

Stämpfli's juristische Lehrbücher

Pierre Tschannen

Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft

5. Auflage



Stämpfli Verlag

Das Buch handelt vom Recht des politischen Systems in der Schweiz. Es deckt zunächst den universitären Pflichtstoff ab: nämlich Begriff und Eigenart der Bundesverfassung, das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, Aufgaben und Arbeitsweise der Bundesbehörden sowie die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus widmet es sich den verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen sowie allgemeinen Fragen der Grundrechtsgeltung und der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Das «Staatsrecht» ist als Lehrmittel gedacht. Dies erklärt den themenbezogenen Aufbau und die didaktisch orientierte Einzelgliederung.

Aus dem gleichen Grund arbeitet das Buch mit zahlreichen Fallbeispielen, Originalzitaten, Prüfprogrammen und Übersichten. Dass der Blick auf divergierende Lehrmeinungen nicht fehlt, versteht sich von selbst; ebenso, dass wo nötig die Realien des politischen Betriebs zur Sprache kommen.

Die fünfte Auflage aktualisiert die Ausgabe aus dem Jahr 2016.

Änderungen in Rechtsetzung, Rechtsprechung und Lehre sind bis Mai 2021 nachgetragen.

Pierre Tschannen
Prof. em. für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Bern

Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft

5. Auflage

unter Mitarbeit von Dr. iur. Dominik Elser, MLaw



Stämpfli Verlag

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2021
www.staempfiverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-8929-3

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempfishop.com
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Print ISBN 978-3-7272-8928-6

printed in
switzerland



VORWORT ZUR 5. AUFLAGE

Die fünfte Auflage aktualisiert die Ausgabe 2016 und verbessert sie hoffentlich auch. Bearbeitungsschluss war Mitte Mai 2021.

Aufbau und Gliederung des Buchs sind übers Ganze gesehen gleich geblieben. Allerdings gab es im Einzelnen manche Ergänzung, Änderung oder Streichung. Sie bildeten zugleich den Anlass, die Randziffern neu durchzuzählen statt sie bei jedem Paragrafen mit Eins beginnen zu lassen; außerdem entsprach die Umstellung einem Wunsch des Verlags. Zitate aus Vorauflagen lassen sich daher nicht mehr ohne weiteres auffinden – gewiss ein Nachteil, aber gründliches Reinemachen schien mir wichtiger.

Eine Erklärung schulde ich zum Kleindruck. Dass er für Zitate, Beispiele oder Aufzählungen zum Einsatz kommt, bedarf keiner weiteren Worte. Daneben signalisiert er Vertiefungen (von theoretischen Fragen, systematischen Zusammenhängen oder Lehrstreitigkeiten), Hintergründe (geschichtliche, politische, statistische) und manchmal auch unbestellte Kommentare subjektiver Art. Man kann diese Passagen übergehen, ohne durchs Examen zu fallen; das Wichtige steht in der Grundschrift.

Ich hatte das Glück, mit Dominik Elser, Dr. iur. und MLaw, einen meiner früheren Assistenten für die Mitarbeit an der Neuauflage gewinnen zu können. Dominik Elser hat recherchiert und kontrolliert, gelesen und öfters widersprochen, kurz und gut: das Projekt beharrlich, zuverlässig und mit untrüglichem Blick fürs Detail von A bis Z begleitet. Er war mir anregender Diskussionspartner gleich wie unschätzbarer Gegenspieler; ich schulde ihm grössten Dank. Das Institut hat seine neuerliche Anstellung ermöglicht, was ich sehr geschätzt habe. Mein Dank geht nicht zuletzt auch an Monika Schneider und Monika Wyss: Sie haben mich über all die Monate in vielfältiger Weise unterstützt; ohne sie hätte ich die Neuauflage kaum geschafft.

Bern, Juni 2021

Pierre Tschannen

ÜBERSICHT

Vorwort	V
Inhalt	XI
Literatur	XLI
Abkürzungen	XLVII
Anhänge	733
Sachregister	737

Einleitung	1
§ 1 Staat, Staatsrecht, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft	1
1. Teil: Bundesverfassung	25
1. Kapitel: Die Bundesverfassung als Rechtserlass	26
§ 2 Von der ersten zur dritten Bundesverfassung	26
§ 3 Verfassungsbegriffe und Verfassungsfunktionen	42
§ 4 Auslegung und Lückenfüllung	53
2. Kapitel: Hauptelemente der Bundesverfassung	72
§ 5 Der Inhalt der Bundesverfassung im Überblick	72
§ 6 Die Strukturprinzipien der Bundesverfassung	82
§ 7 Die Bedeutung der Grundrechte	103
3. Kapitel: Rechtliches Umfeld der Bundesverfassung	149
§ 8 Bundesverfassung und übriges Landesrecht	149
§ 9 Landesrecht und Völkerrecht	161
4. Kapitel: Schutz der Bundesverfassung	177
§ 10 Der Schutz der Verfassung im Allgemeinen	177
§ 11 Verfassungsgerichtsbarkeit	184

