

Pierre Tschannen

Professor für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Bern

Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Dritte Auflage



Stämpfli Verlag AG Bern • 2011

INHALT

Einleitung	I
§ 1 Staat, Staatsrecht, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft	1
I. Staat	1
1. Begriff und Funktion	1
2. Staat, Recht, Gerechtigkeit	6
3. Staat, Gesellschaft, Individuum	8
II. Staatsrecht	13
1. Begriff und Einordnung	13
2. Eigenarten des Staatsrechts	15
3. Staatsrecht und Nachbarwissenschaften	17
III. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft	19
1. Begriff	19
2. Rechtsquellen des eidgenössischen Staatsrechts	20
3. Grundfragen zum eidgenössischen Staatsrecht	23
1. Teil: Bundesverfassung	25
<i>1. Kapitel: Die Bundesverfassung als Rechtserlass</i>	<i>26</i>
§ 2 Von der ersten zur dritten Bundesverfassung	26
I. Vorbemerkung	26
II. Die Zeit vor 1848	27
III. Bundesverfassung 1848	29
IV. Bundesverfassung 1874	30
	XI

V.	Bundesverfassung 1999	32
VI.	Weitere Reformen	35
	1. Reform der Volksrechte	35
	2. Reform der Justiz	36
	3. Staatsleitungsreform	38
	4. Föderalismusreform (Neuer Finanzausgleich)	39
§ 3	Verfassungsbegriffe und Verfassungsfunktionen	41
I.	Politische Verfassung und Rechtsverfassung	41
II.	Verfassung im formellen Sinn und im materiellen Sinn	42
	1. Verfassung im formellen Sinn	42
	2. Verfassung im materiellen Sinn	43
	3. Verhältnis der Verfassung im materiellen Sinn zur Verfassung im formellen Sinn	44
III.	Geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht	45
	1. Geschriebenes Verfassungsrecht	45
	2. Ungeschriebenes Verfassungsrecht	45
	3. Verhältnis des ungeschriebenen Verfassungsrechts zum geschriebenen Verfassungsrecht	AG
	4. Abgrenzung des ungeschriebenen Verfassungsrechts zu den Verfassungskonventionen	47
IV.	Verfassungsfunktionen	48
	1. Instrumentale Funktion: Rationalisierung politischer Macht	48
	2. Materiale Funktion: Programmierung der Sozialordnung	49
	3. Ausprägung dieser Funktionen in der Bundesverfassung	50
§ 4	Auslegung und Lückenfüllung	51
I.	Auslegungsziel und Auslegungsvorgang	51
II.	Ausgangspunkt: Verfassungsauslegung als gewöhnliche Auslegung	53
III.	Besonderheiten der Verfassung als Auslegungsgegenstand	54
	1. Offenheit der Verfassungsnormen	54
	2. Punktualität der Verfassungsnormen	56
	3. Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen	57
IV.	Bedeutung der allgemeinen Auslegungselemente für die Verfassungsauslegung	59
	1. Grammatikalische Auslegung	59
	2. Systematische Auslegung	59
	3. Historische Auslegung	61
	4. Geltungszeitliche Auslegung	62

5.	Teleologische Auslegung	63
V.	Verfassungsspezifische Auslegungselemente	64
1.	Auslegung mit Blick auf die Strukturprinzipien der Verfassung	64
2.	Auslegung mit Blick auf die Völkerrechtskonformität der Verfassung	64
3.	Auslegung mit Blick auf die Einheit der Verfassung	64
VI.	Lücken in der Bundesverfassung	66
2. Kapitel: Hauptelemente der Bundesverfassung		67
§ 5	Der Inhalt der Bundesverfassung im Überblick	67
I.	Aufbau und Erscheinungsbild	67
1.	Aufbau	67
2.	Erscheinungsbild	68
II.	Typen von Verfassungsbestimmungen	69
1.	Präambel	69
2.	Staatszielbestimmungen	69
3.	Grundsätze des staatlichen Handelns	69
4.	Grundrechte	70
5.	Aufgabennormen	70
6.	Organisationsbestimmungen	70
7.	Revisionsbestimmungen	70
8.	Übergangsbestimmungen	70
III.	Rückblick: Die Bundesverfassung 1999 als „nachgeführte Verfassung“	71
1.	Der Nachführungsauftrag	71
2.	Kodifizierung des ungeschriebenen Verfassungsrechts	72
3.	Redigierung des Verfassungstextes	73
4.	Aktualisierung des Verfassungsbestands	74
5.	Ausserhalb des Nachführungsauftrags: Rechtspolitische Neuerungen	76
§ 6	Die Strukturprinzipien der Bundesverfassung	77
I.	Begriff und Funktion	77
1.	Strukturprinzipien als prägende Kennzeichen des konstituierten Gemeinwesens	77
2.	Strukturprinzipien als Ordnungselement und Auslegungshilfe	79
II.	Demokratie	79
1.	Kernanliegen: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“	79

