



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 3 BV

Eine Kommentierung von Noah Rohner / Kerstin Noëlle Vokinger

Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 12.08.2025

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20241217-201914-0

ZITIERVORSCHLAG

Noah Rohner/Kerstin Noëlle Vokinger, Kommentierung zu Art. 3 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Rohner/Vokinger, Art. 3 BV N. XXX.

Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

GLIEDERUNG

I. Überblick	3
II. Entstehungsgeschichte	3
III. Kontext innerhalb der Bundesverfassung.....	6
IV. Regelungsinhalt.....	7
A. Die Souveränität der Kantone (1. Teilsatz).....	7
1. Ideengeschichtlicher Überblick	7
2. Die Souveränitätskonzeption des Art. 3 BV	9
3. Heutige Bedeutung der «Souveränitätsklausel»	11
B. Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat (2. Teilsatz)	12
1. Allgemeines	12
2. Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes.....	13
3. Typologie der Rechtsetzungskompetenzen.....	15
a. Sachlicher Umfang der Bundeskompetenzen	16
b. Wirkung auf die kantonalen Kompetenzen	17
c. Auslegung von Rechtsetzungskompetenzen.....	17
4. Vollzugskompetenzen	19
C. Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen	19
1. Grundlagen.....	19
2. Kooperative Beilegung von Kompetenzkonflikten	21
3. Rechtsschutz der Kantone mit Blick auf Art. 3 BV	21
Weitere empfohlene Lektüre	22
Literaturverzeichnis	23
Materialienverzeichnis	30

I. ÜBERBLICK

- 1 Art. 3 BV – oft als «Grundnorm»¹ oder «pierre angulaire»² des schweizerischen Föderalismus betitelt – befasst sich mit der **Stellung der Kantone und ihrem Verhältnis zur Bundesebene**.³ Der erste Teilsatz hält fest, dass die Kantone «souverän» sind, «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist» (Souveränitätsklausel). Der zweite Teilsatz erklärt die Kantone für zuständig, alle «Rechte» auszuüben, die «nicht dem Bund übertragen sind» (Kompetenzverteilungsklausel).
- 2 Beide Teilgehalte weisen **enge sachliche und geschichtliche Bezüge zueinander** auf, wobei die «Souveränitätsklausel» als innere Begründung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung dient:⁴ Eine Regel zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundes- und Kantonsebene ist nötig, weil die Kantone in einem Bundesstaat mit verselbstständiger Zentralgewalt keine vollgültige und unumschränkte rechtliche Souveränität haben können.⁵ Bundes- und gliedstaatliche Aufgabenerfüllung sind deshalb zu koordinieren.⁶ Indem die Kompetenzverteilungsregel formalrechtlich den Wirkbereich kantonaler «Restsouveränität» definiert, wirkt der zweite Teilsatz von Art. 3 BV auf den ersten zurück (vgl. N. 26).⁷
- 3 Mit dem Hinweis, dass die Kantone «souverän» sind, «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist», definiert Art. 3 BV den Aufgabenteil der Bundesverfassung (Art. 54–135 BV) – abhängig von der Art der Kompetenz (N. 46 f.) – als latente oder aktuelle **Einschränkungen** der kantonalen Souveränität. Analoges gilt dabei für völkerrechtliche Verträge (Art. 54 i.V.m. 186 BV). Zugleich wird die Souveränität der Kantone aber auch als eine **Schranke der Bundesgewalt** konstituiert; der massgebende Souveränitätsbegriff bleibt dabei noch zu definieren (vgl. N. 19 ff.).
- 4 Diese Einschränkungen der kantonalen Souveränität haben **absoluten Charakter**. Erstens, weil kompetenzkonform erlassenes Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht (Art. 49 Abs. 1 BV),⁸ und zweitens, weil Bundesrecht nicht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden kann (Art. 189 Abs. 4 Satz 1 BV; Art. 82 lit. b BGG *e contrario*). Dieser «Bindung» an die Verfassungs- und Gesetzgebung des Bundes wegen erscheint Art. 3 BV auf den ersten Blick eher als ein Strukturprinzip des Bundesstaates statt einer justiziablen Schranke der Bundesgewalt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass Art. 3 BV auch praktische Bedeutung hat (vgl. N. 48 ff.).

II. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 5 Art. 3 BV geht auf die Mediationsverfassung von 1803 zurück, welche die Schweiz unter der Aufsicht Frankreichs als vormalige Besatzungsmacht (1798–1803) als einen Staatenbund konstituierte.⁹ Der

1. Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 1.

2. CR Cst-Martenet, Art. 3 N. 1.

3. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 1; Hangartner, Art. 3, S. 156.

4. So bereits Dubs, II, S. 186 f.; vgl. auch Tschannen, N. 722, der den zweiten Teilsatz für überflüssig hält.

5. Burckhardt, FS Fleiner, *passim*; Martenet, Autonomie, S. 15 ff.; Reich, BGK, § 12 N. 4; Usteri, S. 151 f.

6. Die Aufteilung der materiellen Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Zentral- und Gliedstaat ist nach Imboden, Grundsatz, S. 131, der «organisatorische Grundgedanke» des Bundesstaates.

7. Ähnlich wie hier bereits Imboden, Grundsatz, S. 130 ff.

8. Einlässlich zur Frage des Verhältnisses von Bundesrecht und kantonalem Recht z.B. Blumer/Morel, S. 241 ff.; Burckhardt, FS Fleiner, *passim*; Ders., Abgrenzung, *passim*; Imboden, Bundesrecht, *passim*; Ders., Grundsatz, *passim*; Huber, *passim*; Waldmann, Bundesrecht, *passim*; Komm. aBV-Saladin, Art. 3 BV N. 214 ff.

9. VRdCH 2020 I-Kley, Geschichte, N. 7 ff.

Struktur als Staatenbund entsprechend war die Bundesgewalt **engen rechtlichen Bindungen** unterworfen: «Die Kantone üben alle Gewalt aus, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen wurde» (Art. 12, 20. Titel Mediationsakte). Die gleiche Norm war auch in den Verfassungsentwürfen von 1832 und 1833 enthalten, die eine Neugründung der Schweiz als Bundesstaat beabsichtigten.¹⁰ Auch wenn dies keinen Erfolg hatte, waren die Entwürfe immerhin als Grundlage für die Beratungen der Verfassungskommission von 1848 nachhaltig staatspolitisch bedeutsam.¹¹ Art. 3 BV (1848) entsprach fast wörtlich der Mediationsakte: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind».¹²

- 6 Diese Bestimmung beizubehalten war notwendig, weil 1848 das Verhältnis der «neuen» Zentralgewalt zu den ehemals selbstbestimmten Kantonen geregelt werden musste. Dafür wurde an den Zustand der Mediationsverfassung angeknüpft.¹³ Ausgangspunkt der «neuen» Ordnung bildete die Auffassung, dass der Bund eine **Kreation der Kantone** war.¹⁴ Sämtliche Bundeskompetenzen (ob nach damaligem oder heutigem Stand) lagen ursprünglich in kantonaler Hand. Die Kantone sollten für alle Aufgaben zuständig bleiben, welche die Verfassung selbst nicht dem Bund übertrug.¹⁵ Ebenso wichtig war, dass mit der BV von 1848 das **Grundprinzip der Bundesstaatlichkeit** eingeführt wurde, d.h., dass bildlich gesprochen «über» (bzw. rechtlich gesprochen «neben») den Kantonen der Bund als zentralstaatliche, staatsrechtlich eigenständige Körperschaft errichtet wurde. Diese wurde mit «eigenen» politischen Organen ausgestattet und mit der Erfüllung von Aufgaben betraut, die im nationalen Interesse liegen.¹⁶ Die in diesem Konstrukt angelegten Antinomien – gliedstaatliche Eigenständigkeit in einem bundesstaatlichen Kontext – galt es zu koordinieren.¹⁷
- 7 Die Gründergeneration orientierte sich dabei – implizit – am **Konzept der «geteilten Souveränität»** zwischen Bund und Kantonen (vgl. N. 23 ff.). Nach diesem Konzept sind sowohl der Bund als auch die Kantone souverän, aber ihre Souveränitäten beschränken sich gegenseitig.¹⁸ Art. 3 BV (1848) sollte dies zum Ausdruck bringen. Die systematische Stellung dieses Artikels in der BV von 1848 war dabei kein Zufall. Art. 1 BV (1848) stellte fest, dass die «durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften» nicht etwa Untertanengebiete des Bundes, sondern «souveräne» Kantone sind. Art. 2

10. «Die Kantone sind souverän und üben als solche alle Rechte aus, die nicht ausdrücklich der Bundesgewalt übertragen sind. Hinsichtlich dessen, was dem Bund übertragen worden, wird die oberste Gewalt nach Vorschrift der gegenwärtigen Bundesurkunde, ausgeübt» (Art. 2 des Entwurfs zu einer Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 17.7.1832; ebenso Art. 2 des Entwurfs zu einer Revidierten Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 15.5.1833). – Vgl. auch SGK BV-Schweizer, Art. 3 N. 1.

11. Kley, Verfassungsgeschichte, S. 239, 248.

12. Blumer/Morel, S. 177 folgern daraus, die Bundesgewalt erstrecke sich nicht nur auf die ihm vom Verfassungstext erteilten Kompetenzen, sondern auch auf andere, deren einheitliche Regelung für die Erfüllung der ihm zugeschienenen Aufgaben notwendig sei. – Zur damit verbundenen *implied powers*-Frage vgl. N. 37.

13. Dubs, II, S. 39; Blumer/Morel, S. 124 ff.; Kölz, II, S. 209 ff., 543 ff.

14. Vgl. Art. 1 BV (1848); aus der Lehre vgl. Auer, N. 35 ff.; Fleiner, S. 38 f.; Knapp, S. 302: «[...] il est vrai que la Confédération reconnaît les cantons, mais elle ne le fait que parce que ceux-ci l'ont entendu ainsi», m.w.H.

15. Bericht BV 1848, S. 12: «So ist auf der einen Seite die Kantonsouveränität der Bundessouveränität untergeordnet; aber dagegen besitzt diese letztere keine andere Souveränität, als die, welche ihr von der ersten übertragen ist, so dass Alles, was nicht an die Centralgewalt abgetreten ist, den Kantonen verbleibt».

16. Vgl. dazu Bericht BV 1848, S. 43 ff.; Dubs, II, S. 32 ff., 35 ff.; Blumer/Morel, S. 172 ff.

17. «Ein Föderativsystem, welches die beiden Elemente, welche nun einmal in der Schweiz vorhanden sind, nämlich das nationale oder gemeinsame und das kantonale oder besondere, achtet, welches jedem dieser Elemente gibt, was ihm im Interesse des Ganzen und seiner Theile gehört, welches sie verschmelzt, vereinigt, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet, indem sonst keine Eidgenossenschaft möglich wäre und die Kantone in ihrer Vereinzelung zu Grunde gehen müßten; [...] das ist der Grundgedanke der ganzen Arbeit, der Schlüssel zu allen Artikeln» (Bericht BV 1848, S. 12; vgl. auch S. 45 ff.).

18. Siehe dazu Blumer/Morel, N. 176; Dubs, I, S. 28 ff., 54 ff.; Dubs, II, S. 23 f., 25 ff.; Schollenberger, S. 97 f., 100; Lampert, S. 13; von Planta, S. 109. – Grundlegend dazu Waitz, *passim*.

BV (1848) zählte die Zwecke auf, zu deren Verwirklichung sich die Kantone zu einem «Bund» zusammengeschlossen hatten. Die Art. 5 bzw. 6 BV garantierten den Kantonen eigene Gebiete, eigene Völker, eigene politische Systeme und eigene Verfassungen.¹⁹ In diesem Kontext definierte Art. 3 BV (1848), welche **Rechte** den Kantonen nach ihrer «Vereinigung» zu einem Bundesstaat verblieben, bzw. welche Rechte die neu eingerichteten Bundesorgane (primär: der Bundesgesetzgeber) haben sollen. Die Überordnung des Bundes über die Kantone sollte dort aktuell werden, wo Volk *und* Stände (mit doppeltem Mehr) durch Änderung der BV dem Bund einen Sachbereich willentlich übertragen hatten. Die BV von 1999 hat diese Struktur grundsätzlich übernommen. In Art. 1 BV ist allerdings nicht mehr von den «durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften» die Rede, sondern davon, dass das «Schweizervolk und die Kantone [...] die Eidgenossenschaft bilden». Insbesondere der Hinweis auf das «Schweizervolk» deutet darauf hin, dass sich die nationale Identität seit 1848 insofern gewandelt hat, als heute nicht mehr die «Kantonsvölker», sondern das «Schweizervolk» als deren Summe den Bund konstituiert.

- 8 Aus historischer Sicht zeigt sich also, dass Art. 3 BV die Funktion zugeordnet war, das **bundesstaatliche Gleichgewicht** zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten zu strukturieren.²⁰ Art. 3 BV enthält die Formel, um den Grad vertikaler Gewaltenteilung zu einer gegebenen Zeit zu bestimmen, ohne dabei einen bestimmten historischen «Gleichgewichtszustand» zu erhalten. Welche Kompetenzen in welchen Händen liegen *sollen*, lässt sich Art. 3 BV nicht entnehmen. Diese Frage ist im demokratischen Prozess der Verfassungsgebung auf Bundesebene zu entscheiden: Jede **Gewichtsverschiebung zugunsten des Bundes** ist nach Art. 3 BV gewollt, wenn ihr ein obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr vorausging. Die rechtliche Tragweite des Föderalismus als staatsorganisatorisches Strukturprinzip ist hernach an die Verfassungsgebung auf Bundesebene gebunden. Die «Kompetenz-Kompetenz» – die Entscheidungsmacht über die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen – liegt bei Volk und Ständen.²¹ Über die Reichweite einer Bundeskompetenz entscheiden dagegen die eidgenössischen Räte im Rahmen der Gesetzgebung (vgl. N. 50). Diese Grundsätze gelten auch heute noch (vgl. N. 9 f., N. 28).
- 9 Mit der **Totalrevision der BV von 1874** wurde Art. 3 nicht geändert.²² Allerdings wurden mit dieser Totalrevision **zwei neue Bestimmungen** eingeführt, welche die Bedeutung des Art. 3 BV in der Praxis nachhaltig prägten: Die erste Neuerung öffnete dem Bund bzw. den Kantonen im Falle eines Kompetenzkonflikts den Rechtsweg an das Bundesgericht.²³ Weil bzgl. Bundesgesetzen und Staatsverträgen aber schon damals nur eine eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit bestand, konnte das Bundesgericht nur kompetenzwidrig erlassene *kantonale* Erlasse aufheben.²⁴ Die zweite Neuerung war eine Bestimmung, wonach «Bestimmungen der eidgenössischen Gesetzgebung, der Konkordate, der kantonalen Verfassungen und Gesetze, welche mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruch stehen, [mit] Annahme derselben, beziehungsweise der Erlassung der darin in Aussicht

19. Einlässlich dazu auch Biaggini, Bundesstaat, S. 26 ff.

20. Burckhardt, Kommentar, S. 19 f.; Dubs, II, S. 28 ff.; Imboden, Bundesrecht, S. 70; von Planta, S. 109; ähnlich wie hier Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 50; vgl. aber Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 42 f.