2. Teil: Gebiet, Volk, Sprachen	203
§ 12 Staatsgebiet	204
§ 13 Staatsvolk und ausländische Bevölkerung	208
§ 14 Landessprachen und Amtssprachen	228
3. Teil: Bund, Kantone und Gemeinden	241
1. Kapitel: Bundesstruktur und Bundesgarantien	242
§ 15 Rechtsstellung des Bundes	242
§ 16 Rechtsstellung der Kantone	245
§ 17 Rechtsstellung der Gemeinden	253
§ 18 Bundesgarantien	264
2. Kapitel: Aufgabenteilung und Vorrang des Bundesrechts	287
§ 19 System der Aufgabenteilung	287
§ 20 Aufgaben des Bundes	293
§ 21 Aufgaben der Kantone	309
§ 22 Vorrang des Bundesrechts	319
3. Kapitel: Zusammenwirken von Bund und Kantonen und Bundesaufsicht	339
§ 23 Grundsätze des Zusammenwirkens	339
§ 24 Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund	349
§ 25 Verträge zwischen Kantonen	357
§ 26 Bundesaufsicht	368
4. Teil: Bundesbehörden	381
1. Kapitel: Prinzipien der Behördenorganisation	382
§ 27 Gewaltenteilung	382
§ 28 Öffentlichkeit	395
§ 29 Verantwortlichkeit	412
2. Kapitel: Bundesversammlung	421
§ 30 Rechtsstellung der Bundesversammlung	421
§ 31 Wahl des Nationalrats	429
§ 32 Wahl des Ständerats	444
§ 33 Zuständigkeiten der Bundesversammlung	450
§ 34 Organisation und Geschäftsverkehr der Bundesversammlung	459
§ 35 Verhältnis der Bundesversammlung zu Bundesrat und Bundesgericht	490
3. Kapitel: Bundesrat	499
§ 36 Rechtsstellung des Bundesrats	499
§ 37 Wahl des Bundesrats	506
§ 38 Zuständigkeiten des Bundesrats	513
§ 39 Organisation und Geschäftsverkehr des Bundesrats	520

4. Kapitel: Bundesgericht	530
§ 40 Rechtsstellung des Bundesgerichts	530
§ 41 Wahl des Bundesgerichts	540
§ 42 Zuständigkeiten des Bundesgerichts	544
§ 43 Organisation und Geschäftsverkehr des Bundesgerichts	548
5. Teil: Rechtsetzung	553
§ 44 Verfassungsgebung	554
§ 45 Gesetzgebung	581
§ 46 Erlass von Bundesratsverordnungen	609
§ 47 Abschluss, Änderung und Kündigung von Staatsverträgen	623
6. Teil: Stimmbürgerschaft	633
§ 48 Grundlagen	634
§ 49 Politische Rechte im Bund	657
§ 50 Politische Rechte in den Kantonen	669
§ 51 Anspruch auf ungehinderten Zugang zu den politischen Rechten	676
§ 52 Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens	696

INHALT

Einleitung	1
§ 1 Staat, Staatsrecht, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft	1
I. Staat	1
1. Begriff und Funktion	1
2. Staat, Recht, Gerechtigkeit	6
3. Staat, Gesellschaft, Individuum	8
II. Staatsrecht	12
1. Begriff und Einordnung	12
2. Eigenarten des Staatsrechts	15
3. Staatsrecht und Nachbarwissenschaften	17
III. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft	18
1. Begriff	18
2. Rechtsquellen des eidgenössischen Staatsrechts	19
3. Grundfragen zum eidgenössischen Staatsrecht	23
1. Teil: Bundesverfassung	25
<i>1. Kapitel: Die Bundesverfassung als Rechtserlass</i>	26
§ 2 Von der ersten zur dritten Bundesverfassung	26
I. Vorbemerkung	26
II. Die Zeit vor 1848	27
III. Bundesverfassung 1848	29
IV. Bundesverfassung 1874	30

V.	Bundesverfassung 1999	32
VI.	Weitere Reformen	35
1.	Reform der Volksrechte	35
2.	Reform der Justiz	37
3.	Staatsleitungsreform	38
4.	Föderalismusreform	40
§ 3	Verfassungsbegriffe und Verfassungsfunktionen	42
I.	Politische Gesamtverfassung und Rechtsverfassung	42
II.	Verfassung im formellen Sinn und im materiellen Sinn	43
1.	Verfassung im formellen Sinn	43
2.	Verfassung im materiellen Sinn	44
3.	Verhältnis der Verfassung im materiellen Sinn zur Verfassung im formellen Sinn	45
III.	Geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht	46
1.	Geschriebenes Verfassungsrecht	46
2.	Ungeschriebenes Verfassungsrecht	46
3.	Verhältnis des ungeschriebenen Verfassungsrechts zum geschriebenen Verfassungsrecht	47
4.	Abgrenzung des ungeschriebenen Verfassungsrechts zu den Verfassungskonventionen	48
IV.	Verfassungsfunktionen	49
1.	Instrumentale Funktion: Rationalisierung politischer Macht	50
2.	Materiale Funktion: Programmierung der Sozialordnung	51
3.	Ausprägung dieser Funktionen in der Bundesverfassung	52
§ 4	Auslegung und Lückenfüllung	53
I.	Auslegungsziel und Auslegungsvorgang	53
II.	Ausgangspunkt: Verfassungsauslegung als gewöhnliche Auslegung	54
III.	Besonderheiten der Verfassung als Auslegungsgegenstand	56
1.	Offenheit der Verfassungsnormen	56
2.	Punktualität der Verfassungsnormen	58
3.	Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen	58
4.	Exkurs: Zur Problematik direkt anwendbarer Aufgabennormen	60
IV.	Bedeutung der allgemeinen Auslegungselemente für die Verfassungsauslegung	63
1.	Grammatikalische Auslegung	63
2.	Systematische Auslegung	64
3.	Historische Auslegung	65