2.	Arten der Demokratie	81
3.	Verfassungselemente der Demokratie	82
4.	Ausprägung des Demokratieprinzips im Bund	83
III.	Rechtsstaat	83
1.	Kernanliegen: Befriedung des Gemeinwesens durch Herrschaft des Rechts	83
2.	Verfassungselemente des Rechtsstaats	84
3.	Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips im Bund	85
IV.	Sozialstaat	86
1.	Kernanliegen: Sicherung allgemeiner Wohlfahrt	86
2.	Verfassungselemente des Sozialstaats	87
3.	Ausprägung des Sozialstaatsprinzips im Bund	88
V.	Bundesstaat	89
1.	Kernanliegen: Einrichtung politischer und kultureller Multizentralität	89
2.	Verfassungselemente des Bundesstaats	91
3.	Ausprägung des Bundesstaatsprinzips im Bund	91
VI.	Das Verhältnis der Strukturprinzipien zueinander	92
1.	Gleichrangigkeit der Strukturprinzipien und Optimierungspflicht des Verfassungsgebers	92
2.	Demokratie und Rechtsstaat	93
3.	Demokratie und Sozialstaat	94
4.	Demokratie und Bundesstaat	95
5.	Rechtsstaat und Bundesstaat	96
6.	Rechtsstaat und Sozialstaat	96
7.	Sozialstaat und Bundesstaat	97
§ 7	Die Bedeutung der Grundrechte	98
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	99
1.	Grundrechte als Inbegriff besonders geschützter elementarer Ansprüche des Individuums gegen den Staat	99
2.	Grundrechte als Blickpunkt eines freien Lebens im Staat	99
3.	Grundrechte als verfassungsmässige und staatsvertragliche Rechte	100
II.	Arten von Grundrechten	101
1.	Nach der hauptsächlichen Anspruchsrichtung: Abwehrrechte, Leistungsrechte, Teilhaberechte	101
2.	Nach dem hauptsächlichen Schutzzweck: Freiheitsrechte, Sozialrechte, politische Rechte, Rechtsstaatsgarantien und Verfahrensgarantien	101
3.	Nach der Erscheinungsform: Geschriebene und ungeschriebene Grundrechte	103

III.	Dualistische Rechtsnatur der Grundrechte	103
	1. Grundrechte als subjektive Rechte	103
	2. Grundrechte als objektives Recht	104
IV.	Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsverpflichtete	105
	1. Grundrechtsberechtigte	105
	2. Grundrechtsverpflichtete	106
V.	Geltungsweise der Grundrechtsberechtigungen und Grundrechtsverpflichtungen	107
	1. Geltung der Grundrechte „in der ganzen Rechtsordnung“	107
	2. Geltung der Grundrechte im vertikalen Verhältnis zwischen Staat und Bürger	108
	3. Insbesondere: Grundrechtsbindung bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf dem Boden des Privatrechts	111
	4. Geltung der Grundrechte im horizontalen Verhältnis unter Privaten („Horizontalwirkung“ oder „Drittwirkung“ der Grundrechte)	121
	5. Exkurs: Schutzpflichten aus Grundrechten	124
VI.	Schutzbereich	129
	1. Vorbemerkung: Das Grundrechtsverhältnis	129
	2. Der Schutzbereich als Summe aller denkbaren Grundrechtsverhältnisse	129
	3. Ermittlung des Schutzbereichs	129
VII.	Eingriff	130
	1. Im Allgemeinen	130
	2. Einzelne Begriffsmerkmale	131
	3. „Faktische“ und „mittelbare“ Grundrechtseingriffe	132
VIII.	Rechtfertigung des Eingriffs	133
	1. Zum Geltungsbereich von Art. 36 BV	133
	2. Gesetzliche Grundlage	136
	3. Öffentliches Interesse	138
	4. Verhältnismässigkeit	140
	5. Wahrung des Kerngehalts	141
IX.	Hinweise auf Sonderfragen	142
	<i>3. Kapitel: Rechtliches Umfeld der Bundesverfassung</i>	143
§ 8	Bundesverfassung und übriges Landesrecht	143
I.	Ausgangspunkt: Vorrang der Bundesverfassung	143
II.	Bundesverfassung und Bundesgesetz	144
	1. Grundsatz: Geltungsvorrang der Bundesverfassung	144

