polizeidirektoren der angeschlossenen Kantone bestehende Aufsichtskommission im Einvernehmen mit dem Bundesrat (Art. 3). Die Haftung für Schaden richtet sich nach besondern Bestimmungen, die in einem Anhang zur Übereinkunft enthalten sind (Art. 6). Der Beitritt zur Übereinkunft steht allen Kantonen offen, die bereit sind, allein oder gemeinsam mit einem andern Kanton ein Kontingent zu stellen (Art. 10). Nach Ziffer II Abs. 2 des Anhanges zur Übereinkunft urteilt über streitige Schadenersatz-, Genugtuungs- und Rückgriffsansprüche das Bundesgericht als einzige Instanz. Der Bundesrat erteilte der IMP-Übereinkunft am 27. November 1968 die Genehmigung unter dem Vorbehalt, dass die Bundesversammlung den ihr unterbreiteten Entwürfen zu zwei Bundesbeschlüssen zustimme, was am 4. Juni 1969 geschah (AS 1969, S. 525 ff.). Der eine Bundesbeschluss betrifft die Unterstützung der IMP durch den Bund. Mit dem zweiten Bundesbeschluss wurde Ziffer II des Anhanges zur IMP-Übereinkunft genehmigt, soweit sie die Beurteilung streitiger Schadenersatz-, Genugtuungs- und Rückgriffsansprüche dem Bundesgericht zuweist.

B.- Der Regierungsrat des Kantons Thurgau unterbreitete dem Grossen Rat am 23. Dezember 1969 den Entwurf zu einem Beschluss über den Beitritt des Kantons zur IMP-Übereinkunft. In der Botschaft der Regierung wird zur Frage, wem

die Befugnis zustehe, den Beitritt zur Übereinkunft zu beschliessen, ausgeführt: Nach § 4 lit. a der Kantonsverfassung (KV) unterlägen Gesetze und Konkordate der Volksabstimmung. Unter Konkordat im Sinne dieser Bestimmung seien alle Verträge über Gegenstände zu verstehen, die, wenn sie nur für den Kanton geregelt wären, der Mitwirkung der Stimmberechtigten bedürfen. Dies sei gemäss § 4 lit. c KV der Fall bei Gesetzen und Finanzbeschlüssen über Ausgaben von einer bestimmten Höhe. Für alle andern interkantonalen Vereinbarungen sei nach § 36 lit. e KV der Grosse Rat zuständig. Bei der IMP-Übereinkunft handle es sich nicht um ein Konkordat mit gesetzgeberischem Charakter; sie betreffe einen Gegenstand der Verwaltung, die Polizei. Auch erwüchsen dem Kanton Thurgau mit dem Beitritt keine finanziellen Verpflichtungen, da die gesamten Ausbildungs- und Ausrüstungskosten der von den Kantonen zu stellenden Kontingente vom Bund übernommen würden. Somit sei gemäss § 36 lit. e KV der Grosse Rat zuständig.

C.- Der Grosse Rat des Kantons Thurgau fasste am 8. April 1970 "gestützt auf § 36 lit. e KV" folgenden Beschluss: "1. Der Kanton Thurgau tritt der vom Bundesrat am 27. November 1968 genehmigten Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen vom 28. März 1968 bei. 2. Dieser Beschluss tritt am 1. Juli 1970 in Kraft. Er ist zu veröffentlichen und vom Regierungsrat zu vollziehen." In der Beratung hatte das Ratsmitglied Arne Engeli die Auffassung vertreten, der Beschluss müsse der Volksabstimmung unterstellt werden, da es sich nicht um einen Staatsvertrag im Sinne von § 36 lit. e KV, sondern um ein Konkordat handle und nach § 4 KV alle Konkordate vom Volk zu genehmigen seien. Sein Antrag, den Beschluss der Volksabstimmung zu unterstellen, wurde indes mit 23 gegen 89 Stimmen abgelehnt.