4. Geltungszeitliche Auslegung	66
5. Teleologische Auslegung	67
V. Verfassungsspezifische Auslegungselemente	68
1. Auslegung mit Blick auf die Strukturprinzipien der Verfassung	68
2. Auslegung mit Blick auf die Völkerrechtskonformität der Verfassung	69
3. Auslegung mit Blick auf die Einheit der Verfassung	69
VI. Lücken in der Bundesverfassung	71
<i>2. Kapitel: Hauptelemente der Bundesverfassung</i>	72
§ 5 Der Inhalt der Bundesverfassung im Überblick	72
I. Aufbau und Erscheinungsbild	72
1. Aufbau	72
2. Erscheinungsbild	72
II. Typen von Verfassungsbestimmungen	73
1. Präambel	73
2. Staatszielbestimmungen	74
3. Grundsätze des staatlichen Handelns	74
4. Grundrechte	74
5. Aufgabennormen	74
6. Organisationsbestimmungen	75
7. Revisionsbestimmungen	75
8. Übergangsbestimmungen	75
III. Rückblick: Die Bundesverfassung 1999 als „nachgeführte Verfassung“	75
1. Der Nachführungsauftrag	76
2. Kodifizierung des ungeschriebenen Verfassungsrechts	76
3. Redigierung des Verfassungstextes	78
4. Aktualisierung des Verfassungsbestands	79
5. Ausserhalb des Nachführungsauftrags: Rechtspolitische Neuerungen	80
§ 6 Die Strukturprinzipien der Bundesverfassung	82
I. Begriff und Funktion	82
1. Strukturprinzipien als prägende Kennzeichen des konstituierten Gemeinwesens	82
2. Strukturprinzipien als Ordnungselement und als Auslegungshilfe	83

II.	Demokratie	84
1.	Kernanliegen: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“	84
2.	Arten der Demokratie	86
3.	Verfassungselemente der Demokratie	87
4.	Ausprägung des Demokratieprinzips im Bund	88
III.	Rechtsstaat	88
1.	Kernanliegen: Befriedung des Gemeinwesens durch Herrschaft des Rechts	88
2.	Verfassungselemente des Rechtsstaats	89
3.	Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips im Bund	90
IV.	Sozialstaat	91
1.	Kernanliegen: Sicherung allgemeiner Wohlfahrt	91
2.	Verfassungselemente des Sozialstaats	92
3.	Ausprägung des Sozialstaatsprinzips im Bund	93
V.	Bundesstaat	94
1.	Kernanliegen: Einrichtung politischer und kultureller Multizentralität	94
2.	Verfassungselemente des Bundesstaats	95
3.	Ausprägung des Bundesstaatsprinzips im Bund	96
VI.	Das Verhältnis der Strukturprinzipien zueinander	97
1.	Gleichwertigkeit der Strukturprinzipien	97
2.	Demokratie und Rechtsstaat	97
3.	Demokratie und Sozialstaat	98
4.	Demokratie und Bundesstaat	99
5.	Rechtsstaat und Sozialstaat	100
6.	Rechtsstaat und Bundesstaat	101
7.	Sozialstaat und Bundesstaat	102
§ 7	Die Bedeutung der Grundrechte	103
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	103
1.	Grundrechte als Inbegriff besonders geschützter elementarer Ansprüche des Individuums gegen den Staat	103
2.	Grundrechte als Blickpunkt eines freien Lebens im Staat	104
3.	Grundrechte als verfassungsmässige und als staatsvertragliche Rechte	104
II.	Arten von Grundrechten	105
1.	Nach der hauptsächlichen Anspruchsrichtung: Abwehrrechte, Leistungsrechte und Teilhaberechte	105
2.	Nach dem hauptsächlichen Schutzzweck: Freiheitsrechte, Sozialrechte, politische Rechte, Rechtsstaatsgarantien und Verfahrensgarantien	106
3.	Nach der Erscheinungsweise: Geschriebene und ungeschriebene Grundrechte	107

III.	Dualistische Rechtsnatur der Grundrechte	108
1.	Grundrechte als subjektive Rechte	108
2.	Grundrechte als objektives Recht	109
IV.	Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsverpflichtete	110
1.	Grundrechtsberechtigte (Grundrechtsträger)	110
2.	Grundrechtsverpflichtete (Grundrechtsadressaten)	111
V.	Geltung der Grundrechte (1): Im Allgemeinen	112
1.	Vorbemerkung zu den Abschnitten V–VII	112
2.	Geltung der Grundrechte „in der ganzen Rechtsordnung“	112
3.	Geltung der Grundrechte im vertikalen Verhältnis zwischen Staat und Bürger	113
4.	Geltung der Grundrechte im horizontalen Verhältnis unter Privaten („Horizontalwirkung“ oder „Drittewirkung“ der Grundrechte)	116
VI.	Geltung der Grundrechte (2): Insbesondere bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben	119
1.	Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben	119
2.	Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben mittels öffentlichrechtlicher Handlungsformen	122
3.	Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben mittels privatrechtlichen Vertrags	125
4.	Sonderfrage: Staatliches Vertragshandeln im freien Wettbewerb	128
VII.	Geltung der Grundrechte (3): Insbesondere durch Ableitung grundrechtlicher Schutzpflichten	130
1.	Zum Begriff	130
2.	Subjektivrechtliche Schutzpflichten	131
3.	Objektivrechtliche Schutzpflichten	134
VIII.	Schutzbereich	135
1.	Vorbemerkung: Das Grundrechtsverhältnis	135
2.	Der Schutzbereich als Summe aller denkbaren Grundrechtsverhältnisse	135
3.	Ermittlung des Schutzbereichs	136
IX.	Eingriff	137
1.	Im Allgemeinen	137
2.	Einzelne Begriffsmerkmale	137
3.	„Faktische“ und „mittelbare“ Grundrechtseingriffe	138
X.	Rechtfertigung des Eingriffs	139
1.	Zum Geltungsbereich von Art. 36 BV	139
2.	Gesetzliche Grundlage	143
3.	Öffentliches Interesse	145
4.	Verhältnismässigkeit	146
5.	Wahrung des Kerngehalts	147