21. Zum Begriff vgl. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 18; kritisch zum Begriff Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 79. – Innerhalb ihres eigenen Staatsgebiets definiert indes auch jeder *Kanton* seine eigenen Kompetenzen.

22. Kompetenzkonflikte waren nach 1848 allerdings keine Seltenheit. Diese hatten primär den Hintergrund, dass der Bund seine neu gefassten Kompetenzen streng rechtlich und ohne Rücksicht auf das staatspolitisch «Gebotene» interpretierte. Dies illustriert BBl 1853 II 103, wo es um die anwendbare Regel zur Ermittlung des Gerichtsstandes für Ehescheidungsklagen ging. Die Gesetze der Kantone St. Gallen und Graubünden sahen dazu Unterschiedliches vor. Die beiden Kantone legten die Streitsache der Bundesversammlung vor mit der Einladung, schweizweit einheitliche Regeln aufzustellen. Die Bundesversammlung leistete dieser Einladung keine Folge und begründete seine Enthaltung damit, dem Bund fehle die verfassungsmässige Zuständigkeit.

23. Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 BV (1874); Art 73 i.V.m. 74 Ziff. 17 lit. a BV (1848).

24. Art. 113 Abs. 3 BV (1874); dazu auch Biaggini, Bundesstaat, S. 29 ff., 51 ff., 76 ff., 121 ff.; ferner N. 42 ff.

genommenen Bundesgesetze, ausser Kraft [treten]» (Art. 2 der Ue-Bst. BV [1874]). Das BGer konstruierte diese an sich rein übergangsrechtliche Norm in ein grösseres «staatsrechtliches Prinzip» um, das verletzt sei, wenn durch «kantonale Entscheidungen ausdrücklich oder thatsächlich (durch Nichtanwendung von Normen des eidgenössischen Rechtes auf Fälle, die offenbar von demselben beherrscht werden) die derogatorische Kraft der Bundesgesetze gegenüber dem kantonalen Rechte verneint und der Grundsatz, dass Bundesrecht dem Kantonalrechte vorgeht [...] faktisch verneint wird».²⁵ Dieser frühe Entscheid, der sich zu Recht nicht auf Art. 3 BV stützte, ist heute mit Art. 49 Abs. 1 BV positives Verfassungsrecht.

- 10 Auch die **Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999** brachte mit Blick auf Art. 3 BV keine grundsätzlichen Änderungen. Art. 3 BV weist damit seit der Gründung der schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahr 1848 bis heute sowohl formell als auch materiell eine eindruckliche historische Kontinuität auf. Alle Änderungen, die an Art. 3 BV per 1999 vorgenommen wurden, sind dabei rein redaktioneller Natur. Die Formulierung von Art. 3 BV im Vorentwurf von 1995 entsprach wörtlich jener, die seit 1848 in Gebrauch war. Der bundesrätliche Entwurf von 1996 dagegen wollte Art. 3 BV in drei Absätze unterteilen:²⁶ Die Referenz auf die Souveränität der Kantone in Abs. 1, die Aufgabenerfüllung durch den Bund und die Kantone in Abs. 2 und die Mitwirkung der Kantone bei der Willensbildung des Bundes und an der Umsetzung des Bundesrechts in Abs. 3. Im parlamentarischen Verfahren einigten sich die Räte in der Differenzbereinigung darauf, aus Gründen des Traditionsanschlusses zur Formulierung aus den Jahren 1874 bzw. 1848 zurückzukehren.²⁷
- 11 Im Jahr 2004 wurde eine umfassende **Föderalismusreform** vorgenommen (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; NFA), womit die Art. 5a BV und Art. 43a (vgl. N. 13 f.) in die BV aufgenommen wurden. Diese Normen wurden zuvor (mind. teilweise) aus Art. 3 BV abgeleitet. Zu ihrem Inhalt sei auf die jeweiligen Einzelkommentierungen verwiesen.²⁸

III. KONTEXT INNERHALB DER BUNDESVERFASSUNG

- 12 Art. 3 BV befasst sich mit der Stellung der Kantone und ihrem Verhältnis zur Bundesebene.²⁹ Damit behandelt Art. 3 BV nur einen **Ausschnitt** aller Fragen, die ein föderalistisches System aufwirft.³⁰ Diese Verfassungsbestimmung ist Teil eines weiteren Regelungskontextes, der den Föderalismus als rechtliches und politisches Prinzip ausformt. Wie der schweizerische Föderalismus darüber hinaus ausgestaltet ist, legt die BV über mehrere Einzelbestimmungen hinweg fest.
- 13 Art. 3 BV schweigt sich zum Beispiel darüber aus, nach welchen konkreten Kriterien die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen verteilt werden sollen (**vgl. Art. 5a und 43a BV**) sowie auf welche Weise Bund und Kantone ihre jeweiligen Kompetenzen ausüben sollten, soweit der Kompetenzkatalog des Bundes dazu keine Hinweise gibt (**heute Art. 5a, 43a, 44, 46 und 47 BV**).³¹
- 14 Art. 3 BV steht sodann in einer Wechselbeziehung zum Prinzip, wonach die Kantone an der Willensbildung des Bundes mitwirken (**Art. 45 BV**). Vor 1999 leitete sich dieses Prinzip aus mehreren

25. BGE 12 I 543, 548 E. 2; für eine kritische Analyse vgl. Komm. aBV-Saladin, Art. 2 Ue-Bst. N. 5 ff., 58.

26. Vgl. BBl 1997 I 1, S. 129 ff. – Nach VE 96 hätte Art. 3 BV die Sachüberschrift «Bundesstaatlichkeit» getragen.

27. AB 1998 S 152 (Votum Aeby); AB 1998 S 408 (Zustimmung zum Beschluss des Ständerates).

28. BBl 2001 2291, *passim*; OK BV-Walther, Art. 5a und OK BV-Neier, Art. 43a, *passim*.

29. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 1; Hangartner, Art. 3, S. 156.

30. Nach Saladin ist Art. 3 BV die «Grundnorm» des schweizerischen Bundesstaates (Saladin, Autonomie, S. 439 ff.; Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 1). Dem ist insofern beizupflichten, als Art. 3 BV eine zentrale Frage des Föderalismus adressiert. Der letzte Geltungsgrund des Föderalismus ist aber nicht Art. 3 BV, sondern die Summe aller Verfassungsnormen, die den schweizerischen Bundesstaat strukturieren.

einzelnen garantierten Mitwirkungsrechten ab. Teil des Verfassungstextes bildet die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes seit 1999.³² Die wichtigsten Institutionen dieses Prinzips sind das Ständemehr (Art. 142 BV), die Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV), das Kantonsreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV), das Recht, sich an Vernehmlassungen zu beteiligen (Art. 147 BV) sowie die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung (Art. 45 BV) und an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide des Bundes (Art. 55 BV).³³

- 15 **Art. 42 und Art. 43 BV** haben im Vergleich zu Art. 3 BV kaum eigenständige Bedeutung, sondern wiederholen grundsätzlich nur, dass erstens die Bundeskompetenzen im Bundesstaat nach dem Prinzip der Einzelermächtigung zugeteilt werden und dass zweitens die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbst entscheiden, welche Aufgaben sie wie ausführen (sofern sie durch ihr Untätigbleiben nicht Bundesrecht verletzen).³⁴
- 16 Darüber hinaus wirken die Kantone nicht nur am Erlass, sondern auch am Vollzug des Bundesrechts mit (**Art. 46 BV**). In diesem Rahmen sind die Kantone zuständig, das Bundesrecht durch eigene Rechtsetzung (Gesetz- und Verordnungsgebung) sowie durch Rechtsanwendung (Einzelakte der Verwaltung und gerichtliche Urteile) zu konkretisieren oder zu ergänzen, soweit sie dafür zuständig sind und nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrecht verstossen, bzw. dessen Ziele vereiteln.³⁵
- 17 Die kantonale Eigenständigkeit (**Art. 47 BV**) bildet ein «Bekenntnis zur kantonalen Aufgaben-, Finanz- und Organisationsautonomie». ³⁶ Der Begriff «Eigenständigkeit» ist nach hier vertretener Auffassung deckungsgleich mit dem Begriff der Souveränität gemäss Art. 3 BV (siehe N. 23 ff.).³⁷ Beide Begriffe drücken aus, dass auch die Kantone «Staaten» im Sinne der Bundesstaatstheorie sind (aus «eigenem Recht» bestehen), selbst wenn «über» ihnen noch eine Bundesgewalt existiert. Wie dargestellt sind die Kantone in dem Umfang souverän geblieben, als ihnen eigene Hoheitsrechte zukommen (vgl. N. 6 f., N. 23 ff.).³⁸ Völkerrechtlich gelten die Kantone jedoch als Glieder des Bundesstaates. Staat im völkerrechtlichen Sinn ist nur der Bund selbst.³⁹
- 18 Schliesslich ist mit der kantonalen Souveränität auch die kantonale Finanzautonomie eng verknüpft (**Art. 43a Abs. 2 und 3 BV**). Die Kantone erlassen eigenes Steuer- und Abgaberecht (Art. 127 ff. BV) und entscheiden über den Einsatz dieser Einnahmen im Prinzip frei. Die Verfassung kennt nur wenige Einschränkungen dieses Grundsatzes. An vorderster Stelle stehen der interkantonale Finanz- und Lastenausgleich (Art. 135 BV) sowie die Steuerharmonisierungskompetenz des Bundes (Art. 129 BV).

IV. REGELUNGSGEHALT

A. Die Souveränität der Kantone (1. Teilsatz)

1. Ideengeschichtlicher Überblick

- 19 Der Begriff der Souveränität wurde in der Staatstheorie unterschiedlich ausgelegt. Im Mittelalter, wo Gott als Urquell aller Macht galt, wurde Souveränität als ein direkt **von Gott empfangenes**

31. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 26.

32. SGK BV-Egli, Art. 45 N. 1.

33. Vgl. dazu Reich, BGK, § 13, *passim*; VRdCH 2020 III-Egli, N. 4 ff.

34. BSK BV-Biaggini Art. 3. N. 27; vgl. aber CR Cst.-Martenet, Art. 3 N. 18.

35. Zur kantonalen Gestaltungsfreiheit bei der Umsetzung von Bundesrecht vgl. SGK BV-Egli, Art. 46 N. 28 ff.

36. BBl 1997 I 1, S. 213; vgl. auch Martenet, *passim*; Saladin, Autonomie, 483 ff.

37. Vgl. aber OFK BV-Biaggini, Art. 47 N. 2; CR Cst.-Martenet, Art. 47 Rz. 15 ff., für die «Eigenständigkeit» weniger als Unabhängigkeit, aber mehr als Autonomie bedeutet (krit. Hangartner, Eigenständigkeit, S.152).

38. In diesem Sinne ist namentlich auch BGE 128 I 280, 285 E. 4.3 zu lesen.

Herrschaftsrecht verstanden. Deren erster Empfänger war der Frankenkönig Karl der Grosse, der vom Papst zum obersten Schutzherr der Christenheit «berufen» wurde. Erst im 14. Jahrhundert wurde die sakrale Erhöhung mit einer Wahl durch die Kurfürsten ersetzt.⁴⁰ Die Kaiser verstanden sich nach wie vor als «politische und richterliche Stellvertreter Gottes».⁴¹ Sie gingen davon aus, ihr Herrschaftsrecht direkt von Gott empfangen zu haben und daher nur Gott verantwortlich zu sein.

- 20 Eine Entwicklung von der personalen Ebene des Fürsten hin zur institutionellen Ebene des Staates setzte mit Jean Bodin (1530–1596) ein, der alle Macht vom Interesse an der Erhaltung des Staates ableitete. Repräsentant und Verwalter dieser «puissance absolue & perpetuelle» des Staates war der Fürst. «Souveränität» bedeutete für Bodin **oberste Staatsgewalt nach innen und aussen**, d.h. absolute, dauernde und selbstverantwortliche Herrschaft in allen Hauptgebieten des staatlichen Lebens.⁴² Eine andere Bedeutung hatte der Souveränitätsbegriff bei Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), dessen Staatsphilosophie auf der Theorie vom Gesellschaftsvertrag aufbaut. Anders als bei Thomas Hobbes (1588–1679) stand bei Rousseau nicht eine Person, ein «Leviathan», an der Staatsspitze, sondern der organisierte Volkswille.⁴³ Weil nur dieser Wille berufen war, über die Gesetze eines Staates und dessen Existenz als solche zu bestimmen, bedeutete Staatssouveränität für Rousseau somit letztlich **Volkssouveränität**.⁴⁴
- 21 Mit dem Aufkommen der Theorie des Bundesstaates im 19. und 20. Jahrhundert bildeten sich sowohl in der Schweiz als auch im Ausland mehrere **Föderalismustheorien** heraus.⁴⁵ Die «Souveränitätsfrage» hatte in diesen Theorien einen festen Platz. «Souveränität» wurde dabei in der Regel im Sinne von Jean Bodin (N. 20) gedeutet, d.h. als oberste Staatsgewalt nach innen und aussen, die Summe aller Machtbefugnisse, die zur Erhaltung des Staates nötig waren. Das Konzept der Souveränität galt als mit der Idee eines Staates *untrennbar* verknüpft; ein Staat liess sich ohne «Souverän» nicht denken.⁴⁶ Die Meinungen darüber, wer im Bundesstaat nun Träger der Souveränität sei, gingen jedoch weit auseinander.⁴⁷
- 22 In Georg Waitz' **Theorie der geteilten Souveränität** liegt ein Bundesstaat nur dort vor, wo 1.) «ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens gemeinsam, ein anderer ebenso bestimmter den einzelnen Gliedern überlassen ist», und 2.) «jeder Theil für sich auch wirklich Staat ist».⁴⁸ Aus der rechtlichen Staateneigenschaft leitet sich eine Selbstständigkeit ab, die Waitz mit dem Begriff der Souveränität gleichsetzt. Im Bundesstaat stehe diese Souveränität «nicht dem einen und nicht dem andern [zu], sondern beiden, dem Gesamtstaat (der Centralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt)», und dies «jedem innerhalb seiner Sphäre». Waitz gründet diesen Gedanken auf eine Aussage von Alexis de Tocqueville über die Bundesgewalt der USA: «L'union [...] n'a [...] qu'un souveraineté restreinte [...] ; mais on a voulu que dans ce cercle elle ne format qu'un seul et même peuple. Dans ce cercle, elle est souverain».⁴⁹ Zahlreiche zeitgenössische Autoren vertraten die Ansicht, dass die BV von

39. Siehe dazu BBl 1997 I 1, 130; AB 1998 N 136 (Votum Koller).

40. Senn, S. 54 ff., 69 ff., 79 ff.

41. Senn, S. 56. Damit sollte die Herrschaftsgewalt auf die politisch stärkste Figur Europas übertragen werden.

42. Vgl. Bodin, S. 122 ff.

43. Rousseau, S. 58 ff., 65 ff.; vgl. auch Imboden, Rousseau, S. 78 ff., 82 ff.; Imboden, Systeme, S. 16 ff.

44. Rousseau, S. 65: «Je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même [...]» und Rousseau, S. 253: «[...] la puissance législative appartient au peuple, et ne peut appartenir qu'à lui».