D.- Gegen den Beschluss des Grossen Rates vom 8. April 1970 wurden gestützt auf Art. 85 lit. a OG wegen Verletzung des § 4 KV zwei staatsrechtliche Beschwerden erhoben. Das Bundesgericht heisst sie dahin gut, dass es Ziff. 2 des Beschlusses aufhebt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. § 36 lit. e KV überträgt dem Grossen Rat unter Vorbehalt der Volksrechte und des Bundesrechts die Befugnis zum

BGE 96 I 210 S. 213

Abschluss von Verträgen mit andern Kantonen und Staaten. Nach § 4 lit. a KV unterliegen alle Gesetze und Konkordate der Volksabstimmung. Es ist zu prüfen, welche der in § 36 genannten Verträge der Genehmigung des Volkes bedürfen. Ein Konkordat ist eine interkantonale Vereinbarung (BGE 81 I 358, BURCKHARDT, Kommentar zur BV, S. 74, GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone, S. 483, GRISEL, Droit administratif suisse, S. 35 und 221, FAVRE, Droit constitutionnel suisse, S. 130 ff, AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse Nr. 884). In der Praxis werden indessen nicht alle interkantonalen Verträge als Konkordate bezeichnet (GIACOMETTI, a.a.O. S. 482). Die thurgauische KV enthält keine Bestimmung, welche die Bedeutung des in § 4 verwendeten Ausdrucks "Konkordat" näher umschreiben würde. Die Frage, was darunter zu verstehen ist, muss daher auf dem Wege der Auslegung unter Berücksichtigung des Zwecks und Zusammenhangs der Norm gelöst werden. Mit dem Grossen Rat und dem Regierungsrat darf unbedenklich angenommen werden, dass damit nicht, wie die Beschwerdeführer behaupten, alle Verträge mit andern Kantonen gleichgültig welchen Inhalts gemeint sind. Denn irgendein innerer Grund, der dafür spräche, für Angelegenheiten, die der Grosse Rat oder Regierungsrat für das Kantonsgebiet abschliessend ordnen kann, die Zustimmung des Volkes zu verlangen, wenn sie statt dessen auf dem Vertragsweg für das Gebiet mehrerer Kantone gemeinsam geregelt werden, ist nicht ersichtlich. Soll die allgemeine Unterstellung der "Konkordate" unter die Volksabstimmung einen vernünftigen Sinn haben, so muss daher der Begriff zweckentsprechend, nämlich dahin beschränkt werden, dass darunter nur Verkommnisse über solche Gegenstände fallen, zu deren Regelung es nach der Verfassung allgemein, auch wenn sie einseitig nur für den eigenen Kanton geschieht, der Mitwirkung des Volkes bedarf. In diesem Sinn hat das Bundesgericht vor langem eine entsprechende Verfassungsnorm des Kantons Zürich ausgelegt (BGE 40 I 395/6). Die Beschwerdeführer wenden freilich ein, der genannte Entscheid dürfe nicht ohne weiteres herangezogen werden, da die zürcherische KV ausdrücklich nur "Konkordate über Gegenstände, welche im Kanton der Volksabstimmung unterstehen", dem obligatorischen Referendum unterstelle, welche Einschränkung die thurgauische KV nicht kenne. Sie übersehen aber, dass damals, als jenes Urteil gefällt wurde, die zürcherische KV

BGE 96 I 210 S. 214

gleich wie die thurgauische Konkordate ganz allgemein und ohne Einschränkung der Volksabstimmung unterstellte. Die entsprechende Vorschrift (Art. 30 Abs. 2) lautete damals: "Der Volksabstimmung sind zu unterstellen: 1. alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Konkordate". Die Verfassungsregel ist erst am 4. Dezember 1955 in dem von den Beschwerdeführern erwähnten Sinn geändert worden. Die zürcherische Verfassungslage war demnach damals so, wie es die thurgauische heute noch ist, und es besteht kein Anlass, die praktisch gleiche Frage heute anders zu entscheiden als früher. GIACOMETTI hat denn auch angenommen, der Begriff

des Konkordates, wie ihn die Thurgauer Verfassung verwende, habe offensichtlich den gleichen Sinn wie der entsprechende Begriff der zürcherischen KV (a.a.O. S. 485 Anm. 14). Die Regeln der §§ 4 und 36 lit. e KV sind demnach in dem Sinne auszulegen, dass interkantonale Übereinkommen über Gegenstände, welche innerkantonal der Volksabstimmung unterstehen würden, dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, während der Grosse Rat die übrigen Abkommen in eigener Kompetenz genehmigen kann. Ob sich die kantonalen Behörden in ihrer bisherigen Praxis ausnahmslos an diesen Grundsatz gehalten haben, nach welchem sie im hier zu beurteilenden Fall verfahren sind, ist nicht entscheidend. Massgebend ist, dass die dem angefochtenen Beschluss zugrunde liegende Auslegung der KV als sinnvoll und wohlbegründet erscheint.