3. Kapitel: Rechtliches Umfeld der Bundesverfassung	149
§ 8 Bundesverfassung und übriges Landesrecht	149
I. Ausgangspunkt: Vorrang der Bundesverfassung	149
II. Bundesverfassung und Bundesgesetz	150
1. Grundsatz: Geltungsvorrang der Bundesverfassung	150
2. Einschränkung: Keine gerichtliche Durchsetzung des Geltungsvorrangs wegen der „Massgeblichkeit“ der Bundesgesetze nach Art. 190 BV	150
3. Gegeneinschränkung: Relativierung der Tragweite von Art. 190 BV	152
III. Bundesverfassung und Bundesverordnung	154
1. Grundsatz: Geltungsvorrang von Bundesgesetz und Bundesverfassung	154
2. Einschränkung: Die Auswirkungen von Art. 190 BV auf die unselbständige Bundesverordnung	154
3. Prüfprogramm zur Beurteilung der Verfassungsmässigkeit unselbständiger Bundesverordnungen	156
IV. Bundesverfassung und kantonales Recht	156
V. Verfassungskonforme Auslegung	157
1. Begriff und Funktion	157
2. Voraussetzungen der verfassungskonformen Auslegung	158
3. Grenzen der verfassungskonformen Auslegung	159
§ 9 Landesrecht und Völkerrecht	161
I. Ausgangspunkt: Pflicht zur Beachtung des Völkerrechts	161
II. Völkerrecht als Teil der schweizerischen Rechtsordnung	162
1. Zwei Grundmodelle: Dualismus und Monismus	162
2. Rechtslage in der Schweiz	162
III. Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht	165
1. Völkerrechtlich: Grundsatz der Vertragstreue	165
2. Landesrechtlich: Prinzipieller Vorrang des Völkerrechts als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips	166
3. Einordnung des Völkerrechts in die landesrechtliche Normenhierarchie	167
4. Exkurs: Das Europarecht und die Schweiz	171
IV. Verhältnis von Völkerrecht und Bundesgesetz im Besonderen	172
1. Ausgangspunkt: „Massgeblichkeit“ der Bundesgesetze und des Völkerrechts nach Art. 190 BV	172
2. Konfliktvermeidung durch völkerrechtskonforme Auslegung des Bundesgesetzes	173

3. Regel im Konfliktfall: Vorrang des Völkerrechts vor dem Bundesgesetz	174
4. Ausnahme: Vorbehalt bewusster Völkerrechtsverletzung durch den Bundesgesetzgeber	174
5. Über allem: Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts	175
V. Völkerrechtskonforme Auslegung	175
 <i>4. Kapitel: Schutz der Bundesverfassung</i>	177
§ 10 Der Schutz der Verfassung im Allgemeinen	177
I. Begriff und Problematik	177
II. Übersicht über die typischen Verfassungsschutzfälle	178
1. Verfassungswidriges Verfassungsrecht?	178
2. Verfassungswidrigkeit des nachgeordneten Rechts	179
3. Verfassungsfeindliche Aktivitäten	179
4. Ausserordentliche Lagen	181
5. Staatsnotstand	181
6. Tabellarischer Überblick	183
7. Abgrenzung zum Dringlichkeitsrecht	183
 § 11 Verfassungsgerichtsbarkeit	184
I. Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit	184
II. Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit	185
1. Abstrakte Normenkontrolle	185
2. Einzelaktkontrolle: Reine Anwendungskontrolle und konkrete Normenkontrolle	185
III. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit	186
1. Ausgangspunkt: Besonderer Legitimationsbedarf der Verfassungsgerichtsbarkeit	186
2. Gewährleistung eines offenen und fairen politischen Prozesses	187
3. Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit und Gerechtigkeit	187
4. Sicherstellung bundesstaatlicher Einheit	188
IV. System der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	189
1. Diffuses System	189
2. Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht	190
3. Tabellarischer Überblick	193
4. Verfassungsgerichtsbarkeit durch kantonale Justizbehörden	193
V. Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit	194
1. Gestaltungsprinzip des Gesetzgebers	194

2.	Konsens in der Gesellschaft	195
3.	Auswirkungen auf die staatliche Infrastruktur	196
4.	Hinweis auf Art. 172 Abs. 2 und Art. 190 BV	198
VI.	Die konkrete Normenkontrolle insbesondere	198
1.	Begriff, Rechtsgrundlage und Funktion	198
2.	Konkrete Normenkontrolle gegenüber eidgenössischen Erlassen	199
3.	Konkrete Normenkontrolle gegenüber kantonalen Erlassen	200
2. Teil: Gebiet, Volk, Sprachen		203
§ 12 Staatsgebiet		204
I.	Gebiet des Bundes	204
II.	Gebiet der Kantone	206
III.	Rechtliche Bedeutung des Staatsgebiets	207
§ 13 Staatsvolk und ausländische Bevölkerung		208
I.	Rechtsstellung der einzelnen Bevölkerungsgruppen	208
1.	Überblick	208
2.	Schweizer im Inland	208
3.	Auslandschweizer	211
4.	Ausländer im Inland	211
5.	Doppelbürger und Staatenlose	214
II.	Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts	215
1.	Grundsätze	215
2.	Erwerb des Schweizer Bürgerrechts	216
3.	Verlust des Schweizer Bürgerrechts	220
4.	Tabellarischer Überblick	221
5.	Verfahren	222
6.	Exkurs: Zur Problematik der ordentlichen Einbürgerung	224
§ 14 Landessprachen und Amtssprachen		228
I.	Die Sprachenverfassung im Überblick	228
II.	Landessprachen	229
1.	Rechtsgrundlage	229
2.	Bedeutung der Landessprachen	229