45. Für einen allgemeinen Überblick zur Idee des souveränen Staates vgl. auch Schuppert, S. 157 ff.

46. Vgl. Imboden, Föderalismus, S. 177 ff.

47. Siehe dazu auch die Heuristik von Lehner, der die verschiedenen Strömungen von Föderalismus- und Souveränitätskonzeptionen in drei Gruppen, das „sowohl-als auch“-Paradigma (S. 41 ff.), das „entweder-oder“-Paradigma (S. 51 ff.) sowie das „weder-noch“-Paradigma (S. 196 ff.), einteilt.

48. Waitz, S. 500.

49. Zum Ganzen vgl. Waitz, S. 501.

1848 zumindest implizit auch auf dieser Theorie aufbaue (vgl. N. 7). Fritz Fleiner und Zaccaria Giacometti dagegen lehnten die Theorie von Waitz als **logisch unmöglich** ab: Wären Gliedstaaten souveräne Staaten, müssten sie von der Bundesgewalt unabhängig sein, was dann aber wiederum ihre Zugehörigkeit zum Bund ausschliesse.⁵⁰ Die Zugehörigkeit zum Bundesstaat schliesse gliedstaatliche Souveränität von vornherein aus. Fritz Fleiner und andere Autoren unterschieden deshalb zwischen dem Bund als souveränem Staat und den Gliedstaaten als nicht souveränen Staaten: «Souverän» sei nur der Bund, aber die Kantone herrschten im Rahmen ihrer Kompetenzen kraft eigenen Rechts.⁵¹ Einen Schritt weiter ging Zaccaria Giacometti, wonach der Bundesstaat ein «dezentralisierte[r] Einheitsstaat» sei.⁵² Souveränität und Staatlichkeit lägen beim Bund; die Kantone seien «lediglich Selbstverwaltungskörper, wenn auch solche besonderer Art».⁵³ Eine vermittelnde Ansicht begründete Hans Nawiasky mit der Theorie des dreigliedrigen Bundesstaates, wonach Bund und Gliedstaaten einander gleichgeordnete Teilsysteme eines Gesamtstaates sind. Über diese Teilsysteme wölbe sich die «Gesamtverfassung», die Summe der Normen über das Verhältnis von Bund und Kantonen.⁵⁴ In diesem Modell ist alle Souveränität relativ: jene des Bundes wegen seiner Unterordnung unter das Völkerrecht und die «Gesamtverfassung», jene der Kantone wegen ihrer Unterordnung unter das Bundesrecht.⁵⁵

2. Die Souveränitätskonzeption des Art. 3 BV

- 23 Keine der obigen Theorien erfasst die Souveränitätskonzeption der BV (und damit von Art. 3) in Reinform. Der Grund dafür ist, dass die BV von 1848 nicht *einer* bestimmten Lehre folgte, sondern verschiedene philosophische Einflüsse und politische Ideen zu einem **neuartigen Gesamtwerk** zusammenführte;⁵⁶ unverkennbar ist einzig der Einfluss von Rousseaus Konzept der Volkssouveränität.⁵⁷ Das «Projekt Bundesstaat» musste schnell realisiert werden. Entsprechend hektisch waren in die Beratungen der Tagsatzung und die Verfassungsrevisionskommission musste den endgültigen Verfassungsentwurf in relativ kurzer Zeit erarbeiten. Eine detaillierte Souveränitätsdogmatik konnte nicht entworfen werden. Angesichts der realisierten rechtlichen Struktur (siehe sogleich N. 24 ff.) war dies jedoch auch nicht nötig.
- 24 Mit ihrer Einung zu einem Bundesstaat schufen die Kantone die «Kompetenz des Bundes» (Art. 73 BV [1848]). Damit erlangte die Bundesgewalt die Rechtspersönlichkeit als Staat und erhielt eigene Zwecke (Art. 2 BV [1848]), eigene Aufgaben (Art. 13 ff. BV [1848]) sowie eigene Organe zur Erfüllung dieser Aufgaben (Art. 61 ff. BV [1848]). Ferner wurden speziell die Bundesebene betreffende direktdemokratische Prozesse eingeführt (Art. 62 ff., 111 ff. BV [1848]) und mit der Zeit schrittweise ausgebaut. Gleichzeitig sollten die Kantone unter der neuen BV rechtlich eigenständige und durch eigene Prozesse regierte (selbstbestimmte) politische Einheiten bleiben. Dies ergibt sich im Anschluss

50. Fleiner, S. 54.

51. Imboden, Föderalismus, S. 177, m.H. auf Georg Meyer, Paul Laband, Georg Jellinek und Fritz Fleiner. Gl. M. Burckhardt, Kommentar, S. 20 f., der dies aus der Kompetenz-Kompetenz des Bundes ableitet.

52. Fleiner/Giacometti, S. 44 ff., 45; vgl. schon von Planta, S. 108 ff.

53. Fleiner/Giacometti, S. 45.

54. Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 38, m.H. auf Werke von Hans Kelsen und Hans Nawiasky; vgl. auch Imboden, Föderalismus, S. 178 f.; Kelsen, S. 82, und der schönen Zusammenfassung: „Bund und Kantone bilden zwei in gleicher Weise dem Gesamtstaat, d.h. der Eidgenossenschaft, *subordinierten* und in eben dieser gemeinsamen Subordination einander *koordinierten* Körperschaften» (Imboden, Föderalismus, S. 178). Diese Ansicht wird in gewandelter Form z.T. heute vertreten, wenn der schweizerischen Bundesverfassung eine «Dreifachnatur» als Verfassung für die Eidgenossenschaft, den Bund und die Kantone zugeschrieben wird (für weitere Ausführungen dazu siehe Biaggini, Bundesstaat, S. 132 ff.; ebenso Aubert, I, N. 590). – Zur «Dreigliedrigkeitslehre» vgl. auch Lehner, S. 178 f., 211 ff.

55. Nawiasky, Staatslehre 3, S. 150 ff., 153 f.

56. Holenstein, S. 306 f.

57. Siehe Holenstein, S. 359 ff.

an Biaggini aus einer Gesamtschau mehrerer Einzelbestimmungen.⁵⁸ So hatte die Bundesstaatsgründung zur Folge, dass in der Schweiz fortan parallel **zwei Arten eigenständiger, demokratisch gesteuerter Staatsgewalten** – die Bundesgewalt («Zentralstaat») und die einzelnen Kantonsgewalten («Einzelstaaten») – mit je eigener Organisation, eigenen Aufgaben und eigenen Finanzen existierten.

- 25 Wenn nun Art. 1 BV (1848) implizit die Fortexistenz der «souveränen Kantone» bekräftigte,⁵⁹ war jene (beschränkte) **Eigenständigkeit** gemeint,⁶⁰ welche die Kantone bereits unter dem Bundesvertrag von 1815 genossen hatten. Die BV von 1848 garantierte, dass dieses vorbestehende, beschränkte Selbstbestimmungsrecht der Kantone in Bezug auf ihre inneren Angelegenheiten nach der Bundesstaatsgründung weitergelten wird. Generalisiert lässt sich der verfassungsrechtliche Begriff der Souveränität somit als die **Fähigkeit eines Staates zu demokratischer «Selbstregierung»** definieren.⁶¹ In dieser Entscheidung spiegelt sich die im 19. Jahrhundert verbreitete Auffassung, dass Souveränität beliebiger Definition nur ein Staat besitzen kann, weil der Verfassungsgeber ihm ein auf Gebiet, Volk und bestimmte Zwecke begrenztes Herrschaftsmonopol übertragen hat. Welche Personen diese Souveränität jedoch repräsentieren soll, bleibt offen. Denkbar ist eine Einzelperson (Monarchie) oder das Volk (Demokratie) – in direkter oder indirekter Form.⁶² In der Schweiz fiel dieser Entscheid zugunsten der Demokratie aus (siehe Art. 5 BV [1848]). Träger der so definierten Souveränität sind zunächst (laut Art. 1 und 3 BV) die Kantone. Nach der Bundesstaatsgründung waren die Kantone jedoch nicht mehr die einzige Staatsgewalt, welche die Voraussetzungen dieses Souveränitätsbegriffs erfüllten, da es demokratische Prozesse neu auch auf Bundesebene gab. Aus diesem Grund unterschieden die Verfasser des BV-Entwurfs von 1848 in ihrem erläuternden Bericht auch zwischen der Bundes- und der Kantonsouveränität.⁶³
- 26 Den Umfang («Wirkbereich») der kantonalen Souveränität regelte die Gründergeneration in Art. 3 BV (zu den Vorläufernormen vgl. N. 5). Wo die Bundesverfassung (bzw. gestützt darauf erlassenes Ausführungsrecht) den Kantonen keine Vorgaben, regeln die Kantone ihre Angelegenheiten selbst, bzw. bleiben sie «souverän».⁶⁴ Art. 3 BV verweist dabei auf die **bundesstaatliche Kompetenzverteilung** (vgl. N. 30 ff.). Sind in einem Bereich die Kantone zuständig, verfügen sie innerhalb dieser Kompetenzen und innerhalb anderweitiger Vorgaben der Bundesverfassung über regulatorische Freiheit. Weist die BV eine Kompetenz dagegen explizit dem Bund zu sind die Kantone (ursprünglich derogatorische Kompetenzen vorbehalten [N. 47]) nur noch in jenem Umfang «frei», als der Bund die Kompetenz nicht ausgeschöpft hat. Treffend bezeichnet Max Imboden die bundesstaatliche Aufgabenteilung daher als das «formal-konstruktive Mittel, dessen sich diese Staatsform [sc. der Bundesstaat] bedient, um den ihr eigenen Grundgedanken zu erfüllen»,⁶⁵ dass sich in einem Bundesstaat eben zwangsläufig mehrere Gemeinwesen die Erfüllung der Staatsaufgaben

58. Siehe dazu Biaggini, Bundesstaat, S. 26.

59. Biaggini, Bundesstaat, S. 26.

60. Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich vor dem Hintergrund des Ausgeführten bei den Begriffen der Souveränität, Selbstständigkeit und Eigenständigkeit um Synonyme (vgl. auch Rz. 17; ähnlich SGK BV-Egli, Art. 47 Rz. 2).

61. Wie hier auch die Auslegung von Hangartner, Eigenständigkeit, S. 148 ff.

62. Statt vieler siehe Dubs, I, 28 ff.

63. Vgl. Bericht BV 1848, S. 12; siehe auch Blumer/Morel, S. 171 (Aufgabenteilung als «Ausscheidung der Bundes- und Kantonsouveränität»); Dubs, II, S. 58 und insb. 187: «Im zusammengesetzten Staate fallen diese [sc. innerhalb des Staatszwecks liegenden] Materien, unter zweierlei Souveränitäten und scheiden sich [...] in das Gebiet der Bundes- und dasjenige der Kantonskompetenz».

64. «Das rechtliche (Vor-)Verständnis, das in Art. 3 BV zum Ausdruck kommt, ist, dass die Kantone als Staaten (und damit im Sinn der modernen Verfassungsentwicklung als gewaltenteilige Staaten) konzipiert sind, die in den ihnen bundesrechtlich zustehenden Bereichen die vollen Befugnisse eines Staates ausüben» (Hangartner, Eigenständigkeit, S. 149). Siehe aus jüngerer Zeit auch BGE 128 I 280, 285, E. 4.3: «Im Schweizerischen Bundesstaat kommt Staatlichkeit auch den Kantonen zu».

teilen.⁶⁶ Die Rechtsetzungskompetenzen des Bundes richten sich dabei nach **Einzelermächtigungen**, während jene der Kantone **genereller Natur** sind (vgl. N. 30 ff.). Für Kompetenzkonflikte folgt daraus, dass grundsätzlich der Bund die Beweislast trägt, nachzuweisen, ob er über die in Anspruch genommene Zuständigkeit tatsächlich verfügt.⁶⁷ Damit hat die Garantie der kantonalen Souveränität auch rechtspraktische Implikationen (vgl. auch N. 48 ff.).