2.	Einschränkung: Keine gerichtliche Durchsetzung des Geltungsvorrangs wegen der „Massgeblichkeit“ der Bundesgesetze nach Art. 190 BV	144
3.	Gegeneinschränkung: Relativierung der Tragweite von Art. 190 BV	146
III.	Bundesverfassung und Bundesverordnung	147
1.	Grundsatz: Geltungsvorrang von Bundesgesetz und Bundesverfassung	147
2.	Einschränkung: Die Auswirkungen von Art. 190 BV auf die unselbständige Bundesverordnung	148
3.	Prüfprogramm zur Beurteilung der Verfassungsmässigkeit unselbständiger Bundesverordnungen	149
IV.	Bundesverfassung und kantonales Recht	150
V.	Verfassungskonforme Auslegung	150
1.	Begriff und Funktion	150
2.	Voraussetzungen der verfassungskonformen Auslegung	151
3.	Grenzen der verfassungskonformen Auslegung	153
§9	Landesrecht und Völkerrecht	155
I.	Ausgangspunkt: Pflicht zur Beachtung des Völkerrechts	155
II.	Völkerrecht als Teil der schweizerischen Rechtsordnung	156
1.	Zwei Grundmodelle: Dualismus und Monismus	156
2.	Rechtsslage in der Schweiz	156
III.	Vorrang des Völkerrechts vor dem Landestecht	159
1.	Völkerrechtlich: Grundsatz der Vertragstreue	159
2.	Landesrechtlich: Prinzipieller Vorrang des Völkerrechts als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips	159
3.	Einordnung des Völkerrechts in die landesrechtliche Normenhierarchie	161
4.	Exkurs: Das Europarecht und die Schweiz	164
IV.	Verhältnis von Völkerrecht und Bundesgesetz im Besonderen	165
1.	Ausgangspunkt: „Massgeblichkeit“ der Bundesgesetze und des Völkerrechts nach Art. 190 BV	165
2.	Konfliktvermeidung durch völkerrechtskonforme Auslegung des Bundesgesetzes	166
3.	Regel im Konfliktfall: Vorrang des Völkerrechts vor dem Bundesgesetz	167
4.	Ausnahme: Vorbehalt bewusster Völkerrechtsverletzung durch den Bundesgesetzgeber	167
5.	Gegenausnahme: Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts	168

V.	Völkerrechtskonforme Auslegung	168
4.	<i>Kapitel: Schutz der Bundesverfassung</i>	170
§ 10	Der Schutz der Verfassung im Allgemeinen	170
I.	Begriff und Problematik	170
II.	Übersicht über die typischen Verfassungsschutzfälle	171
	1. Verfassungswidriges Verfassungsrecht?	171
	2. Verfassungswidrigkeit des nachgeordneten Rechts	172
	3. Verfassungsfeindliche Aktivitäten	172
	4. Polizeinotstand	174
	5. Staatsnotstand	174
	6. Tabellarischer Überblick	176
	7. Abgrenzung zum Dringlichkeitsrecht	176
§ 11	Verfassungsgerichtsbarkeit	178
I.	Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit	178
II.	Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit	179
	1. Abstrakte Normenkontrolle	179
	2. Einzelaktkontrolle: Reine Anwendungskontrolle und konkrete Normenkontrolle	179
III.	Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit	180
	1. Ausgangspunkt: Besonderer Legitimationsbedarf der Verfassungsgerichtsbarkeit	180
	2. Gewährleistung eines offenen und fairen politischen Prozesses	181
	3. Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit und Gerechtigkeit	181
	4. Sicherstellung bundesstaatlicher Einheit	182
IV.	System der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	183
	1. Diffuses System	183
	2. Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht	184
	3. Tabellarischer Überblick	187
	4. Verfassungsgerichtsbarkeit durch kantonale Justizbehörden	187
V.	Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit	188
	1. Gestaltungsprimat des Gesetzgebers	188
	2. Konsens in der Gesellschaft	189
	3. Auswirkungen auf die staatliche Infrastruktur	191
	4. Hinweis auf Art. 51 und 190 BV	192
VI.	Die konkrete Normenkontrolle insbesondere	192