III.	Amtssprachen des Bundes	231
1.	Rechtsgrundlage	231
2.	Bedeutung der eidgenössischen Amtssprachen	232
IV.	Amtssprachen der Kantone	235
1.	Rechtsgrundlage	235
2.	Bedeutung der kantonalen Amtssprachen	235
V.	Verhältnis zur Sprachenfreiheit	236
1.	Schutzbereich der Sprachenfreiheit	236
2.	Einschränkung der Sprachenfreiheit durch die Sprachengesetzgebung	237
 3. Teil: Bund, Kantone und Gemeinden		 241
<i>1. Kapitel: Bundesstruktur und Bundesgarantien</i>		242
§ 15	Rechtsstellung des Bundes	242
I.	Der Bund als Staat	242
II.	Doppelrolle des Bundes als Wahrer sowohl zentralstaatlicher als auch gesamtstaatlicher Interessen	242
§ 16	Rechtsstellung der Kantone	245
I.	Kantone als Staaten?	245
II.	Autonomie der Kantone	246
1.	Organisationsautonomie	247
2.	Aufgabenautonomie	247
3.	Finanzautonomie	247
4.	Autonomie bei der Umsetzung des Bundesrechts	248
III.	Gleichheit der Kantone	249
1.	Grundsatz: Absolute rechtliche Gleichheit	249
2.	Einschränkung: Kantone mit halber Ständesstimme	250
3.	Berücksichtigung der Kantonsgrösse	251
4.	Finanz- und Lastenausgleich durch Bund und Kantone	251
§ 17	Rechtsstellung der Gemeinden	253
I.	Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften der Kantone	253
II.	Gemeindeautonomie	254
1.	Begriff und Rechtsgrundlage	254

2.	Die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit als Leitkriterium	255
3.	Frage nach dem Autonomiebereich	257
4.	Frage nach der Autonomieverletzung	259
III.	Gerichtliche Durchsetzung der Gemeindeautonomie	261
1.	Beschwerde von Gemeinden	261
2.	Beschwerde von Privaten	261
3.	Prüfprogramm zur Beurteilung von Autonomiebeschwerden von Gemeinden	262
§ 18	Bundesgarantien	264
I.	Begriff und Funktion	264
1.	Hauptelemente der Bundesgarantien	264
2.	Tabellarischer Überblick	265
II.	Gewährleistung der Kantonsverfassungen	265
1.	Rechtsgrundlage	265
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	266
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	266
4.	Anforderungen an die Kantonsverfassung	267
5.	Gewährleistungsverfahren	271
6.	Rechtliche Bedeutung des Genehmigungsentscheids	274
III.	Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone	278
1.	Rechtsgrundlage	278
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	278
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	279
IV.	Schutz von Bestand und Gebiet der Kantone	282
1.	Rechtsgrundlage	282
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	282
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	283
4.	Änderungen in Bestand und Gebiet der Kantone	284
<i>2. Kapitel: Aufgabenteilung und Vorrang des Bundesrechts</i>	287	
§ 19	System der Aufgabenteilung	287
I.	Art. 3 BV als Grundnorm	287
II.	Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes	288
III.	Kompetenzhoheit des Bundes	289
IV.	Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone	290
V.	Lückenlosigkeit der Aufgabenteilung	291

VI.	Ein Nachwort zu Art. 5a BV (Subsidiarität)	291
§ 20	Aufgaben des Bundes	293
I.	Ermittlung der Bundesaufgaben	293
1.	Orte der Kompetenznormen	293
2.	Ausdrückliche Bundeskompetenzen	294
3.	Stillschweigende Bundeskompetenzen	296
4.	Bundeskompotenzen aus Gewohnheitsrecht?	297
II.	Umschreibung der Bundesaufgaben	298
1.	Umschreibung nach Sachgebieten	298
2.	Umschreibung nach Ordnungskriterien	298
3.	Umschreibung nach Querschnittproblemen	299
4.	Umschreibung nach Staatsfunktionen	299
5.	Umschreibung nach Staatsprogrammen	300
III.	Rechtswirkung der Aufgabenzuweisung	300
1.	Vorbemerkung zu den Abschnitten III und IV	300
2.	Regelfall: Konkurrierende Kompetenz	301
3.	Ausschliessliche Kompetenz	301
4.	Parallele Kompetenz	302
IV.	Intensität der Aufgabenerfüllung	302
1.	Regelfall: Umfassende Kompetenz	302
2.	Grundsatzgesetzgebungskompetenz	303
3.	Fragmentarische Kompetenz	303
V.	Überblick über die Bundesaufgaben	304
1.	Aussenpolitik	304
2.	Rechtsetzung	305
3.	Verwaltung	306
4.	Rechtsprechung	307
5.	Finanzen	307
§ 21	Aufgaben der Kantone	309
I.	Regelung kantonaler Aufgaben in der Kantonsverfassung	309
1.	Formellgesetzliche Regelung als bundesverfassungsrechtliches Minimum	309
2.	Funktionen eines Aufgabenkatalogs in der Kantonsverfassung	309
3.	Kantonale Verfassungsvorbehalte insbesondere	310
II.	Regelung kantonaler Aufgaben in der Bundesverfassung	311
1.	Sachbereichsbezogene Verdeutlichung der föderativen Zuständigkeitsordnung	311
2.	Einschränkung kantonaler Kompetenzen	312
3.	Erteilung von Aufträgen an die Kantone	312