3. Heutige Bedeutung der «Souveränitätsklausel»

- 27 Aufgrund der ideengeschichtlichen Kontinuität des Art. 3 BV (vgl. N. 6 ff.) gilt die erläuterte Souveränitätskonzeption heute **unverändert**. Art. 3 Satz 1 BV garantiert den Kantonen somit heute noch, mehr zu sein als nur reine Bundesglieder und – wie der Bund – über eigene, verfassungsrechtlich gewährleistete Entscheidungsspielräume bzw. Zuständigkeitssphären zu verfügen. Innerhalb dieses Wirkbereichs gelten beide Gemeinwesen mit Blick auf «ihre» jeweiligen demokratischen Prozesse als souverän. Art. 3 BV konstituiert somit sowohl den Bund als auch die Kantone als «begrenzt-souveräne» Gemeinwesen.⁶⁸
- 28 Der Begriff der Souveränität führte in der Geschichte zwar mehrmals zu dogmatischen Auseinandersetzungen, die in stark unterschiedliche Ansichten über den Inhalt und die Funktion des Souveränitätsbegriffs mündeten (vgl. N. 22).⁶⁹ Die originale Funktion der Garantie der kantonalen Souveränität nach Art. 3 BV blieb davon allerdings unberührt. Dennoch ist der **Begriff der Souveränität noch heute umstritten**: Die dichte internationale Verflechtung,⁷⁰ ein seit 1848 stark gewachsener Zentralstaat und theoretische Schranken des Souveränitätsbegriffs⁷¹ wecken Zweifel daran, ob die Bezeichnung demokratischer Selbstregierung in Bund und Kantonen als «Souveränität» den Kern der Sache noch trifft.⁷² Dazu hier nur so viel: Wie gezeigt, ist der Begriff der Souveränität rechtlich als **die Fähigkeit zu demokratischer Selbstregierung** auszulegen.⁷³ Der Begriff hat keinen absoluten Gehalt, da die Wirkbereiche der Souveränität des Bundes und der Kantone an die demokratische Verfassungsgebung und an das die Verfassung konkretisierende Gesetzesrecht gebunden sind (vgl. N. 8). Weil aber jede stimmberechtigte Person zugleich Teil eines Kantons- *und* des Schweizervolks ist,⁷⁴ liegen die Voraussetzungen für i.S.v. Art. 3 BV «souveräne» Entscheidungen innerhalb der jeweiligen Zuständigkeitssphären auf beiden Staatsebenen vor. Soweit und solange die Kantone also über eigene Kompetenzen und Spielräume zu demokratischer Selbstregierung verfügen, waren sie, sind sie und bleiben sie i.S.v. Art. 3 BV «souverän». Übergeordnete Einflussfaktoren wie internationales Recht, bundesrechtliche Vorgaben oder der *Brüssel-Effekt*⁷⁵ sind mit dieser Regel im Einklang und führen nicht zu einem anderen Ergebnis.

65. Imboden, *Föderalismus*, S. 180. – Aus der Praxis des BGer bereits BGE 103 Ia 329, 333 (m.w.H.): «Il [sc. Art. 83 lit. a OG] a pour objet la délimitation des souverainetés fédérale d'un part, cantonale d'autre part».

66. Zum Ganzen Imboden, *Föderalismus*, S. 180.

67. Vgl. bereits Ruck, S. 11: «Im Streitfall hat somit der Bund seine beanspruchte Zuständigkeit aus der Bundesverfassung zu beweisen».

68. Niedermann, S. 699; siehe auch Biaggini, *Bundesstaat*, S. 27; Blumer/Morel, S. 176; Dubs, II, S. 40.

69. Einlässlich und rechtsvergleichend dazu Lehner, S. 43 ff., 51 ff., 196 ff.; vgl. zudem VRdCH 2020 I-Kley, *Verhältnis*, N. 3 ff.; Waldmann, *Symbolik*, S. 1336.

70. Haller/Kölz/Gächter, N. 63 ff.; Biaggini, *Bundesstaat*, S. 60; VRdCH 2020 I-Breitenmoser, *passim*.

71. Dazu etwa Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 933, 941 ff.; vgl. auch Aubert, I, N. 592 und 590.

72. Aubert, I, N. 590; Kolarov, S. 53 f.; Schmid G., *Souveränität*, *passim*; SGK BV-Schweizer, Art. 3 N. 5 ff.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 942, für die Art. 3 BV eine «staatsrechtlich widersprüchliche Formulierung» enthält; kritisch zur Richtigkeit des Souveränitätsbegriffs auch BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 77 ff.

73. Haller/Kölz/Gächter, N. 58; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 318 ff.; Jagmetti, *passim*.

74. Vgl. erstmals Art. 1 BV (1848): «Die durch den gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone [...] bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft».

75. Siehe dazu Bradford, *passim*.

- 29 Allerdings herrscht auch in der Schweiz **kein «Demokratieabsolutismus»**. Der Gestaltungsmacht des Stimmvolks sind rechtliche Grenzen gesetzt, und zwar sowohl auf kantonaler als auch auf eidgenössischer Ebene (vgl. N. 57 ff.). Wichtige rechtsstaatliche Schranken der Bundesgesetzgebung sind *nach heutiger Rechtslage* z.B. die Grundrechte (Art. 7–34 BV) und die Voraussetzungen ihrer Einschränkung (Art. 36 BV), das Prinzip der Gewaltenteilung, der Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV), sowie die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, d.h. das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV), der Grundsatz des öffentlichen Interesses (Art. 5 Abs. 2 BV), der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 3 BV) und der Grundsatz, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben (Art. 5 Abs. 4 BV). Im Übrigen sei für das Verhältnis von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip auf die grundlegende Darstellung von Reich verwiesen.⁷⁶

B. Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat (2. Teilsatz)

1. Allgemeines

- 30 Die Notwendigkeit einer Kompetenzverteilungsklausel folgt aus der «Garantie» der kantonalen Souveränität (vgl. N. 26 f.). Eine Teilung der Souveränität schliesst eine Teilung der Staatsaufgaben ein (vgl. N. 24 f.). Entsprechend legt Art. 3 BV fest, nach welchem Prinzip (Alternativität, Kumulation, Komplementarität) die Zuständigkeitssphären von Bund und Kantonen **koordiniert** werden sollen.
- 31 Der in Art. 3 BV getroffene Entscheid spricht sich für eine generelle originäre Zuständigkeit zugunsten der Kantone aus (**sog. subsidiäre Generalkompetenz**).⁷⁷ Bei Aufgaben, die schweizweit einen einheitlichen Vollzug und eine einheitliche Regelung erfordern, sollte der Bund aber zuständig sein, die Art ihrer Erfüllung (inklusive der Vollzugsmodalitäten) zu regeln. Dies setzt allerdings eine explizite Ermächtigung durch die Bundesverfassung selbst (und damit durch Volk und Stände) voraus (**Grundsatz der Einzelermächtigung; Enumerationsprinzip**). Kombiniert enthalten der Grundsatz der Einzelermächtigung und die subsidiäre Generalkompetenz die «Formel», mit der für konkrete Kompetenzbestimmungen (Art. 54–135 BV) durch Auslegung ermittelt werden kann, für welche konkreten Sachfragen der Bund, und für welche die Kantone zuständig sind (vgl. N. 8, N. 48 ff.).
- 32 In dieser **Kompetenzausscheidung** besteht die primäre normative Aussage von Art. 3 BV. Die Bestimmung fällt indes kein Urteil über das Rangverhältnis der Vorschriften des Bundes und der Kantone. Art. 3 BV kann nicht entnommen werden, ob das, was der Bund kraft seiner Zuständigkeit vorschreibt, den Vorschriften der Kantone vorgeht oder umgekehrt.⁷⁸ Gemäss dem Konzept von Art. 3 BV (vgl. N. 7 f., N. 22, N. 24 ff.) stehen die Vorschriften des Bundes und der Kantone normativ im gleichen Rang, weil sich beides Recht auf die gleiche Legitimationsbasis, den übereinstimmenden Volkswillen, abstützt (dazu im Kontext von Kompetenzkonflikten auch N. 57 ff.). Dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht, ist historisch beschieden denn auch kein Postulat des Art. 3 BV, sondern eine Rechtsprechung, die sich (ursprünglich) auf Art. 2 Ue-Bst. BV (1874) stützte (vgl. N. 9).
- 33 Aus dem in Art. 3 BV angelegten System folgt in der Theorie eine lückenlose Kompetenzaufteilung.⁷⁹ Die staatlichen Zuständigkeiten sind zunächst alternativ zwischen Bund und Kantonen verteilt: Entweder sind die Kantone oder der Bund zuständig, einen Aufgabenbereich rechtlich zu ordnen. Ist nur der Bund zuständig, hat dieser eine ausschliessliche Kompetenz. Ist dies nicht der Fall, führt die

76. VRdCH 2020 I-Reich, *passim*.

77. Knapp formuliert dieses Prinzip wie folgt um: «En d'autre termes, selon l'art 3 Cst, le canton est en principe responsable de la gestion du bien public» und verfügen über die «puissance public originaire» (Knapp, S. 302).

78. Ähnlich schon Burckhardt, Kommentar, S. 14.

79. BGE 130 I 156, 162 E. 2.5; BBl 1997 I 1, S. 227.

originäre Zuständigkeit der Kantone automatisch zu komplementären und kumulativen (parallelen) Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im gleichen Sachbereich (für eine Typologie möglicher Kompetenzen vgl. N. 43 ff.).⁸⁰ Weil sich die zu ordnenden Materien aber **gegenseitig vielseitig durchdringen, ergänzen oder beschränken** können, ist die zuständigkeitsrechtliche Trennlinie aufgrund dieses Regel-Ausnahme-Prinzips oft nicht einfach zu ermitteln.⁸¹ Darüber hinaus birgt dieses System in praktischer Hinsicht die Gefahr negativer Kompetenzkonflikte, wenn aufgrund von Dringlichkeit schnell gehandelt werden muss. Diese Problematik zeigte sich namentlich in den Anfängen der COVID-19-Pandemie.⁸² Weitere Beispiele sind die Energiemangellage im Nachgang zum Krieg in der Ukraine,⁸³ Cyberangriffe auf Unternehmen und Verwaltungseinheiten⁸⁴ oder Naturereignisse wie die (wiederkehrende) Wasserknappheit⁸⁵ in Kantonen und Gemeinden während Phasen grosser Hitze und längerer Trockenheit.

- 34 Irreführend ist u.E. in diesem Zusammenhang die Aussage, Art. 3 BV enthalte eine «Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone».⁸⁶ Ob die Regelung einer konkreten Frage in die Zuständigkeit der Kantone oder des Bundes fällt, ist eine **Rechtsfrage**, die im Einzelfall und durch Auslegung zu lösen ist (vgl. N. 48 ff.).⁸⁷ Eine Vermutung, dass die Regelungszuständigkeit «im Zweifel» bei den Kantonen liege, lässt sich Art. 3 BV nicht entnehmen. Im Zweifelsfall muss der Bund vielmehr seine behauptete Regelungszuständigkeit beweisen können (vgl. N. 26). Misslingt dieser Beweis, verbleibt die Regelungszuständigkeit kraft subsidiärer Generalkompetenz bei den Kantonen.

2. Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes

- 35 Das System der Einzelermächtigung verlangt, dass dem Bund neue Aufgaben durch eine Teilrevision der Verfassung (Art. 192 ff. BV) übertragen werden.⁸⁸ Für neue Bundeskompetenzen besteht somit ein **«Verfassungsvorbehalt» zulasten des Bundes**. Diese Einzelermächtigungen sind dem historischen Konzept folgend *leges speciales* zur subsidiären Generalzuständigkeit der Kantone.⁸⁹
- 36 Im Jahr 1848 fand eine initiale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen statt. Alle nachträglichen Änderungen dieser Kompetenzordnung waren genau genommen bloss *Kompetenzverschiebungen*.⁹⁰ Diese haben jedoch nicht zur Folge, dass die Kantone nach der Übertragung auf den Bund nichts mehr mit der Aufgabe zu tun haben. Denn was sich «verschiebt», ist einzig die **Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe**.⁹¹ Die Zuständigkeit zur Rechtsetzung in

80. Blumer/Morel, S. 176: «Auf eine vollständige Trennung der Gewalten [...] ist unsere Bundesverfassung nicht angelegt: die Kantone behalten zwar noch einen ausgedehnten Wirkungskreis, innerhalb dessen sie sich frei bewegen können, aber wo sie auf verfassungsmässige Vorschriften des Bundes und deren Vollstreckung durch die Bundesbehörden stossen, haben sie der Suprematie des Gesamtstaates sich zu fügen».

81. Siehe dazu CR Cst.-Martenet, Art. 3 N. 77 ff.; Burckhardt, Kommentar, S. 15 ff. – Schindler B., Mehrebenensystem, S. 176, beschreibt diesen Zustand anschaulich mit dem Bild eines «Marmorkuchens».

82. Vgl. Waldmann, Herausforderungen, S. 29 ff.; zur interkantonalen Zusammenarbeit vgl. Buser, *passim*. Siehe auch Bundesrat, Föderalismus, S. 28, der zum Ergebnis kommt, dass nicht die Kompetenzverteilung per se, sondern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbesserungswürdig sei.

83. Für eine Übersicht über die ergriffenen Massnahmen und deren Würdigung vgl. Hettich, *passim*.

84. Von Bedeutung ist hier das nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC), das seit 2023 ein Bundesamt ist. Es gibt Betroffenen von Cyberattacken Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ab und trägt auch zur Prävention bei, indem es Warnungen zu aktuellen Gefahren und technische Schutzanleitungen publiziert.

85. Bundesrat, Wasserversorgungssicherheit, S. 14.

86. Vgl. VPB 1981 Nr. 49 S. 279, 280; BSK BV-Hänni, Art. 63a N. 1; SGK BV-Ehrenzeller B./Portmann, Art. 54 N. 10; Tiefenthal, Polizeirecht, N. 51; Schindler B., Bestattungs- und Friedhofsrecht, S. 580.

87. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 16, 30, m.H. auf Burckhardt, Kommentar, S. 14, m.w.H. Siehe ferner Blumer/Morel, S. 178; Dubs, II, S. 187; Hangartner, Art. 3 BV, S. 161; Ders., Kompetenzverteilung, S. 68 f. m.w.H.; Tschannen, N. 734.

88. Tschannen, Staatsrecht, N. 725 ff.; Malinverni/Hottelier/Randall/Flückiger, N. 995 ff., 1006 ff.

89. Fleiner, S. 42; Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 54 ff., 171; Knapp, S. 302 f.; Schürmann, S. 46 ff.

