

7283

**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung  
der geänderten Verfassung des Kantons Waadt**

(Vom 1. März 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

In der Volksabstimmung vom 13. Mai 1956 haben die Stimmberechtigten des Kantons Waadt der auf dem Wege der Volksinitiative vorgeschlagenen Aufnahme eines neuen Absatzes 3 in den Artikel 84 der Kantonsverfassung vom 1. März 1885 mit 18 566 Ja gegen 16 257 Nein zugestimmt.

Mit Schreiben vom 29. Mai 1956 suchte der Staatsrat des Kantons Waadt um die eidgenössische Gewährleistung der neuen Verfassungsbestimmung nach.

Der bisherige und der neue Text lauten (Übersetzung):

Art. 84 (alt)

Art. 84 (neu)

Die Gemeinden unterstehen innerhalb der Schranken des Artikels 80 der gegenwärtigen Verfassung der Aufsicht des Staates.

Das Gesetz ordnet diese Aufsicht und bestimmt deren Handhabung, insbesondere in bezug auf Anleihen, Erwerb und Veräusserung von Grundstücken.

Die Gemeinden können Grundstücke zwecks Schaffung von Waffenplätzen nur mit Zustimmung der General- oder der Gemeinderäte derjenigen Gemeinden veräussern, welche an jene anstossen, auf deren Gebiet der Waffenplatz errichtet werden soll.

Durch diese Bestimmung soll jeder Gemeinde die Möglichkeit gegeben werden, Unannehmlichkeiten vorzubeugen, die ihr aus der Errichtung eines Waffenplatzes auf dem Gebiet einer Nachbargemeinde zufolge einer freiwilligen Veräusserung von Land durch diese Gemeinde selbst entstehen könnten. Die Einsprache einer einzigen Gemeinde genügt somit, um das Projekt für die Errichtung eines Waffenplatzes zu Fall zu bringen.

Wie der Staatsrat in seinem Bericht an den Grossen Rat ausgeführt hat, bezieht sich der dritte Absatz des Artikels 84 nur auf die Gemeindegrundstücke, d. h. die Grundstücke, deren Eigentümerin eine Gemeinde ist. Das ergibt sich aus dem Zusammenhang des Gesetzestextes sowie aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 84, aus seiner Stellung in der Verfassung, wo er im Abschnitt über die Gemeinden und die Gemeindebehörden figuriert. Demzufolge hindert die neue Verfassungsbestimmung einen Privaten nicht, Grundstücke für die Errichtung eines Waffenplatzes zu verkaufen. Die Urheber der neuen Bestimmung haben die Initiative im Hinblick auf einen konkreten Fall ergriffen, nämlich denjenigen der Gemeinde Aigle, die im Jahre 1953 bereit war, Land für die Schaffung eines Waffenplatzes zu verkaufen. Die angrenzenden Gemeinden protestierten dagegen beim Staatsrat, weil sie nachträgliche Enteignungen auf ihrem eigenen Gebiete befürchteten. Verschiedene Kreise erhoben ferner ihre Stimmen gegen das, was sie als Verschandelung der Gegend bezeichneten. Schlussendlich kam der Verkauf nicht zustande, nachdem der Staatsrat am 31. Juli 1953 beschlossen hatte, keinerlei Landverkauf für die Schaffung von Waffenplätzen zu bewilligen, solange sich die interessierten Gemeinden über die Veräusserung nicht auf gutlichem Wege einigen könnten.

Die Gewährleistung des Bundes kann nur erteilt werden, wenn die neue Bestimmung der waadtländischen Verfassung nichts enthält, was den Vorschriften der Bundesverfassung und dem Bundesrecht im allgemeinen widerspricht (Art. 6, Abs. 2, lit. a BV). Eine mit dem Bundesrecht in Widerspruch stehende kantonale Bestimmung verletzt auch eine Vorschrift der Bundesverfassung, nämlich Artikel 2 der Übergangsbestimmungen, der den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes aufstellt. Die Gewährleistung des Bundes darf nur verweigert werden, wenn ausser jedem Zweifel steht, dass eine kantonale Verfassungsbestimmung Vorschriften des Bundesrechtes zuwiderläuft. Im Zweifel ist die Gewährleistung zu erteilen. Sie hat, ähnlich wie bei der Genehmigung kantonaler Gesetze und Verkommnisse, «die negative Aufgabe eines Siebes, welches die von vornherein als unzulässig erkannten Vorschriften aufhält; das ist ihr einziger Zweck und ihr genügender Nutzen. Die Bestimmungen, welchen die Garantie erteilt wird, sind damit nicht als bundesrechtsmässig erklärt; sie werden bloss nicht beanstandet. Diese Auffassung schwächt nicht, sondern stärkt die Stellung des Bundes gegenüber den Kantonen; sie ist allein mit den praktischen Anforderungen vereinbar und genügt ihnen auch». (Burrekhardt, Kommentar, 3. Auflage, Seite 71).