III.	Übertragung von Bundesaufgaben auf die Kantone	312
1.	Begriff und Funktion	312
2.	Zulässigkeit und Schranken der Übertragung	313
3.	Form der Übertragung	314
4.	Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen	314
5.	Übertragung von Verwaltungsbefugnissen	316
6.	Übertragung von Rechtsprechungsbefugnissen	317
 § 22 Vorrang des Bundesrechts		319
I.	Normkonflikt und Kompetenzkonflikt	319
1.	Normkonflikt	319
2.	Kompetenzkonflikt	320
II.	Regel im Konfliktfall: „Bundesrecht bricht kantonales Recht“	321
1.	Rechtsgrundlage und Funktion	321
2.	„Bundesrecht“	323
3.	„Entgegenstehendes kantonales Recht“	324
4.	„Geht ... vor“	326
III.	Fallgruppe 1: Gleicher Regelungsgegenstand, gleiche Rechtsfrage, widersprechende Regelungen	328
1.	Grundsatz: Verbot kantonalrechtlicher Übergriffe auf bundesrechtlich geregelte Fragen	328
2.	Unmittelbarer Widerspruch zu einer ausdrücklichen Regelung des Bundes	329
3.	Übergriff auf eine abschliessende Regelung des Bundes in der Sache	330
4.	Übergriff auf eine abschliessende Regelung des Bundes im Verfahren	331
IV.	Fallgruppe 2: Gleicher Regelungsgegenstand, unterschiedliche Rechtsfragen, widersprechende Regelungen	332
1.	Grundsatz: Kumulative Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Recht unter Vorbehalt des Kompetenzmissbrauchs	333
2.	Technische Plangenehmigungen des Bundes und kantonales Bau- und Planungsrecht	335
3.	Bundeszivilrecht und kantonales öffentliches Recht	335
4.	Bundesstrafrecht und kantonales öffentliches Recht	337
V.	Gerichtliche Durchsetzung des Vorrangs	337
1.	Vorfrageweise Beachtung des Vorrangs durch die kantonalen Behörden von Amts wegen	337
2.	Klage beim Bundesgericht	338
3.	Beschwerde an das Bundesgericht	338

<i>3. Kapitel: Zusammenwirken von Bund und Kantonen und Bundesaufsicht</i>	339
§ 23 Grundsätze des Zusammenwirkens	339
I. Zusammenarbeit und Hilfeleistung	339
1. Pflicht von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit	339
2. Pflicht von Bund und Kantonen zur Hilfeleistung	340
3. Pflicht des Bundes zur Wahrung der kantonalen Eigenständigkeit	341
4. Amtsverkehr	341
II. Konfliktbereinigung	342
1. Verbot der Selbsthilfe	342
2. Pflicht zur Einigungsverhandlung	342
3. Gerichtliche Entscheidung	343
4. Kollisionsrecht	343
III. „Bundestreue“?	344
1. Begriff und Funktion	344
2. Bedeutung in der Rechtspraxis	346
§ 24 Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund	349
I. Wahlen in den Ständerat	349
II. Vorbehalt des Ständemehrs	350
1. Begriff	350
2. Kollisionen zwischen Volks- und Ständemehr	351
3. Problematik des Ständemehrs	351
III. Kantonsreferendum	352
IV. Einberufung der Bundesversammlung	353
V. Standesinitiative	353
1. Begriff	353
2. Zustandekommen im Kanton	354
3. Behandlung durch die Bundesversammlung	354
VI. Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden	355
VII. Anhörung bei Vorhaben des Bundes	355
VIII. Mitwirkung an der Umsetzung des Bundesrechts	356
§ 25 Verträge zwischen Kantonen	357
I. Begriff und Rechtsgrundlage	357
II. Funktionen der interkantonalen Verträge	358
1. Interkantonale Rechtsvereinheitlichung	358

2.	Gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Aufgaben	358
3.	Zusicherung gegenseitiger Rechtshilfe	359
4.	Beilegung interkantonaler Streitigkeiten	359
III.	Arten von interkantonalen Verträgen	360
1.	Rechtsgeschäftliche Verträge	360
2.	Rechtsetzende Verträge	360
IV.	Vertragsparteien	361
1.	Kantone	361
2.	Bund	361
3.	Fürstentum Liechtenstein	362
V.	Inhalt und Schranken	362
1.	Vertragsfreiheit im gesamten Zuständigkeitsbereich der Kantone	362
2.	Bundesrechtliche Schranken der kantonalen Vertragsfreiheit	363
3.	Bundesrechtlicher Kontrahierungszwang: Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht	364
VI.	Verfahren zum Abschluss interkantonaler Verträge und Kündigung	365
1.	Innerkantonales Verfahren	365
2.	Mitteilung an den Bund und allfällige Genehmigung durch die Bundesversammlung	366
3.	Kündigung	366
VII.	Gerichtliche Durchsetzung von interkantonalen Verträgen	367
1.	Klage beim Bundesgericht	367
2.	Beschwerde an das Bundesgericht	367
VIII.	Rechtsschutz gegen interkantonale Verträge	367
§ 26	Bundesaufsicht	368
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	368
II.	Gegenstand und Prüfmaßstab	369
III.	Zuständige Bundesbehörde	370
IV.	Angesprochene Kantonsbehörde	371
V.	Aufsichtsmaßnahmen im Allgemeinen	371
1.	Begriff und Grundsätze	371
2.	Berichtspflichten und Untersuchungen	372
3.	Weisungen und Vollzugshilfen	372
4.	Genehmigung kantonaler Erlasse	373