3. Es stellt sich demnach die Frage, ob die IMP-Übereinkunft Regeln enthält, welche, wenn sie allein für das Kantonsgebiet aufgestellt worden wären, der Volksabstimmung hätten unterstellt werden müssen. Dabei ist zunächst zu erwägen, dass der Grosse Rat den Beitritt nur in eigener Kompetenz beschliessen durfte, wenn die IMP-Übereinkunft überhaupt keine Regeln enthält, die, wenn sie nur für das Kantonsgebiet aufgestellt worden wären, dem Referendum unterfallen wären. Die IMP-Übereinkunft ist ein Ganzes, und wie ein innerstaatlicher Erlass auch dann der Volksabstimmung unterstellt werden muss, wenn er nur eine einzige oder einzelne der Zustimmung des Volkes bedürftige Regeln enthält, so ist es nicht anders bei einem interkantonalen Übereinkommen. Die Übereinkunft enthält im übrigen keine Klausel, wie sie sich etwa in internationalen Verträgen findet und die dem einzelnen Kanton das Recht gäbe, hinsichtlich einzelner Regeln einen Vorbehalt anzubringen und

ihnen damit für sich die Verbindlichkeit zu entziehen. Wenn der Kanton Thurgau der IMP-Übereinkunft beitritt, gilt sie mit allen ihren Vorschriften für ihn wie für alle andern ihr angeschlossenen Kantone. Zudem ist festzustellen, dass der Anhang zur IMP-Übereinkunft rechtlich Teil der Übereinkunft ist, deren Art. 6 bestimmt: "Die Haftung für Schaden richtet sich nach den Bestimmungen im Anhang zur Übereinkunft." Wenn die Haftungsregeln in einen Anhang verwiesen wurden, geschah es aus technischen Gründen, damit nämlich der Text des Konkordates nicht allzu sehr durch die ausführlichen Haftungsvorschriften belastet werde (Bundesblatt 1968 II 790). Auf jeden Fall haben die im Anhang enthaltenen Vorschriften für einen beitretenden Kanton die gleiche Verbindlichkeit wie jene der Übereinkunft selbst, was sich schon aus deren Art. 6 ergibt. Der Grosse Rat durfte deshalb den Beitritt nur dann in eigener Kompetenz beschliessen, wenn er innerkantonal auch die im Anhang enthaltenen Vorschriften in eigener Zuständigkeit hätte erlassen dürfen.

4. Nach Art. 4 der Übereinkunft untersteht die IMP bei bestimmtem Aufgebot der Regierung des Kantons, der sie angefordert hat; im Einsatz haben die Polizeibeamten die Amtsbefugnisse der Polizeiorgane des Kantons, in dem der Einsatz erfolgt. Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, mit der Annahme dieser Regeln begebe sich der Kanton eines Teils seiner Polizeihoheit und damit seiner Souveränität, was nur mit Zustimmung des Volks geschehen dürfte. Diese Argumentation hält nicht stich. Freilich wird den IMP-Beamten im Einsatz die gleiche Befugnis eingeräumt wie den kantonalen Polizeiorganen, doch unterstehen sie der Regierung des Kantons, der sie angefordert hat. Die Amtsgewalt der IMP-Beamten, falls sie einmal vom Kanton Thurgau angefordert würden, könnte sich deshalb nur im Rahmen der Weisungen entfalten, welche die thurgauische Regierung erteilt, und zweitens kommt es (abgesehen vom Fall eines Aufgebotes nach Art. 102 Ziff. 10 BV, der hier nicht interessiert) gar nicht zu einem Einsatz des IMP-Korps, wenn es nicht durch die kantonale Regierung angefordert wird. Die Polizeihoheit des Kantons wird deshalb in dieser Hinsicht durch die IMP-Übereinkunft nicht angetastet. Sie wird es auch nicht dadurch, dass ein thurgauisches Kontingent beim Einsatz