90. Vgl. die einlässliche Analyse bei Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 127 ff.

der Sache und zur Regelung des Aufgabenvollzugs geht dabei von den kantonalen Parlamenten auf den National- und Ständerat – der «doppelten Grundlage» der Bundessouveränität – über, wobei der Ständerat die Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes sichern sollte.⁹²

- 37 Die dem Bund zugewiesenen Kompetenzen sind grösstenteils in den Art. 54–135 BV niedergelegt (vgl. Art. 38–40 BV als Ausnahmen). Die Sozialziele (Art. 41 BV) begründen nach herrschender Lehre keine Bundeskompetenzen.⁹³ Soweit eine Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, kann die kantonale Legislative grundsätzlich **unmittelbar gestützt auf die subsidiäre Generalkompetenz** ein Gesetz erlassen. Eine Kompetenzgrundlage im kantonalen Verfassungsrecht ist nicht nötig, es sei denn, die Kantonsverfassung *selbst* verlange dies. Die subsidiäre Generalkompetenz ermächtigt die Kantone direkt und in dem Umfang, als sich der Kanton nicht mit geltendem Bundesrecht in Widerspruch setzt. «Neue» Aufgaben fallen ohne Weiteres in die Zuständigkeit der Kantone.⁹⁴ Kompetenzzuweisungen der BV an die Kantone sind rein deklaratorischer Natur (z.B. Art. 62 Abs. 1 und 112c Abs. 1 BV).⁹⁵
- 38 Ein Teil der Lehre unterscheidet zwischen «**Kompetenzen**» und «**Aufgaben**».⁹⁶ Für Biaggini enthält eine Kompetenz eine Ermächtigung, eine Massnahme zu ergreifen oder eine Regelung zu erlassen, und eine Aufgabe eine entsprechende Pflicht.⁹⁷ Diese Ansicht vertritt z.B. auch Rüttsche, dessen Definition der «öffentlichen Aufgabe» notwendig einen Auftrag des Gesetzgebers «im weiten funktionellen Sinn» (d.h. inkl. Aufträgen auf Verfassungs- oder Verordnungsstufe) voraussetzt.⁹⁸ Diese Auffassungen werden hier geteilt: Eine Kompetenz *wird* zu einer Aufgabe, wenn sie verpflichtend formuliert ist. Im Übrigen sei auf die differenzierte Darstellung bei Biaggini verwiesen.⁹⁹
- 39 Die Begründung neuer Bundeskompetenzen hat sich primär am **Subsidiaritätsprinzip** auszurichten (Art. 5a, 43a, 46 Abs. 3 und 47 Abs. 2 BV). Das Subsidiaritätsprinzip entfaltet nach h.L. keine rechtliche «Sperrwirkung», ist aber ein Appell, bestehende Kompetenzen schonungsvoll zu nutzen und neue Bundeskompetenzen nur aus überzeugenden Gründen zu schaffen.¹⁰⁰
- 40 Typischerweise ermächtigt eine Kompetenznorm den Bund als Ganzes, als staatsrechtliche Körperschaft, und lässt die Organzuständigkeit offen. Ermächtigt eine Kompetenz kein spezifisches Organ, liegt eine **sog. Verbandskompetenz** vor, d.h. eine Kompetenz, die vom Bund als Ganzes

91. Vgl. dazu schon Dubs, II, S. 58.

92. Siehe schon Dubs, Demokratie, S. 32. Dazu sei folgende Präzisierung angebracht: Nach dem ursprünglichen Strukturgedanken sind beide sowohl der National- als auch der Ständerat *Bundesorgane*, die aber auf unterschiedlicher Basis konstituiert werden sollten: Der Nationalrat auf der Basis der Kantonsvölker (heute Art. 149 Abs. 1 BV), der Ständerat auf der Basis der Kantone selbst (heute Art. 150 Abs. 2 BV). Der Ständerat vertritt dabei keine «Interessen» der Kantone, weder auf individueller noch auf kollektiver Ebene (VRdCH I-Kley, Verhältnis, N. 15 ff., 22 f.). Rechtlich ergibt dies bereits daraus, dass schon die BV von 1848 ein Instruktionsverbot für die Mitglieder beider Räte enthielt (Art. 91 BV [1848]; Burckhardt, Art 91 [S. 715 f.], heute Art. 161 BV). Dieses Instruktionsverbot hätte keinen Sinn gehabt, wenn der Mitglieder des Ständerates die Interessen ihrer jeweiligen «Heimkantone» oder der kollektiven Interessen der Kantone als staatsrechtliche Organisationseinheit im Bundesstaat hätten vertreten sollen. «Einmal gewählt, steht das Ständeratsmitglied rechtlich [...] dem Kanton ebenso unabhängig gegenüber wie das Mitglied des Nationalrates seiner Wählerschaft» (Fleiner/Giacometti, S. 45). Die Rolle des Ständerates war bis heute mehrfach auch Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. Einen kurzen Überblick zur Evidenz betreffend die «tatsächliche» Rolle des Ständerates findet sich bei Freiburghaus, S. 249 ff.

93. SGK BV-Egli/Schweizer, Art. 41 N. 10, m.w.H.

94. BGer-Urteil 2C.1076/2012 vom 27. März 2014, E. 7.1.

95. Vgl. auch Reich, BGK, § 12 N. 13.

96. Zum Ganzen siehe auch OK BV-Neier, Art. 42 N. 12 ff.

97. BSK BV-Biaggini, Art. 42 N. 21; vgl. auch Reich, BGK, § 12 N. 3.

98. Vgl. Rüttsche, Aufgaben, S. 157 ff.

99. BSK BV-Biaggini, Art. 42 N. 17 ff.

100. Kley, BGK, § 10 N. 20; Reich, BGK, § 12 N. 6; Tiefenthal, Vielfalt, S. 20 ff., der im gleichen Werk auch zu aktuellen praktischen Herausforderungen des Föderalismus – nicht nur betreffend Art. 3 BV – Stellung nimmt.

(eben als «Verband») wahrzunehmen ist.¹⁰¹ Primär zuständig ist der verfassungsmässige Gesetzgeber (Art. 148 Abs. 1 i.V.m. 164 BV). Das ausführende, den konkreten Gesetzesvollzug bestimmende Verordnungsrecht dagegen ist vom Bundesrat bzw. den Departementen und Bundesämtern zu erlassen (Art. 174, 178 Abs. 1 und 182 Abs. 1 BV). Welches Organ konkret für welche Regelungsmaterien zuständig ist, entscheidet sich in der Sache indes primär anhand des materiellen Gesetzesbegriffs (Art. 164 Abs. 1 BV).

- 41 In **«dringenden» oder «ausserordentlichen» Fällen** wird sodann jeweils die Frage aktuell, wann sich die Bundesversammlung und der Bundesrat über die in Art. 3 BV angelegte Kompetenzverteilung hinwegsetzen dürfen. Das parlamentarische Dringlichkeitsrecht erlaubt dies explizit, indem Art. 165 Abs. 3 BV vorsieht, dass dringliche Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben, innert Jahresfrist seit ihrem Erlass von Volk und Ständen angenommen werden müssen, um darüber hinaus Bestand zu haben. Dieses Prinzip gilt ohne Weiteres auch für Erlasse, welche der hergebrachten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen bzw. horizontalen und vertikalen Gewaltenteilungsvorschriften nicht nur teilweise entsprechen.
- 42 Für «Notverordnungen» der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. c BV) und des Bundesrates (Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3 BV) besteht eine andere Rechtslage. Ob – und falls ja, in welchem Ausmass – die Bundesorgane Massnahmen erlassen dürfen, die sich über die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nach Art. 3 BV hinwegsetzen, ist Teil des Lehrstreits, ob das Notrechtssystem der BV dem Bundesrat und der Bundesversammlung den Erlass sog. **«verfassungsderogierender Notverordnungen»** erlaubt. Nach herrschender Lehre (und u.E. zurecht) ist dies nicht der Fall.¹⁰² Soweit «Notverordnungen» materiell Gesetzes- oder Verfassungsrang zukommt, sind sie mit Blick auf Art. 3 BV wie gewöhnliche Bundesgesetze zu behandeln und müssen den Grundsatz der Einzelermächtigung wahren (vgl. N. 30 ff.); anderweitige Einschränkungen der subsidiären Generalkompetenz der Kantone sind verfassungswidrig. Angesichts des «Querschnittscharakters» notrechtlicher Anordnungen (z.B. die Regulierung der Wirtschaft sowie des Masken-, Impf-, Test- und Zertifikatswesens während der COVID-19-Pandemie) ist deren Legalität im Lichte von Art. 3 BV somit stark von der Ausgestaltung der Massnahmen und deren rechtlichen Abstützung abhängig. Weil diese Bestimmung die kompetenzrechtliche Seite des «Notverordnungsrechts» beschlägt, setzt die Wahrung von Art. 3 BV eine einlässliche präventive Kontrolle geplanter Rechtsakte voraus, insbesondere für «verfassungsunmittelbar» erlassene Massnahmen, aber auch für solche, die sich auf ein Bundesgesetz (z.B. das EpG) stützen. Das wichtigste Mittel bildet dabei die verfassungskonforme Auslegung der Bundeskompetenzen (vgl. N. 67).

3. Typologie der Rechtsetzungskompetenzen

- 43 Bei den **Arten von Kompetenzen** ist zwischen Rechtsetzungskompetenzen (oder Gesetzgebungskompetenzen) und Vollzugskompetenzen (oder Verwaltungskompetenzen) zu unterscheiden.¹⁰³
- 44 Die Rechtsetzungskompetenzen des Bundes können nach ihrem **sachlichen Umfang** oder nach ihrer **Wirkung auf die kantonale Souveränität** systematisiert werden.¹⁰⁴ Ob den Kantonen im Anschluss an Massnahmen des Bundes (im gleichen Sachbereich) ein eigener Spielraum verbleibt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Für die Ermittlung des den Kantonen verbleibenden Gestaltungsspielraums ist die Art der Bundeskompetenz und der Grad ihrer Ausnutzung massgebend.¹⁰⁵

101. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 41, 71. – Zum Subsidiaritätsprinzip siehe etwa OK BV-Walther, Art. 5a N. 34 ff. und *passim*.

102. Für eine aktuelle Darstellung des Meinungsstandes vgl. SGK BV-Saxer/Brunner, Art. 185 N. 59 ff.

103. Malinverni/Hottelier/Hertig Randall/Flückiger, N. 1073 ff.

104. Biaggini verwendet die Ausdrücke «Inhalt und Tragweite», vgl. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 30.

- 45 Ausnahmsweise können sich durch Verfassungsauslegung auch **stillschweigende Kompetenzen** des Bundes ergeben. Die herrschende Lehre unterscheidet Zuständigkeiten «kraft Sachzusammenhangs» (*implied powers*) und Zuständigkeiten, die «wesensgemäss» bzw. «kraft föderativen Staatsaufbaus» dem Bund zustehen (*inherent powers*).¹⁰⁶ Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs folgt «aus der Notwendigkeit, eine Aufgabe überhaupt erst ausüben zu können».¹⁰⁷ Darunter fallen auch Kompetenzen, die aus dem Sachzusammenhang mehrerer Einzelkompetenzen gewonnen werden. Ein Beispiel dafür ist das EntG, dessen Ingress nicht weniger als 16 Sachkompetenzen als Verfassungsgrundlagen aufführt.¹⁰⁸ Eine Kompetenz kraft föderativen Staatsaufbaus dagegen leitet sich aus dem Bundesstaatsprinzip ab für Sachbereiche, die nur der Bund regeln kann. Dieser Kompetenztyp existiert häufiger, als man denken würde: So fehlen noch heute explizite Verfassungsgrundlagen für das ParlG (Art. 165 Abs. 1 lit. g BV), das RVOG, das BPG (beide Art. 173 Abs. 2 BV) und für weitere Erlasse.¹⁰⁹

a. Sachlicher Umfang der Bundeskompetenzen

- 46 Jede Kompetenz statuiert einen rechtlichen Regelungsspielraum. Dessen Dimensionen können dem zu regelnden Lebensbereich entsprechen oder auf gewisse Teilaspekte davon begrenzt sein.¹¹⁰ Unter diesem Aspekt können umfassende Kompetenzen, fragmentarische Kompetenzen sowie Grundsatz- bzw. Rahmengesetzgebungskompetenzen unterschieden werden:¹¹¹

- **Umfassende Bundeskompetenzen** ermächtigen den Bund, alle Rechtsfragen bis in die Einzelheiten zu regeln. Bei der zu regelnden Materie kann es sich um einen *Sachbereich* (z.B. Art. 74 Abs. 1 BV [Umweltschutz]) oder um einen *Rechtsbereich* (z.B. Art. 122 f. BV [formelles und materielles Zivil- und Strafrecht]) handeln. Dieser Kompetenztypus ist der Regelfall.
- **Fragmentarische Bundeskompetenzen** beziehen sich auf gewisse Ausschnitte eines Lebens- oder Sachbereichs. Die BV macht dabei also konkrete Einschränkungen beim *Regelungsbereich*, nicht aber bei der *Regelungsintensität* in diesen Regelungsbereichen. Mit anderen Worten dürfen nur gewisse Rechtsfragen geregelt werden, diese allerdings bis ins Detail. Wichtige Beispiele enthält Art. 118 Abs. 2 BV in lit. a (Umgang mit bestimmten Gegenständen und Organismen), lit. b (Bekämpfung bestimmter Krankheiten) und lit. c (Schutz vor ionisierenden Strahlen).¹¹²
- **Grundsatz-/Rahmengesetzgebungskompetenzen** ermächtigen den Bund, für einen Sachbereich rahmengebende Regeln aufzustellen. Sie verpflichten ihn zugleich, Detailfragen der Regelung durch die Kantone zu überlassen. Diese Kompetenzen schränken den zulässigen Detailgrad einer Bundesregelung auf Rechtsfragen von zentraler und landesweiter Bedeutung ein.¹¹³ In der Praxis kommt diese Form der Gesetzgebung vor allem in «bundesrechtlichen Mindestanforderungen» an kantonale Vollzugssysteme vor. Beispiele sind die Art. 64a Abs. 1 BV (Weiterbildung), Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BV (Ausbildungsbeiträge) sowie Art. 67a Abs. 3 BV (musikalische Bildung), Art. 75 Abs. 2 BV (Raumplanung), Art. 76 Abs. 2 BV (Wasser), Art. 77 Abs. 2 BV (Schutz des Waldes), Art. 79 (Jagd und Fischerei), Art. 88 Abs. 1 BV (Fuss-, Wander- und Velowege), Art. 89 Abs. 2 BV (Energiepolitik), und Art. 129 Abs. 1 BV (Steuerharmonisierung).¹¹⁴

105. Vgl. Griffel, S. 8 f.; ähnlich Reich, BGK, § 12 N. 11 ff. und Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 185 ff.

106. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 34 f.; SGK BV-Schweizer, Art. 3 N. 14 f.; CR Cst.-Martenet, Art. 3 N. 19 ff.; Hangartner, S. 73 ff.; Reich, BGK, § 12 N. 23 ff.; Tschannen, N. 749 ff.

107. OK BV-Neier, Art. 42 N. 22.

108. Vgl. die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung, BBl 2018 4713, 4727.

109. Dazu und zum Folgenden BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 41 ff.; ferner SGK BV-Schweizer, Art. 3 N. 14.

110. Vgl. das differenzierte System von Tschannen, N. 754 ff. betreffend die Umschreibung von Bundesaufgaben.

111. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1084 ff.; Tschannen, N. 768 ff.; Reich, BKG § 12, *passim*.

112. Statt vieler siehe SGK BV-Poledna/Rütsche, Art. 118 N. 22.

113. Vgl. die sehr differenzierte Abhandlung von Griffel, S. 10 ff., insb. 32 ff.

b. Wirkung auf die kantonalen Kompetenzen

47 Bundeskompetenzen können sich unterschiedlich auf die originäre kantonale Zuständigkeit in diesem Sachbereich auswirken. Im Vergleich zur *Art* der Kompetenz handelt es sich bei der Beurteilung der Wirkung auf die kantonale Souveränität gleichsam um eine **zusätzliche Dimension**, um Bundeskompetenzen heuristisch zu erfassen. Unter diesem Aspekt können konkurrierende, ausschliessliche und parallele Kompetenzen unterschieden werden:¹¹⁵

- **Konkurrierende Kompetenzen** bewirken, dass kantonales Recht erstens seine Wirkung nur verliert, wenn das Bundesgesetz in Kraft tritt, und zweitens nur soweit der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz ausgeschöpft hat (sog. nachträglich-derogatorische Wirkung). Solange und soweit der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz also nicht ausgeschöpft hat, bleiben zufolge der subsidiären Generalkompetenz die Kantone für die Regelung jenes Sachbereichs zuständig. Die umfassende und konkurrierende Kompetenz bildet den Normalfall.¹¹⁶
- **Ausschliessliche Kompetenzen** bewirken, dass das kantonale Recht bereits mit der Begründung der Bundeskompetenz ausser Kraft tritt (sog. ursprünglich-derogatorische Wirkung). Dies ist ein seltener Fall. Gängige Beispiele sind Art. 54 BV (auswärtige Angelegenheiten), Art. 99 BV (Münz-, Geld- und Währungswesen), Art. 133 BV (Zollwesen).¹¹⁷ Ein kantonales Gegenstück dazu existiert nach h.L. nicht,¹¹⁸ auch nicht im Sonderfall der kantonalen Regalrechte.
- **Parallele Kompetenzen** zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf die kantonale Kompetenz im gleichen Sachbereich keine Wirkung haben, Bundes- und kantonales Recht mithin nebeneinander bestehen können.¹¹⁹ Diesen Kompetenztyp gibt es vor allem dort, wo der Staat Fördersysteme betreibt,¹²⁰ so z.B. im Bereich der Kultur (Art. 69 Abs. 1 BV), darüber hinaus aber auch im Bereich der direkten Steuern (Art. 128 i.V.m. Art. 134 BV *e contrario*).

c. Auslegung von Rechtsetzungskompetenzen

48 Der Kompetenzkatalog der BV ist ein wenig systematisches Netz aus Einzelaufgaben, die sehr unterschiedlich umgesetzt und in der Praxis je nach zeitgenössischen Regulationsbedürfnissen **evolutiv ausgelegt** werden. Dahinter steht die Einsicht, dass sich die Regulationsbedürfnisse einer Gesellschaft angesichts gewandelter Wertvorstellungen oder neuer Herausforderungen mit der Zeit ändern bzw. weiterentwickeln können, und der Verfassungsgeber dem Bund eine Regelungskompetenz insofern «zukunfts offen» erteilt hat.¹²¹ Der Gesetzgeber soll nicht durch historische Werturteile in seiner Tätigkeit gehindert werden, es sei denn, einer Kompetenznorm seien inhaltlich klare rechtliche Schranken gesetzt.

49 Nun sind **Bundeskompetenzen** aber oft sehr **offen und knapp formuliert**. Abgesehen von der Typologie (N. 43 ff.) fallen ihre inhaltlichen Schranken selten in die Augen und müssen durch sorgfältige Auslegung festgestellt werden. Der Wortlaut bildet dabei den Ausgangs- und Schlusspunkt der Auslegung. Weil dieser aber «nicht immer aussagekräftig [...] und nicht immer verlässlich»¹²² ist,

114. Siehe dazu Griffel, S. 12 ff., 20 ff.

115. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1091 ff.; Malinverni/Hottelier/Hertig Randall/Flückiger, N. 1076 ff.; Tschannen, N. 762 ff.; Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 201 ff.

116. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 51; SGK BV-Schweizer, Art. 3 N. 21; Tschannen, N. 762.

117. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 54; Tschannen, N. 776; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1097 ff.; kritisch Kley, Bundeskompetenzen, *passim*.

118. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 55.

119. CR Cst.-Martenet, Art. 3 N. 60 schreibt von einer dauerhaften Koexistenz beider Rechtsordnungen.

120. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 52.

121. Vgl. Pfisterer, S. 708 ff., 716 ff.; für die Grundsatzgesetzgebungskompetenz auch Griffel, S. 30 ff.

122. Vgl. OFK BV-Biaggini, Vor Art. 32–135 N. 16.

richtet sich der Sinn der gewählten Worte insbesondere auch nach der bisherigen Anwendungspraxis. Auch dabei bestehen jedoch Limitationen, weil die Staatspraxis nicht immer auf einer einwandfreien Interpretation der Kompetenznorm beruht. Entscheidend ist daher das Zusammenspiel aller Auslegungselemente.

- 50 Bundesgesetze, die einmal in Kraft getreten sind, können von keiner anderen Behörde mehr geändert oder aufgehoben werden als von der Bundesversammlung selbst. Grund dafür ist, dass Bundesgesetze nicht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden können (Art. 189 Abs. 4 Satz 1 BV; Art. 82 lit. b BGG *e contrario*). Bundesrecht, das in Verletzung des Grundsatzes der Einzelermächtigung erlassen wurde, ist für die Kantone verbindlich (Art. 49 Abs. 1 BV). Für das Bundesgericht gilt mit Blick auf Bundesgesetze dasselbe (Art. 190 Abs. 1 i.V.m. 148 Abs. 1 BV). Mit anderen Worten **bestimmt** der **Bundesgesetzgeber** also endgültig über die **Tragweite** seiner eigenen Kompetenzen.¹²³ Eine sorgfältige Auslegung bzw. korrekte Ermittlung der Tragweite einer Zuständigkeitsnorm des Bundes erscheint damit bei der Planung eines neuen Gesetzes oder einer Gesetzesänderung als das wichtigste Mittel zum «Schutz» der kantonalen Souveränität (vgl. N. 42; N. 67).
- 51 Diese Weichenstellungen in Bezug auf die horizontale und vertikale Gewaltenteilung ändern nichts daran, dass eine evolutive Auslegung von Bundeskompetenzen mit der dogmatischen Funktionsweise von Art. 3 BV an sich vereinbar ist. Der **Grundsatz der Einzelermächtigung** verlangt allerdings, dass sich «**neue**» **Regelungsbedürfnisse auf geltende Kompetenznormen zurückführen** lassen müssen. Andernfalls setzt ihre Regulierung eine neue (eigene) Kompetenznorm voraus – oder die Regelungszuständigkeit bleibt kraft subsidiärer Generalkompetenz bei den Kantonen. Jedes Argument gegen eine (allzu) flexibel-evolutive Auslegung geltender Kompetenznormen muss mit Blick auf Art. 3 BV somit aus dem Wortlaut, der Geschichte und dem Zweck der einschlägigen Kompetenzen selbst gewonnen werden.
- 52 Art. 3 BV entfaltet somit nur dann eine rechtliche **Sperrwirkung**, wenn die Subsumtion neuer Regelungsphänomene oder -bedürfnisse unter geltende Kompetenznormen den Grundsatz der Einzelermächtigung verletzt. Nur in dieser Hinsicht verbietet Art. 3 BV Einschränkungen kantonaler Regelungsbefugnisse (bzw. ihrer «Souveränität»). Diese **Schrankenfunktion** ist allerdings nur ein **Nebenprodukt** des sich aus dem Grundsatz der Einzelermächtigung ergebenden Verbots einer die kantonale Souveränität verletzenden Handhabung von Bundeskompetenzen. Jedenfalls ist es keine ursprüngliche Zielsetzung des Art. 3 BV, einer (wie auch immer definierten) Zentralisierung von Rechtsetzungskompetenzen beim Bund¹²⁴ Einhalt zu gebieten.¹²⁵ Aus der Warte des Art. 3 BV ist an sich jede Zentralisierung beim Bund bzw. jede «Souveränitätsbeschränkung» der Kantone zulässig, wenn sie sich auf eine hinreichende Verfassungsgrundlage stützen kann (vgl. N. 8; zur Problematik des Rechtsschutzes vgl. N. 57 ff.).
- 53 Im Anschluss daran lässt sich fragen, ob der Grundsatz der Einzelermächtigung – z.B. im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle – auch **gegen eine evolutive Konkretisierung von Bundesgesetzen** angerufen werden kann. Ob die Sperrwirkung des Art. 3 BV auch auf den Erlass konkretisierender Verordnungen oder Allgemeinverfügungen (insbesondere Pläne, Register, Inventare und Listen), vertraglichen Vereinbarungen (z.B. Programmvereinbarungen [Art. 46 Abs. 2 BV]) oder

123. Vgl. schon Blumer/Morel, S. 179; Burckhardt, Abgrenzung, S. 221; Imboden, Bundesrecht, S. 57 ff.

124. Zur «Zentralisierungstendenz» generell: SGK BV-Müller, Art. 42–135 N. 27 ff.; in der Rechtsetzung: CH-Stiftung, 2021, S. 2; Dies., 2022, S. 7 f.; betreffend Programmvereinbarungen: Hänni, Finanzausgleich, S. 87.

125. Siehe schon Burckhardt, Kommentar, S. 14, nach dessen Verständnis der ursprünglichen Konzeption der BV von 1848 dem Bund nur diejenigen Befugnisse übertragen werden sollten, «deren Vereinheitlichung ein unabweisbares Bedürfnis der Zeit war [...]».

aber auf den Erlass von *soft law* ausstrahlt, dürfte in der Praxis vor allem betreffend Art. 49 Abs. 1 BV eine Rolle spielen; die Rechtsprechung zu dieser Norm ist allerdings spärlich. Theoretisch ist eine solche Ausstrahlungswirkung zu bejahen, wenn neue Regelungsphänomene der Einfachheit halber «untergesetzlich» nachvollzogen werden, die unterliegende Zuständigkeitsnorm diese Phänomene aber nicht rechtsgenügend erfassen (vgl. N. 51). Im Streitfall trägt der Bund die Beweislast dafür, dass er aus «kompetenzrechtlicher» Perspektive verfassungskonform handelt (vgl. N. 26). Angesichts der (Zukunfts-)Offenheit von Kompetenznormen (vgl. N. 48 f.) aber dürften derlei «untergesetzliche Konkretisierungen» in der Regel eher mangels einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Art. 164 Abs. 2 BV) verfassungswidrig sein.

4. Vollzugskompetenzen

- 54 Eine Gesetzgebungskompetenz schliesst die Regelung des Vollzugs (Konkretisierung, Anwendung, Ausführung und Aufsicht) mit ein.¹²⁶ Welches Organ zu welchem Grad zuständig ist, fragt sich nicht nur aus der Warte der horizontalen, sondern auch der **vertikalen Gewaltenteilung**. Hier gilt ein weiteres Regel-Ausnahme-Prinzip: Rechtliche Regeln des Bundes sollen grundsätzlich von den Kantonen vollzogen werden (Art. 46 BV), es sei denn, die Verfassung oder das Bundesgesetz ordnen etwas anderes an. Auch dieser «Vollzugsföderalismus» hat seine Wurzeln im 19. Jahrhundert.¹²⁷
- 55 Aus der Souveränitätsgarantie (Art. 3 Satz 1 BV) folgt eine **kantonale Organisationsautonomie**, die auch beim Vollzug bundesrechtlicher Vorgaben gilt (vgl. auch 46 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 2 BV). Danach können die Kantone den Modus des Vollzugs bundesrechtlicher Vorgaben (unter Berücksichtigung lokaler Sachzwänge und Präferenzen) selbst wählen, soweit ihnen das Bundesrecht dazu Raum lässt. Eine primäre Schranke kantonaler Organisationsautonomie (sowohl in Bezug auf den Vollzug des Bundesrechts als auch in Bezug auf die kantonale Ausübung von Rechtsetzungskompetenzen) bildet Art. 49 Abs. 1 BV, wonach kantonales Recht nicht gegen den Sinn und Geist bundesrechtlicher Vorgaben verstossen darf,¹²⁸ sowie Art. 49 Abs. 2 BV, wonach der Bund den Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone überwacht (sog. Bundesaufsicht).
- 56 Illustrative **Praxisbeispiele** betreffend die kantonale Organisationsautonomie (bzw. damit zusammenhängende Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen) sind namentlich die Urteile des Bundesgerichts zum Verhältnis zwischen den Covid-19-Verordnungen des Bundes sowie den Massnahmen der Kantone, welche sich auf den direkt anwendbaren Art. 40 EpG und/oder kantonales Verfassungs- oder Gesetzesrecht (z.B. kantonale Gesundheitsgesetze) stützten.¹²⁹

C. Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen

1. Grundlagen

- 57 Das Verhältnis von Bundesrecht und kantonalem Recht¹³⁰ kann vielfältig zu Kompetenzkonflikten führen.¹³¹ Ein Kompetenzkonflikt **im weiteren Sinn** liegt vor, wenn Uneinigkeit besteht, welches Gemeinwesen inwiefern zur Rechtsetzung oder -anwendung (vgl. N. 43 ff., N. 54 ff.) zuständig ist. Liegt die Ursache jedoch nicht in einer blossen Regelungs- oder Handlungsabsicht, sondern in einem

126. Statt vieler vgl. BSK BV-Biaggini, Art. 3 N. 61; CR Cst.-Martenet, Art. 3 N. 69.

127. Zur Vertiefung vgl. Biaggini, Theorie und Praxis, *passim*; Knapp, S. 346 ff.

128. Siehe SGK BV-Ruch/Errass, Art. 49 N. 11, m.w.H.; BGE 145 IV 10, 11 f. E. 2.1; 142 II 369, 382 E. 5.2.

129. Vgl. z.B. BGE 147 I 478, 489 ff. E. 3.6–3.8, wonach Art. 40 EpG den Kantonen die Kompetenz für „eigene Massnahmen“ verleiht und BGE 148 I 19, 25 E. 4.6, wonach die Kantone gestützt auf Art. 40 EpG auch schärfere Massnahmen als der Bund erlassen dürfen (vgl. auch Urteil des BGer 2C_183/2021 vom 23.11.2021, E. 3.7); vgl. zudem BGE 148 I 33, 39 ff., E. 5.5.