Im vorliegenden Fall gestattet Artikel 84, Absatz 3, der Kantonsverfassung den Gemeinden einerseits, gegen den Entscheid einer Nachbargemeinde ihr Veto

einzulegen, schränkt aber andererseits ihre Autonomie insoweit wieder ein, als sie zufolge des Einspruchs einer einzigen angrenzenden Gemeinde des Rechtes verlustig gehen, Land für die Errichtung von Waffenplätzen zu veräussern. Die Beziehungen der Gemeinden unter sich und zum Kanton sind nun aber kantonrechtlicher Natur und berühren das Bundesrecht nicht direkt. Die Bundesverfassung gewährleistet «nicht die richtige Verteilung der Staatsgewalt unter die verschiedenen Teile des staatlichen Organismus». Es ist vielmehr die in der Kantonsverfassung garantierte Gemeindeautonomie, welche diesen Zweck verfolgt (Burrhardt, Kommentar, Seite 36).

Der neue Absatz 3 des Artikels 84 stimmt mit den Absätzen 1 und 2 kaum überein; während nämlich diese die Unterstellung der Gemeinden unter die Aufsicht des Kantons bezwecken, gestattet der Absatz 3 den Gemeinden, sich in einem bestimmten Fall einer Entscheidung einer Nachbargemeinde selbständig zu widersetzen. Daraus ergibt sich aber nicht, dass diese Beschränkung der Befugnis der Kantonsregierung der Bundesverfassung widersprechen würde. Auch ist nicht einzusehen, inwiefern es der Bundesverfassung widersprechen sollte, den Gemeinden ein Recht einzuräumen, das die Handlungsfähigkeit der Nachbargemeinden in bezug auf die Veräusserung von Land für die Errichtung von Waffenplätzen einzuschränken bezweckt. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist nicht verletzt, da alle Gemeinden gleichgestellt sind, obwohl zwar in der Praxis gewisse Gemeinden für die Errichtung von Waffenplätzen überhaupt nicht in Frage kommen und andere Anlagen (lärmerzeugende oder gefährliche Betriebe, Flugplätze usw.) für die angrenzenden Gemeinden ebenso grosse Nachteile zur Folge haben könnten. Auch ist es nicht willkürlich, das Einspracherecht selbst denjenigen Nachbargemeinden einzuräumen, deren Gebiet nicht an das für die Errichtung eines Waffenplatzes vorgesehene Land grenzt, und zwar gerade mit Rücksicht auf allfällige spätere Enteignungen.

Es stellt sich ferner die Frage, ob die neue waadtländische Verfassungsbestimmung, die das Eigentumsrecht und die Handlungsfähigkeit der Gemeinden in einem gewissen Umfang einschränkt, mit der Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilrechtes vereinbar ist (Art. 64 BV). Gemäss Artikel 6 ZGB ist jedoch die Gesetzgebung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes den Kantonen vorbehalten, und Artikel 641 ZGB bestimmt, dass der Eigentümer einer Sache «in den Schranken der Rechtsordnung» frei darüber verfügen kann. Auf Grund der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes sind Eingriffe der Kantone in das Eigentumsrecht nur zulässig, wenn sie eine gesetzliche Grundlage haben, sich aus Gründen des öffentlichen Wohles hinlänglich rechtfertigen lassen und das Bundeszivilrecht nicht illusorisch machen (BGE 71 I 438; 76 I 313). Vorliegend ist die erste Voraussetzung erfüllt, ebenso die zweite, da das öffentliche Wohl z.B. in der Besorgnis, der kantonalen Landwirtschaft soviel als möglich Kulturland zu erhalten, bestehen kann, und zur dritten ist zu sagen, dass hier das Bundeszivilrecht nicht illusorisch gemacht wird. Zum Begriff des Eigentums gehört