in einem andern Kanton der Regierung dieses Kantons unterstellt wäre. Der Kanton Thurgau würde in einem solchen Fall bloss im Rahmen des Übereinkommens einem andern Kanton einzelne Beamte zur Verfügung stellen, wie das übrigens schon jetzt (zum Teil im Austauschverfahren) gelegentlich von einzelnen Kantonen praktiziert wird. Die von den thurgauischen Behörden im eigenen Kanton auszuübende Polizeihoheit wäre dadurch in nichts eingeschränkt. Die Beschwerdeführer weisen ferner darauf hin, dass in § 2 Abs. 1 des thurgauischen Gesetzes betreffend die Organisation des Polizeikorps vom 10. November 1872 die Rekrutierungsvoraussetzungen für das kantonale Polizeikorps bestimmt seien, während nach Art. 3 Abs. 3 der IMP-Übereinkunft die darin vorgesehene Aufsichtskommission im Einvernehmen mit dem Bundesrat über die Rekrutierungsvoraussetzungen für die Polizeibeamten befinde. Durch diese Vorschrift der Übereinkunft wird die Polizeihoheit des Kantons ebenfalls nicht angetastet. Die Vorschrift des kantonalen Organisationsgesetzes hätte für die Rekrutierung von Polizeibeamten im Kanton weiterhin unbeschränkt Geltung, und die Behauptung der Beschwerdeführer Hutter und Konsorten, es werde durch die IMP-Übereinkunft das genannte Gesetz geändert, trifft nicht zu. Durch die von der Aufsichtskommission zu erlassenden Rekrutierungsvorschriften würde bloss bestimmt, welche der kantonalen Polizeibeamten, die alle die Bedingungen des Art. 2 Abs. 1 des Organisationsgesetzes erfüllen müssen, zur IMP detachiert werden können. Da nach § 15 des Organisationsgesetzes der Regierungsrat die nähern Vorschriften über Organisation und Dienstverrichtungen des Polizeikorps zu erlassen hat, könnten auch innerkantonal ohne Volksabstimmung Vorschriften geschaffen werden, wonach für bestimmte Aufgaben nur Polizeibeamte eingesetzt werden, die neben den gesetzlichen Voraussetzungen gewisse zusätzliche Bedingungen zu erfüllen haben.

5. Die Beschwerdeführer machen schliesslich geltend, durch die IMP-Übereinkunft bezw. die im Anhang dazu enthaltenen, die Haftung betreffenden Vorschriften werde das thurgauische Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und Angestellten vom 25. September 1851 (VG) abgeändert, weshalb das Übereinkommen der Volksabstimmung hätte unterstellt werden müssen. Der Grosse Rat hat diese Rüge in seiner Beschwerdeantwort mit der Bemerkung abgetan, bei den zur IMP abgeordneten und dort Dienst leistenden

Polizeileuten handle es sich nicht um Funktionäre, die unter den Begriff der "Behörden und Beamten" gemäss § 1 des VG fallen könnten. Das ist durchaus zu bezweifeln, denn § 1 VG lautet: "Alle Behörden und Beamten sind für ihre Verrichtungen verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit trifft auch alle öffentlichen Angestellten, sowie alle Personen, welchen vorübergehend ein Amt oder eine öffentliche Stelle oder Verantwortung übertragen wird." Bei dieser umfassenden Umschreibung des Anwendungsbereichs kann kaum angenommen werden, das VG finde keine Anwendung auf Polizisten, die, wenn nicht Beamte, so doch ohne Zweifel öffentliche Angestellte sind (vgl. ZÜST, Über die Verantwortlichkeit der thurgauischen Behörden und Beamten, Zürcher Diss. 1954, S. 11/12, 123, 125 Anm. 44, 129 Anm. 63, 130 Anm. 65 und 66). Ist, wie demnach angenommen werden muss, das VG auch auf Polizisten anwendbar, so ist die Behauptung der Beschwerdeführer richtig, dass die IMP-Übereinkunft Haftungsregeln enthält, welche mit dem VG nicht im Einklang sind und die, falls sie nur für das Kantonsgebiet erlassen worden wären, der Volksabstimmung hätten unterstellt werden müssen. Nach Ziffer I Abs. 4 des Anhanges zur IMP-Übereinkunft steht beispielsweise dem Geschädigten gegenüber dem fehlbaren Polizeibeamten kein Anspruch zu, während nach dem thurgauischen VG alternativ der Beamte oder der Staat haftet (§ 30 VG: vgl. dazu O. K. KAUFMANN, ZSR 1953, 72 NF, S. 298a f.). Wollte man für das thurgauische Kantonsgebiet vom System der Alternativ-Haftung zum System der ausschliesslichen Staats-Haftung übergehen, wie es die IMP-Übereinkunft in Ziffer I Abs. 1 des Anhanges vorsieht, so müsste das ohne Zweifel auf dem Weg der Gesetzgebung, also unter Mitwirkung des Volkes, geschehen. Zudem richten sich gemäss der