130. Differenzierend Saladin, Autonomie, S. 448 ff.; ferner Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 150 ff.

131. Komm. aBV-Saladin, Art. 3 N. 211 ff.

Normkonflikt,¹³² besteht ein Kompetenzkonflikt **im engeren, verfahrensrechtlich relevanten Sinn** (N. 65 f.).

- 58 Art. 3 BV lässt sich für die Beilegung von Kompetenzkonflikten nichts entnehmen.¹³³ Aus dieser Bestimmung lässt sich ableiten, nach welchen Regeln die Kompetenzen des Bundes gegen jene der Kantone abzugrenzen sind. Weder spricht sich Art. 3 BV aber darüber aus, ob Vorschriften des Bundes gegenüber Vorschriften der Kantone Vorrang haben sollen, noch darüber, welche Rechtsnormen das Bundesgericht aufheben darf oder nicht. Rein auf der Grundlage von Art. 3 BV verfügen der Bund und die Kantone somit grundsätzlich über eine **symmetrische «Kompetenzgarantie»**.
- 59 Im gesamten Verfassungsgefüge lässt sich diese isolierte Betrachtung allerdings nicht aufrechterhalten. Wo der Bund zur Regelung eines Sachbereichs zuständig ist, verlangt die Struktur des Bundesstaates, dass sich die Kantone an dessen Anordnungen halten. Diese zentrale Weichenstellung führt dazu, dass die Stellung der Kantone in ein **materielles Ungleichgewicht zugunsten des Bundes** gerät.¹³⁴ Dafür zeichnen in erster Linie folgende verfassungsrechtliche Festlegungen verantwortlich:
- Kompetenzkonformes Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalem Recht vor (Art. 49 BV).
 - Kompetenzkonformes Bundesrecht geht kantonalem Recht vor, wenn ein Bundeserlass eine kantonale Regelung ersetzt. Das kantonale Recht verliert dann seine eigenständige Bedeutung.¹³⁵
 - Kompetenzwidrig erlassene oder anderweitig verfassungswidrige Bundesgesetze müssen vom Bundesgericht gegenüber kantonalem Recht durchgesetzt werden, solange die Bundesversammlung das entsprechende Bundesgesetz (bzw. Teile davon) nicht ausser Kraft setzt (vgl. insb. Art. 190 BV).¹³⁶
- 60 Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um Kollisionsregeln, welche die Beilegung von Kompetenzkonflikten zwischen dem Bund und den Kantonen anleiten. Das Bundesgericht darf die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen nur prüfen und feststellen (Art. 190 BV), diese aber nicht aufheben (Art. 189 Abs. 4 Satz 1 BV). Für Verordnungen des Bundes gilt dasselbe, soweit das Gesetz keine Ausnahmen vorsieht (Art. 189 Abs. 4 Satz 2 BV). Das Vorstehende zeigt, dass der **Rechtsschutz der Kantone** gegenüber dem Bund im schweizerischen Recht (im Vergleich z.B. mit den Kompetenzen der Verfassungsgerichte Deutschlands¹³⁷ oder der USA¹³⁸) eher **schwach ausgeprägt** ist.
- 61 Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen können im schweizerischen Recht **auf zwei Wegen** beigelegt werden: Einerseits durch Vermittlung bzw. «Einvernehmen» (N. 62 ff.) und andererseits auf dem Rechtsweg, indem das Bundesgericht eine Verletzung von Art. 3 BV durch den Bund feststellt und dessen Behebung der Bundesversammlung überlässt (N. 64 ff.).

132. Vgl. Imboden, Bedeutung, S. 132; ferner OFK BV-Biaggini, Art. 49 N. 7 f.; Reich, BKG, § 12 N. 46 ff.

133. Vgl. auch Burckhardt, Kommentar, S. 14.

134. Vgl. VRdCH 2020 I-Kley, Verhältnis, N. 24.

135. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1179; für Giacometti, S. 153, wird die kant. Norm «beseitigt».

136. Siehe auch VRdCH I-Brühl-Moser, N. 48; CR Cst.-Martenet, Art. 190 N. 77. – Ein Beispiel ist die Teilbesteuerung von Grossaktionären (BGer-Urteil 2C_599/2012 vom 16. August 2013, E. 3.3; BGE 136 I 49, 57 ff. E. 4.3 ff.; 136 I 65, 78 E. 5.5), welche das BGer für verfassungswidrig erklärt hat, in der STAF-Vorlage aber trotzdem für alle Kantone obligatorisch erklärt wurde (StHG Komm. Reich/Weidmann, Art. 7 N. 59a).

137. Zu den Kompetenzen des deutschen Bundesverfassungsgerichts vgl. Art. 92 ff. GG.

138. Im *leading case* U.S. Supreme Court, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803) stellte der amerikanische Verfassungsgerichtshof seine Kompetenz fest, Erlasse des Bundesparlaments kraft eigenen Rechts (ohne Mitwirkung des Parlaments) ganz oder teilweise ausser Kraft zu setzen. – Für einen Systemvergleich siehe Benoît, S. 151 ff.; Looser, Rechtskontrolle, *passim*.

2. Kooperative Beilegung von Kompetenzkonflikten

- 62 Gemäss Art. 44 Abs. 3 BV sind «Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund [...] nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung» beizulegen. Der Begriff der «Streitigkeit» umfasst dabei sowohl rechtliche Konflikte als auch politische Meinungsverschiedenheiten.¹³⁹
- 63 Dieser einvernehmliche Streitbeilegungsmechanismus ist Ausdruck des «kooperativen» Föderalismus in der Schweiz (Art. 44 Abs. 1 BV). Bund und Kantone sollen auch in Konfliktsituationen – sofern diese infolge der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV) überhaupt erst auftreten – gemeinsam und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen eine Lösung finden.¹⁴⁰
- 64 Der Rechtsweg an das Bundesgericht (vgl. N. 65 f.) soll erst ergriffen werden können, wenn die einvernehmliche Konfliktbeilegung gescheitert ist.¹⁴¹

3. Rechtsschutz der Kantone mit Blick auf Art. 3 BV

- 65 Die Kantone verfügen über prozessuale Rechte, um ihre verfassungsmässigen Rechte gegenüber dem Bund zu wahren. Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG verleiht «Gemeinwesen» in Rahmen des Art. 82 BGG ein selbstständiges Beschwerderecht, um «Verletzungen von Garantien [zu] rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt» (vgl. Art. 189 Abs. 1 lit. e BV). Eine **Reduzierung kantonaler Souveränität** durch kompetenzwidrig erlassenes Bundesrecht ist davon ohne Weiteres erfasst.¹⁴² Zudem können kantonale Organe, z.B. die Regierung, bei innerkantonalen Streitigkeiten nach Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert sein, zur Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen ein Rechtsmittel zu ergreifen.¹⁴³
- 66 Darüber hinaus können Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen zwei oder mehreren Kantonen unter sich mittels **Klage** direkt vor Bundesgericht gebracht werden (Art. 189 Abs. 2 BV; Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG).¹⁴⁴ Anders als im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) ist hier eine «abstrakte» Anfechtung von Bundesrecht – losgelöst von einem konkreten Einzelakt – möglich. Die erläuterten Einschränkungen der Kompetenzen des Bundesgerichts gelten allerdings auch im Rahmen der staatsrechtlichen Klage (vgl. N. 50, N. 60).
- 67 Das wirksamste Mittel, welches die Kantone zum «Schutz» ihrer Souveränität bemühen können, ist die **verfassungskonforme Auslegung**. Sie greift sowohl, wenn das Bundesgericht die Verfassungskonformität kantonalen Rechts prüft (abstrakte Normenkontrolle), als auch, wenn es im Verfahren der konkreten Normenkontrolle *vorfrageweise* die Verfassungskonformität von Bundesrecht in den Blick nimmt.
- 68 Für den Fall einer **abstrakten Normenkontrolle** kantonalen Rechts hat die verfassungskonforme Auslegung eine **Schutzfunktion**, weil das Bundesgericht nach ständiger Praxis kantonale Erlasse nur dann aufhebt, wenn sich diese nicht verfassungskonform auslegen lassen.¹⁴⁵ Im Fall der **konkreten Normenkontrolle** von Bundesrecht dagegen hat die verfassungskonforme Auslegung in Bezug auf

139. Komm. BV-Biaggini, Art. 44 N. 11; vgl. auch Luks, N. 106, m.w.H.

140. Zum Begriff des kooperativen Föderalismus vgl. Dominicé, S. 749 ff.; Häfelin, S. 572 ff. Siehe zudem Jaag, *passim*; VRdCH I-Waldmann, *passim*.

141. BSK BV-Waldmann/Kraemer, Art. 44 N. 29.

142. Vgl. BSK BGG-Waldmann, Art. 89 N. 57 (zweites Lemma), m.w.H.

143. Siehe BGE 141 II 161, 164 E. 2.1, vgl. auch E. 2.3, m.w.H.

144. Zur Klage als Verfahren, in dem sich Bund und Kantone «auf Augenhöhe» begegnen, vgl. Luks, N. 108.

145. BSK BGG-Aemisegger/Scherrer Reber, Art. 82 N. 68; BGE 146 I 62, 65 f. E. 4; 143 I 109, 118 ff. E. 6.

den Bundeserlass, auf den sich der angefochtene Einzelakt stützt, eine **Appellfunktion**. Indem das Bundesgericht eine verfassungswidrige Kompetenzüberschreitung durch den Bundesgesetzgeber (oder den Bundesrat) feststellt und der einschlägigen Norm im Einzelfall die Anwendung versagt, weist es die Bundesorgane auf einen Fehler hin und legt diesen nahe, das Recht zu ändern.¹⁴⁶ Im Übrigen sei für das Zusammenspiel der Art. 49, 189 Abs. 4 und Art. 190 BV auf die jeweiligen Einzelkommentierungen verwiesen.

Zu den Autoren

MLaw Noah Rohner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Recht, Medizin und Technologie der Universität Zürich.

Prof. Dr. iur. et Dr. med. Kerstin Noëlle Vokinger, LL.M., ist Professorin und Inhaberin des Lehrstuhls für Recht, Medizin und Technologie an der Universität Zürich und der ETH Zürich.

WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Auer Andreas, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Benoît Anne, Le partage vertical des compétences ent tant que le garant de l'autonomie des Etats fédérés en droit suisse et en droit américain, Diss. Genf 2009.

Biaggini Giovanni, Der Schweizerische Bundesstaat und seine Verfassungen. Versuch einer verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Standortbestimmung aus Anlass des 175. Doppelgeburtstags, in: ZSR 142 (2023) II, S. 5–150.

Blumer Johann Jakob/Morel Joseph, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Erster Band, 2. Aufl., Schaffhausen 1877.

Dubs Jakob, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Dargestellt für das Volk, Erster Theil. Allgemeine Einleitung und Kantonalstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1878.

Dubs Jakob, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Dargestellt für das Volk, Zweiter Theil. Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878.

Hangartner Yvo, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt am Main 1974.

Hangartner Yvo, Begriff und Bedeutung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV), in: ZSR 131 (2012) I, S. 145–157 (zit. Eigenständigkeit).

Imboden Max, Die staatsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes «Bundesrecht bricht kantonales Recht», in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 127–144.

Imboden Max, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus, in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 175–197.

Knapp Blaise, Le fédéralisme, in: ZSR 125 (1984) II, S. 275–430.

Kley Andreas, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 58–83 (zit. VRdCH 2020 I-Kley, Verhältnis).

146. Rüttsche, Normenkontrollen, S. 298, m.w.H.; BSK BGG-Aemisegger/Scherrer Reber, Art. 82 N. 70a. – Vgl. Fn. 143 zum Beispiel der Besteuerung von Grossaktionären.

Lehner Roman, Souveränität im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Habil. Göttingen 2020, Tübingen 2021.

Martenet Vincent, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Diss. Genf 1999, Basel 1999.

Saladin Peter, Bund und Kantone: Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in ZSR 125 (1984) II, S. 431–590.

LITERATURVERZEICHNIS

Aemisegger Heinz/Scherrer Reber Karin, Kommentierung zu Art. 82, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/ Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018.

Aubert Jean-François, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Band 1, Basel 1991.

Auer Andreas, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Baumann Robert, Bricht Bundesrecht kantonales Recht?, in: ZBl 117 (2016) 12, S. 643–658.

Benoît Anne, Le partage vertical des compétences en tant que garant de l'autonomie des Etats fédérés en droit suisse et en droit américain, Diss. Genf 2009.

Biaggini Giovanni, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat: Rechtsfragen der «vollzugsföderalistischen» Gesetzesverwirklichung am Beispiel des schweizerischen Bundesstaates und vergleichender Berücksichtigung der Rechtsverwirklichungsstrukturen in der Europäischen Gemeinschaft, Habil. Basel 1996 (zit. Theorie und Praxis).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 3, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BSK BV-Biaggini).

Biaggini Giovanni, Vorbemerkungen zu den Art. 42–135, in: Biaggini Giovanni, Orell Füssli Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. OFK BV-Biaggini, Vor Art. 42–135).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 44, in: Biaggini Giovanni, Orell Füssli Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. OFK BV-Biaggini, Art. 44).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 47, in: Biaggini Giovanni, Orell Füssli Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. OFK BV-Biaggini, Art. 47).

Biaggini Giovanni, Der Schweizerische Bundesstaat und seine Verfassungen. Versuch einer verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Standortbestimmung aus Anlass des 175. Doppelgeburtstags, in: ZSR 142 (2023) II, S. 5–150 (zit. Bundesstaat).

Blumer Johann Jakob/Morel Joseph, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Erster Band, 2. Aufl., Schaffhausen 1877.