nämlich das Merkmal der Übertragbarkeit, und dieses ist vorhanden, wenn der Eigentümer die Möglichkeit der Veräusserung hat, so dass die Negoziabilität des Rechtes grundsätzlich nicht beeinträchtigt erscheint. Wenn jede Beschränkung der Übertragbarkeit auch eine gewisse Beschränkung der Handlungsfähigkeit darstellt, so vermag man an dieser nicht Anstoss zu nehmen; wenn jene zulässig ist (vgl. BGE 72 I 233). Die Schaffung von Waffenplätzen stellt aber sicher nicht die einzig mögliche Veräusserung dar. Das Problem der Beschaffung von Waffenplätzen ist ja gerade deshalb so schwierig, weil die Militärbehörden auch auf Kulturland angewiesen sind, um das man sich reisst.

Die Gewährleistung des Bundes könnte selbstverständlich nicht erteilt werden, wenn die neue Bestimmung auf eine Einschränkung des in Artikel 23 BV vorgesehenen Enteignungsrechtes des Bundes hinauslaufen würde. Das ist aber nicht der Fall. Aus dem Bericht des Staatsrates und aus den Beratungen des Grossen Rates geht deutlich hervor, dass der Artikel 84, Absatz 3, keine Auswirkungen auf das Enteignungsrecht zur Folge hat. Er beeinträchtigt somit das Enteignungsrecht des Bundes nicht, vor allem auch nicht die Befugnis des Bundesrates, über Einsprachen gegen eine Enteignung endgültig zu entscheiden (vgl. Art. 1, 2, 55 des BG vom 20. Juni 1930 über die Enteignung; Art. 22 BV). Ein Kompetenzkonflikt zwischen der Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt könnte übrigens Anlass geben zu einer durch das Bundesgericht zu beurteilenden staatsrechtlichen Klage (Art. 83, lit. a OG). Artikel 84, Absatz 3, der Kantonsverfassung bezeichnet die Rechtsfolgen nicht näher, die im Falle der Veräusserung von Grundstücken durch eine Gemeinde zwecks Errichtung eines Waffenplatzes ohne die Zustimmung einer Nachbargemeinde eintreten würden. Es wäre wohl Sache des Zivilrichters, über die Gültigkeit eines solchen Vertrages zu befinden. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass der neue Absatz 3 des Artikels 84, zum Beispiel bei Verweigerung oder Verzögerung der Zustimmung, Anlass gibt zu einem kantonalen Entscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig wäre.

Im übrigen ist die praktische Bedeutung des neuen Verfassungstextes auch insofern begrenzt, als die Kantonsregierung im Sinne der Absätze 1 und 2 des Artikels 84 ein Aufsichtsrecht über die Veräusserung von Grundstücken durch die Gemeinden ausübt, und diese auf Grund des neuen Absatzes 3 keine Möglichkeit haben, sich dem Liegenschaftsverkauf durch Private in Nachbargemeinden zum Zwecke der Errichtung eines Waffenplatzes zu widersetzen. Die neue kantonale Verfassungsbestimmung wird allerdings die Aufgabe der eidgenössischen Militärverwaltung, deren Bestreben es ist, sich den für die Errichtung von Waffenplätzen notwendigen Boden auf gutlichem Wege zu verschaffen, erschweren.

Nachdem die neue waadtländische Verfassungsbestimmung dem Bundesrecht nicht widerspricht, beantragen wir Ihnen, ihr durch Annahme des beiliegenden Beschlusstextes die Gewährleistung des Bundes zu erteilen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 1. März 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Streuli**

Der Bundeskanzler:

**Ch. Oser**

---

(Entwurf)

## **Bundesbeschluss**

über

### **die Gewährleistung des neuen Absatzes 3 des Artikels 84 der Verfassung des Kantons Waadt**

---

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 6 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 1. März 1957,  
in Erwägung, dass die neue Verfassungsbestimmung nichts enthält, das der  
Bundesverfassung widerspricht,

beschliesst:

#### **Art. 1**

Dem in der Volksabstimmung vom 13. Mai 1956 angenommenen neuen Absatz 3 des Artikels 84 der Verfassung des Kantons Waadt wird die Gewährleistung des Bundes erteilt.

#### **Art. 2**

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Waadt (Vom 1. März 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7283
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1957
Date	
Data	
Seite	808-813
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 738

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.