IMP-Übereinkunft Art und Umfang der Ersatzpflicht und die Zusprechung einer Genugtuung nach den Grundsätzen des eidg. VG. Auch das ist eine Vorschrift, die, wenn sie innerkantonal erlassen würde, das kantonale VG ändern bezw. ergänzen würde und deshalb vom Volk zu genehmigen wäre. Ferner richtet sich nach Ziffer II Abs. 4 des Anhanges die Verjährung (und Verwirkung) der Schadenersatz-, Genugtuungs- und Rückgriffsansprüche nach den Grundsätzen des eidg. VG. Das thurgauische VG enthält aber in den §§ 32 f. ausführliche Verjährungsregeln, deren Änderung innerkantonal wiederum nur mit Zustimmung des Volkes zulässig wäre. Ginge man mit dem

Grossen Rat davon aus, das thurgauische VG finde keine Anwendung auf Polizisten, so würde das an der Rechtslage nichts ändern. In diesem Falle würden für die Haftung der Polizisten die Art. 41 ff. OR gelten und müsste eine vom Bundeszivilrecht abweichende kantonale Regelung deshalb der Volksabstimmung unterbreitet werden, weil Art. 61 Abs. 1 OR dafür den Weg der Gesetzgebung vorschreibt, was den Erlass eines eigentlichen Gesetzes oder doch von Bestimmungen, die auf einer verfassungsmässigen Kompetenzdelegation beruhen, voraussetzt (vgl.BGE 45 I 73E. 7). Es kommt hinzu, dass nach Ziffer II Abs. 2 des Anhanges zur IMP-Übereinkunft über streitige Schadenersatz-, Genugtuungs- und Rückgriffsansprüche das Bundesgericht als einzige Instanz urteilt. Wollte der Kanton innerkantonal die Beurteilung solcher Ansprüche dem Bundesgericht als einziger Instanz übertragen, was er nach Art. 114bis Abs. 4 BV ohne weiteres tun könnte, so müsste er das, da damit die Zuständigkeitsordnung der Gerichte geändert würde, durch (Verfassung oder) Gesetz tun (vgl. BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, S. 467). Nach der bestehenden gesetzlichen Ordnung des Kantons Thurgau ist nicht das Bundesgericht erstinstanzlich zuständig, sondern eine kantonale Instanz. Es ergibt sich, dass die IMP-Übereinkunft bezw. deren Anhang sich zum Teil auf Gegenstände bezieht, deren Ordnung für das Kantonsgebiet durch Gesetz und damit unter Mitwirkung des Volkes erfolgen müsste. Nach dem Gesagten muss deshalb die Übereinkunft der Volksabstimmung unterstellt werden. Es mag zunächst unbefriedigend scheinen, dass wegen gewisser Regeln eine Volksabstimmung angeordnet werden muss, die in der Gesamtordnung der IMP-Übereinkunft als Nebenpunkte erscheinen, während der Grosse Rat hinsichtlich der hauptsächlichen Vorschriften des Konkordates, die sich auf die Bildung und Organisation der IMP beziehen, den Beitritt in eigener Kompetenz hätte beschliessen können. Die Wahrung der Volksrechte, wie sie in der Kantonsverfassung verbrieft sind, verlangt aber, dass ein Konkordat auch dann der Volksabstimmung unterbreitet wird, wenn es nur nebenher Vorschriften aufstellt, die bei innerkantonaler Regelung dem obligatorischen Referendum unterstünden. Ein innerstaatlicher Erlass untersteht ebenfalls dem obligatorischen Referendum, wenn er auch nur eine oder einzelne Regeln enthält, die der Genehmigung durch den Stimmbürger bedürfen.