5. Behördenbeschwerde und Klage	374
6. Cassation kantonaler Rechtsanwendungsakte ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens	375
VI. Zwangsbewehrte Aufsichtsmassnahmen (Bundesexekution)	376
1. Begriff und Grundsätze	376
2. Finanzielle Druckmittel	377
3. Ersatzvornahme	377
4. Militärische Exekution	378
VII. Rechtsschutz gegen Aufsichtsmassnahmen	378
4. Teil: Bundesbehörden	381
<i>1. Kapitel: Prinzipien der Behördenorganisation</i>	382
§ 27 Gewaltenteilung	382
I. Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	382
II. Der Inhalt der Gewaltenteilung im Allgemeinen	383
1. Prämissen: Funktionelle Gewaltenteilung	384
2. Erstes Postulat: Organisatorische Gewaltenteilung	385
3. Zweites Postulat: Personelle Gewaltenteilung	386
4. Drittes Postulat: Wechselseitige Gewaltenhemmung	387
III. Zur Gesetzesdelegation im Besonderen	388
1. Begriff und Erscheinungsformen	388
2. Grundproblem: Die Frage nach der angemessenen Verteilung der Rechtsetzungslast	388
3. Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen der Legislative an die Regierung	390
4. Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen der Legislative an das Parlament	394
IV. Gerichtliche Durchsetzung der Gewaltenteilung	394
§ 28 Öffentlichkeit	395
I. Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	395
1. Doppeldeutiger Begriff	395
2. Öffentlichkeit des Staatshandelns als unerlässliches Element von Demokratie und Rechtsstaat	396
3. Komplexe Rechtsstruktur des Prinzips Öffentlichkeit	397

II.	Insbesondere: Die politische Öffentlichkeit	398
1.	Begriff und Funktion	398
2.	Medien als zentrale Träger der politischen Öffentlichkeit	399
3.	Fähigkeit und Bereitschaft zur politischen Autonomie als Funktionsbedingung der politischen Öffentlichkeit	401
III.	Öffentlichkeit der Staatsfunktionen	402
1.	Öffentlichkeit der Rechtsetzung	402
2.	Öffentlichkeit der Regierung	402
3.	Öffentlichkeit der Verwaltung	403
4.	Öffentlichkeit der Rechtsprechung	405
IV.	Publikationsorgane des Bundes	407
1.	Übersicht	407
2.	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)	408
3.	Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)	410
4.	Bundesblatt (BBl)	410
V.	Gerichtliche Durchsetzung der Öffentlichkeit	411
§ 29	Verantwortlichkeit	412
I.	Begriff, Funktion und Arten	412
II.	Rechtliche Verantwortlichkeit	412
1.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	413
2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	414
3.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	415
4.	Parlamentarische Immunität (absolute Immunität)	415
5.	Strafverfolgungsprivilegien	416
III.	Politische Verantwortlichkeit	418
1.	Rechenschaftspflicht im politischen Prozess	418
2.	Ordensverbot	419
IV.	Gerichtliche Durchsetzung der Verantwortlichkeit	420
<i>2. Kapitel: Bundesversammlung</i>	421	
§ 30	Rechtsstellung der Bundesversammlung	421
I.	Die Bundesversammlung als primär rechtsetzendes Organ	421
1.	Begriff der Rechtsetzung	421
2.	Einordnung der Bundesversammlung in die funktionelle Gewaltenteilung	421
II.	Zweikammersystem	422
1.	Begriff und Funktion	422

2. Herkommen des schweizerischen Zweikammersystems	423
3. Ausprägung des Zweikammersystems in der Schweiz	423
III. Repräsentationsprinzip	425
1. Das Parlament als ‚besseres Ich des Volks‘?	425
2. Das Parlament als Ort geregelter politischer Diskurse	426
IV. Milizprinzip?	427
1. Begriff und Funktion	427
2. Die Bundesversammlung als Halbberufsparlament	428
§ 31 Wahl des Nationalrats	429
I. Nationalräte als „Abgeordnete des Volkes“	429
II. Zusammensetzung	430
1. Sitzzahl	430
2. Verteilung der Sitze auf die Kantone	431
III. Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	432
1. Wählbarkeit	432
2. Unvereinbarkeiten	433
IV. Wahlsystem	434
1. Direkte Volkswahl	434
2. Proporzwahl	434
3. Wahlkreise	435
V. Wahlverfahren	436
1. Wahlvorschläge	436
2. Wahlakt	437
3. Wahlergebnisse	438
4. Sonderfragen	439
5. Berechnungsbeispiel	440
VI. Konstituierung, Amtsduer und Amtsperiode	442
1. Konstituierung	442
2. Amtsduer und Amtsperiode	442
§ 32 Wahl des Ständerats	444
I. Ständeräte als „Abgeordnete der Kantone“	444
II. Zusammensetzung	446
1. Sitzzahl	446
2. Verteilung der Sitze auf die Kantone	446
III. Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	447
1. Wählbarkeit	447
2. Unvereinbarkeiten	447
IV. Wahlsystem und Wahlverfahren	448