Bodin Jean, Les six Livres de la République (deuxième réimpression de l'édition de Paris 1598), Darmstadt 1977.

Bradford Anu, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, New York 2020.

Breitenmoser Stefan, Föderalismus und Internationalisierung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich et al. 2020, S. 639–666.

Bundesrat, Föderalismus im Krisentest: Die Lehren aus der Covid-19-Krise ziehen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4522 Cottier vom 16. Dezember 2020, veröffentlicht am 15. Dezember 2023, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>, (besucht am 19.7. 2024).

Bundesrat, Wasserversorgungssicherheit und Wassermanagement – Grundlagenbericht. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.3610 Rieder vom 15.6.2018, veröffentlicht am 15.12.2021, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88853.html>, (besucht am 19.7.2024).

Burckhardt Walther, Grundsätzliches über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen, in: Walther Burckhardt. Aufsätze und Vorträge 1910–1938, Bern 1970, S. 219–234 (zit. Abgrenzung).

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

Burckhardt Walther, Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, in: Zaccaria Giacometti/Dietrich Schindler (Hrsg.), Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag, Tübingen 1927, S. 59–74 (zit. FS Fleiner).

Buser Denise, Föderalistischer Flickenteppich? Die Zusammenarbeit der Kantone in der Corona-Pandemie – unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitsbereichs, in: ZBl 122 (2021) 10, S. 535–557.

Brühl-Moser Denise, Schweizerischer Föderalismus im internationalen Vergleich, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 565–594 (zit. VRdCH I-Brühl-Moser).

Dominice Christian, Fédéralisme coopératif, in: ZSR NF 88 (1969) II, S. 743–894 (zit. Dominicé).

Dubs Jakob, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Dargestellt für das Volk, Erster Theil. Allgemeine Einleitung und Kantonalstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1878 (zit. Dubs, I).

Dubs Jakob, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Dargestellt für das Volk, Zweiter Theil. Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878 (zit. Dubs, II).

Dubs Jakob, Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung (Nachdruck des Originals von 1868), Paderborn 2012.

Egli Patricia, Kommentierung zu Art. 42, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Egli, Art. 42).

Egli Patricia, Kommentierung zu Art. 46, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Egli, Art. 46).

Egli Patricia/Schweizer Rainer J., Kommentierung zu Art. 41, Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die

schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Egli/Schweizer).

Egli Patricia, Kantone als Verfassungsorgane, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band III: Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 1677–1698.

Ehrenzeller Kaspar, Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch. Legislative Gestaltungskompetenzen bei angenommenen Volksinitiativen, Diss. St. Gallen 2020 (zit. Ehrenzeller K.).

Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland., Kommentierung zu Art. 54, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Ehrenzeller B./Portmann).

Fleiner Fritz, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von Fritz Fleiner, Zürich 1949 (zit. Fleiner/Giacometti).

Freiburghaus Rahel, Lobbyierende Kantone. Subnationale Interessenvertreter im Schweizer Föderalismus. Diss. Bern 2023.

Hangartner Yvo, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Habil St. Gallen, Bern/Frankfurt am Main 1974 (zit. Kompetenzverteilung).

Hangartner Yvo, Art. 3 BV, in: Alexander Ruch/Gérard Hertig/Urs Ch. Nef (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 155–170 (zit. Art. 3 BV).

Hangartner Yvo, Begriff und Bedeutung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV), in: ZSR 131 (2012) I, S. 145–157 (zit. Eigenständigkeit).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/ Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Holenstein Rolf, Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz 1848. Die Privatprotokolle und Geheimberichte, 2. Aufl., Basel 2023.

Huber Hans, Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen, Diss. Bern 1926.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020.

Giacometti Zaccaria, Über die Tragweite des Prinzips «Bundesrecht bricht kantonales Recht», in: Alfred Kölz (Hrsg.), Ausgewählte Schriften, Zürich 1994, S. 149–156.

Griffel Alain, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen. Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 17.2.2017, https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/bericht/die-grundsatzgesetzgebungskompetenz-gemass-art-75-abs-1-bv-tragweite-und-grenzen.pdf.download.pdf/Gutachten_Grundsatzgesetzgebung_final.pdf, besucht am 19.7.2024.

Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020.

Hettich Peter, Rechtliche Massnahmen zur Verhinderung und Bewältigung einer Strom- und Gasmangellage, in: ZBl 123 (2022) 12, S. 650–659.

Häfelin Ulrich, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: ZSR NF 88 (1969) II, S. 549–741.

Hänni Peter, Kommentierung zu Art. 61a, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Hänni).

Imboden Max, Die staatsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes «Bundesrecht bricht kantonales Recht», in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 127–144 (zit. Bedeutung).

Imboden Max, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus, in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 175–197 (zit. Föderalismus).

Imboden Max, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1940 (zit. Bundesrecht).

Imboden Max, Der nichtige Staatsakt, Habil. Zürich 1944 (zit. Staatsakt).

Imboden Max, Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre, in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 93–110 (zit. Souveränitätslehre).

Imboden Max, Rousseau und die Demokratie, in: Staat und Recht: Ausgewählte Schriften und Vorträge, Zürich/Basel/Genf 1971, S. 75–92 (zit. Rousseau).

Imboden Max, Die politischen Systeme, Basel 1964 (zit. Systeme).

Jaag Tobias, Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: AJP 22 (2013) 5, S. 774–781.

Jagmetti Riccardo, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir Constituant auf das Schweizerische Verfassungsrecht, Diss. Zürich 1920.

Kelsen Hans, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL 5 (1928), S. 30–88.

Kley Andreas, § 10 Grundfragen der Bundesstaatlichkeit, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl. 2021, Zürich/St. Gallen, S. 129–141 (zit. BGK, § 10).

Kley Andreas, Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 58–83 (zit. VRdCH 2020 I-Kley, Geschichte).

Kley Andreas, Verhältnis von Föderalismus und Demokratie, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 58–83 (zit. VRdCH 2020 I-Kley, Verhältnis).

Kley Andreas, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020 (zit. Verfassungsgeschichte).

Kley Andreas, Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Wirkung aus historischer Perspektive, in: recht 17 (1999) 6, S. 189–201 (zit. Bundeskompetenzen).

Knapp Blaise, Le fédéralisme, in: ZSR 125 (1984) II, S. 275–430 (zit. Knapp).

Kolarov Ana, Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik: Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der schweizerischen Kantone in verfassungsgeschichtlicher Perspektive, Diss. Zürich 2015.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Band 2: Ihre Grundlinien im Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004.

Ulrich Lampert, Das schweizerische Bundesstaatsrecht. Systematische Darstellung mit dem Text der Verfassung im Anhang, Zürich 1918.

Lehner Roman, Souveränität im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Habil. Göttingen 2020, Tübingen 2021.

Looser Martin E., Kommentierung zu Art. 190, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Looser).

Looser Martin E., Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, Diss. St. Gallen 2011 (zit. Rechtskontrolle).

Luks Zheni, Klage an das Bundesgericht bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen (Art. 120 BGG). Verfassungsrechtlicher Rahmen und Sachurteilsvoraussetzungen, Diss. Freiburg i. Ü, Bern 2022.

Malinverni Giorgio/Hottelier Michel/Hertig Randall Maya/Flückiger Alexandre, Droit Constitutionnel suisse, Band 1: l'état, 4. Aufl., Bern 2021.

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 3, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques, Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021 (zit. CR Cst.-Martenet, Art. 3).

Martenet Vincent, Kommentierung zu Art. 190, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques, Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021 (zit. CR Cst.-Martenet, Art. 190).

Martenet Vincent, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Diss. Genf 1999, Basel 1999 (zit. Autonomie).

Müller Jörg Paul/Biaggini Giovanni, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, in: ZBl 116 (2015) 5, S. 235–250.

Müller Lucien, Vorbemerkungen zu den Art. 42–135, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Müller, Vor Art. 42–135).

Nawiasky Hans, Allgemeine Staatslehre. Teil 3: Staatsrechtslehre, Einsiedeln u.a. 1956.

Neier Christina, Kommentierung zu Art. 42, in: Schlegel Stefan/Ammann Odile (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung. Onlinekommentar, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv42> (zit. OK BV-Neier, Art. 42).

Neier Christina, Kommentierung zu Art. 43a, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung. Onlinekommentar, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv43a>, zit. OK BV-Neier, Art. 43a).

Niedermann Dieter J., Zur Föderalismusreform – ein Diskussionsbeitrag aus kantonaler Sicht, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schaffhauser René/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 697–712.

Pfisterer Thomas, Die Bundesverfassung vor Vielfalt und Einheit im Wandel, in: AJP 18 (2009) 6, S. 706–726.

von Planta Peter Conradin, Die Schweiz und ihre Entwicklung zum Einheitsstaate, Zürich 1877.

Poledna Tomas/Rütsche Bernhard, Kommentierung zu Art. 118, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Poledna/Rütsche).

Reich Johannes, § 12 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2021, S. 153–167 (zit. BGK, § 12).

Reich Johannes, § 13 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 168–173 (zit. BGK, § 13).

Reich Johannes, Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 333–335 (zit. VRdCH 2020 I-Reich).

Reich Markus/Weidmann Markus, Kommentierung zu Art. 7, in: Zweifel Martin/Beusch Michael (Hrsg.), Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 4. Aufl., Basel 2022 (zit. BSK StHG-Reich/Weidmann).

Rhinow René, Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung, Basel 2000.

Rousseau Jean-Jacques, Du contrat social. Présentation, notes, bibliographie et chronologie par Bruno Bernardi (= Nachdruck des Originals [« Du contrat social ou principes du droit politique »] aus dem Jahr 1762), Paris 2001.

Ruch Alexander/Errass Christoph, Kommentierung zu Art. 49, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Ruch/Errass).

Ruck Erwin, Verfassungsrecht und Verfassungsleben, Berlin 1925.

Rütsche Bernhard, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 31 (2013) 4, S. 153–162 (zit. Aufgaben).

Rütsche Bernhard, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, in: ZBl 106 (2005) 6, S. 273–304 (zit. Normenkontrollen).

Saladin Peter, Bund und Kantone: Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in ZSR 125 (1984) II, S. 431–590 (zit. Autonomie).

Saladin Peter, Kommentierung zu Art. 3, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zu Bundesverfassung vom 29.5.1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. Komm. aBV-Saladin, Art. 3).

Saladin Peter, Art. 2 Ue-Bst., in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René/Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zu Bundesverfassung vom 29.5.1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996 (zit. Komm. aBV-Saladin, Art. 2 Ue-Bst.).

Saxer Urs/Brunner Florian, Kommentierung zu Art. 185, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. SGK BV-Saxer/Brunner).

- Schindler Benjamin, Rechtsanwendungsgleichheit im Mehrebenensystem, in: VVDStRL 78 (2019), S. 119–202 (zit. Schindler B., Mehrebenensystem).
- Schindler Benjamin, Alte und neue Fragen zum Bestattungs- und Friedhofsrecht, in: ZBl 124 (2023) 11, S. 571–593 (zit. Schindler B., Bestattungs- und Friedhofsrecht).
- Schindler Dietrich, Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. Aufl., Zürich 1970 (zit. Schindler D.).
- Schmid Gerhard, Souveränität, Staatlichkeit und Identität der Kantone, in: ZBl 85 (1984), S. 104–111 (zit. Schmid G.).
- Schmid Stefan G., Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 287–316 (zit. VRdCH 2020 I-Schmid S.).
- Schollenberger Johann, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berlin 1905.
- Schuppert Gunnar Folke, Staatswissenschaft, Baden-Baden 2003.
- Schürmann Leo, Revision der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen, in: Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Band 9: Die Stellung der Kantone im Bund, Einsiedeln/Köln 1947, S. 41–58.
- Schweizer Rainer J., Kommentierung zu Art. 3, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (SGK BV-Schweizer).
- Senn Marcel, Rechtsgeschichte. Ein Kulturhistorischer Grundriss, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2007.
- Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (CH-Stiftung), Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021, Parlamentarische Vorstösse in den eidgenössischen Räten vom 12.2.2021, https://chstiftung.ch/fileadmin/t8_jetpack/redaktion/Dokumente/Programme_Projekte/Foederalismusmonitoring/Monitoring_2017-2021/Anhang_Bericht_Parlamentarische_Vorstoesse-DE.pdf, besucht am 19.7.2024 (zit: Ch-Stiftung, 2021).
- Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (CH-Stiftung), Monitoringbericht Föderalismus 2017–2021, Politischer Synthesebericht vom 18.8.2022, https://chstiftung.ch/fileadmin/t8_jetpack/redaktion/Dokumente/Programme_Projekte/Foederalismusmonitoring/Monitoring_2017-2021/Synthesepapier_Monitoring_2017-2021-DE-Print.pdf, besucht am 19.7.2024 (zit. Ch-Stiftung, 2022).
- Tiefenthal Jürg, «Vielfalt in der Einheit» am Ende? – Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus, Zürich 2021 (zit. Vielfalt).
- Tiefenthal Jürg, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. Polizeirecht).
- Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.
- Usteri Johann Martin, Die Theorie des Bundesstaates. Ein Beitrag zur Allgemeinen Staatslehre, ausgearbeitet am Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. Zürich 1953.
- Waitz Georg, Das Wesen des Bundesstaates, in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, 1853, S. 494–530.
- Waldmann Bernhard, Staatsrechtliche Herausforderungen, in: Felix Uhlmann/Stefan Höfler (Hrsg.), Notrecht in der Corona-Krise, Zürich/St. Gallen 2021, S. 1–48 (zit. Herausforderungen).

Waldmann Bernhard, Kommentierung zu Art. 89, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK BV-Waldmann).

Waldmann Bernhard, Bundesrecht bricht kantonales Recht, in: Markus Rüsi/Julia Hänni/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen. Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 533–547 (zit. Bundesrecht).

Waldmann Bernhard, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin, Verfassungsrecht der Schweiz, Band 1: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 715–736 (zit. VRdCH I-Waldmann).

Waldmann Bernhard, Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus – nur noch Symbolik?, in: AJP 22 (2013) 9, S. 1332–1336 (zit. Symbolik).

Waldmann Bernhard/Kraemer Raphael, Kommentierung zu Art. 44, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (SGK BV-Waldmann/Kraemer).

Walther Reto, Art. 5a, in: Schlegel Stefan/Ammann Odile (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung. Onlinekommentar, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv5a> (zit. OK BV-Walther).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8.4.1848, erstattet von der am 16.8.1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission, Bern 1848 (zit. Bericht BV 1848).