V.	Konstituierung, Amts dauer und Amtsperiode	448
1.	Konstituierung	448
2.	Amts dauer und Amtsperiode	449
§ 33	Zuständigkeiten der Bundesversammlung	450
I.	Systematik der Art. 163–173 BV über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung	450
II.	Rechtsetzungsbefugnisse	450
III.	Aussenpolitische Befugnisse	451
1.	Grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat	451
2.	Beteiligung an der Aussenpolitik und Beaufsichtigung der auswärtigen Beziehungen	452
3.	Genehmigung von Staatsverträgen	452
4.	Wahrung der äusseren Sicherheit	453
IV.	Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse	453
1.	Finanzen	453
2.	Wahlen	454
3.	Obere aufsicht, Wirksamkeitsprüfung und Aufträge an den Bundesrat	454
4.	Bundesgarantien und Bundesaufsicht	455
5.	Planung der Staatstätigkeit	456
6.	Weitere Einzelakte	457
V.	Rechtsprechungsbefugnisse	457
1.	Gesetzlich zugewiesene Streitsachen	458
2.	Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden	458
§ 34	Organisation und Geschäftsverkehr der Bundesversammlung	459
I.	Rechtliche Stellung der Abgeordneten	459
1.	Instruktionsverbot	459
2.	Immunität und Verantwortlichkeit	460
3.	Einkommen und Entschädigung	460
4.	Dienstbefreiung	461
II.	Organe der Bundesversammlung	461
1.	Übersicht	461
2.	Vorsitz	462
3.	Ratsbüro, Koordinationskonferenz und Verwaltungsdlegation	462
4.	Parlamentarische Kommissionen	463
5.	Fraktionen	463
6.	Parlamentsdienste	464

III.	Parlamentarische Kommissionen insbesondere	465
1.	Begriff, Funktion und Zusammensetzung	465
2.	Arten	466
3.	Aufgaben und Rechte im Allgemeinen	469
4.	Geschäftsverkehr und Öffentlichkeit	469
IV.	Sitzungsordnung	471
1.	Sitz der Bundesversammlung	471
2.	Sessionen	471
3.	Getrennte Verhandlung	473
4.	Anwesenheitsquorum und Anwesenheitspflicht	473
5.	Öffentlichkeit	474
6.	Sitzungsdisziplin	475
V.	Beratung und Beschlussfassung	475
1.	Einbringen und Rückzug von Beratungsgegenständen	475
2.	Beratung	476
3.	Abstimmungen	481
4.	Wahlen	483
VI.	Vereinigte Bundesversammlung	484
VII.	Handlungsinstrumente der Abgeordneten	485
1.	Parlamentarische Initiative	485
2.	Anträge	486
3.	Aufträge an den Bundesrat (parlamentarische Vorstösse)	487
4.	Tabellarischer Überblick	489
§ 35	Verhältnis der Bundesversammlung zu Bundesrat und Bundesgericht	490
I.	Das Verhältnis im Allgemeinen	490
1.	Suprematie der Bundesversammlung?	490
2.	Elemente einer rechtlichen Überordnung der Bundesversammlung über Bundesrat und Bundesgericht	491
3.	Faktischer Kompetenzvorsprung des Bundesrats vor der Bundesversammlung	492
II.	Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bundesrat	493
1.	Begriff, Funktion und Arten der Oberaufsicht	493
2.	Gegenstand, Adressat und Kriterien der Oberaufsicht	494
3.	Informationsmittel	495
4.	Kommissionen der Oberaufsicht	496
5.	Instrumente der Oberaufsicht	496
III.	Oberaufsicht der Bundesversammlung über das Bundesgericht	497

3. Kapitel: Bundesrat	499
§ 36 Rechtsstellung des Bundesrats	499
I. Der Bundesrat als primär staatsleitendes und vollziehendes Organ	499
1. Begriff der Regierungsfunktion	499
2. Begriff der Verwaltungsfunktion	499
3. Einordnung des Bundesrats in die funktionelle Gewaltenteilung	500
II. Gleichzeitigkeit von Kollegialprinzip und Departementalprinzip	500
III. Das Kollegialprinzip insbesondere	501
1. Begriff	501
2. Das Identifikationsgebot und seine Grenzen	502
3. Stärken und Schwächen des Kollegialprinzips	503
IV. Das Departementalprinzip insbesondere	504
1. Begriff	504
2. Entwicklung des Prinzips	504
3. Das Departementalprinzip als Komplement des Kollegialprinzips	505
§ 37 Wahl des Bundesrats	506
I. Zusammensetzung	506
1. Zahl der Regierungsmitglieder	506
2. Regionale und sprachliche Ausgewogenheit	506
II. Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	506
1. Wählbarkeit	506
2. Unvereinbarkeiten	507
III. Wahlsystem und Wahlverfahren	507
1. Wahlbehörde	507
2. Einzelwahl	508
3. Wahlverfahren und Wahlkonventionen	510
IV. Amtsantritt, Amts dauer und Amtsperiode	511
§ 38 Zuständigkeiten des Bundesrats	513
I. Systematik der Art. 180–187 BV über die Zuständigkeiten des Bundesrats	513
II. Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse	513
1. Regierungspolitik	513
2. Initiierung von Parlamentsvorlagen	514