1. Begriff, Rechtsgrundlage und Funktion	192
2. Konkrete Normenkontrolle gegenüber eidgenössischen Erlassen	193
3. Konkrete Normenkontrolle gegenüber kantonalen Erlassen	194
2. Teil: Gebiet, Volk, Sprachen	197
§ 12 Staatsgebiet	198
I. Gebiet des Bundes	198
II. Gebiet der Kantone	199
III. Rechtliche Bedeutung des Staatsgebiets	200
§ 13 Staatsvolk und ausländische Bevölkerung	202
I. Rechtsstellung der einzelnen Bevölkerungsgruppen	202
1. Überblick	202
2. Schweizer im Inland	202
3. Auslandschweizer	205
4. Ausländer im Inland	206
5. Doppelbürger und Staatenlose	208
II. Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts	209
1. Grundsätze	209
2. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts	210
3. Verlust des Schweizer Bürgerrechts	212
4. Tabellarischer Überblick	214
5. Verfahren	215
6. Exkurs: Zur Problematik der ordentlichen Einbürgerung	216
§ 14 Landessprachen und Amtssprachen	220
I. Die Sprachenverfassung im Überblick	220
II. Landessprachen	221
1. Rechtsgrundlage	221
2. Bedeutung der Landessprachen	221
III. Amtssprachen des Bundes	223
1. Rechtsgrundlage	223
2. Bedeutung der eidgenössischen Amtssprachen	223
IV. Amtssprachen der Kantone	227
1. Rechtsgrundlage	227
2. Bedeutung der kantonalen Amtssprachen	227

V.	Verhältnis zur Sprachenfreiheit	228
1.	Schutzbereich der Sprachenfreiheit	228
2.	Einschränkung der Sprachenfreiheit durch die Sprachengesetzgebung	228
3. Teil:	Bund, Kantone und Gemeinden	233
<i>1. Kapitel:</i>	<i>Bundesstruktur und Bundesgarantien</i>	<i>234</i>
§ 15	Rechtsstellung des Bundes	234
I.	Der Bund als Staat	234
II.	Doppelrolle des Bundes als Wahrer sowohl zentralstaatlicher als auch gesamtstaatlicher Interessen	234
§ 16	Rechtsstellung der Kantone	237
I.	Kantone als Staaten?	237
II.	Autonomie der Kantone	238
1.	Organisationsautonomie	238
2.	Aufgabenautonomie	239
3.	Finanzautonomie	239
4.	Autonomie bei der Umsetzung des Bundesrechts	240
III.	Gleichheit der Kantone	241
1.	Grundsatz: Absolute rechtliche Gleichheit	241
2.	Einschränkung: Kantone mit halber Standesstimme	241
3.	Berücksichtigung der Kantonsgrösse	242
4.	Finanz- und Lastenausgleich durch Bund und Kantone	243
§ 17	Rechtsstellung der Gemeinden	245
I.	Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften der Kantone	245
II.	Gemeindeautonomie	246
1.	Begriff und Rechtsgrundlage	246
2.	Die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit als Leitkriterium	247
3.	Frage nach dem Autonomiebereich	248
4.	Frage nach der Autonomieverletzung	249
III.	Gerichtliche Durchsetzung der Gemeindeautonomie	251
1.	Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten	251

2.	Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	252
3.	Prüfprogramm für die Beurteilung von Autonomiebeschwerden von Gemeinden	252
§ 18	Bundesgarantien	254
I.	Begriff und Funktion	254
1.	Hauptelemente der Bundesgarantien	254
2.	Tabellarischer Überblick	255
II.	Gewährleistung der Kantonsverfassungen	255
1.	Rechtsgrundlage	255
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	256
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	256
4.	Anforderungen an die Kantonsverfassung	257
5.	Gewährleistungsverfahren	260
6.	Rechtliche Bedeutung des Genehmigungsentscheids	262
III.	Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone	266
1.	Rechtsgrundlage	266
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	267
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	267
IV.	Schutz von Bestand und Gebiet der Kantone	270
1.	Rechtsgrundlage	270
2.	Gegenstand der Bundesgarantie und Garantiepflicht	271
3.	Massnahmen des Bundes zur Einlösung der Garantiepflicht	271
4.	Änderungen in Bestand und Gebiet der Kantone	273
2. Kapitel:	Aufgabenteilung und Vorrang des Bundesrechts	276
§ 19	System der Aufgabenteilung	276
I.	Art. 3 BV als Grundnorm	276
II.	Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes	277
III.	Kompetenzhoheit des Bundes	278
IV.	Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone	279
V.	Lückenlosigkeit der Aufgabenteilung	280
VI.	Ein Nachwort zu Art. 5a BV (Subsidiarität)	280
§ 20	Aufgaben des Bundes	282
I.	Ermittlung der Bundesaufgaben	282
1.	Orte der Kompetenznormen	282

2.	Ausdrückliche Bundeskompetenzen	283
3.	Stillschweigende Bundeskompetenzen	285
4.	Bundeskompetenzen aus Gewohnheitsrecht?	286
II.	Umschreibung der Bundesaufgaben	287
1.	Umschreibung nach Sachgebieten	287
2.	Umschreibung nach Ordnungskriterien	287
3.	Umschreibung nach Querschnittproblemen	288
4.	Umschreibung nach Staatsfunktionen	289
5.	Umschreibung nach Staatsprogrammen	289
III.	Rechtswirkung der Aufgabenzuweisung	290
1.	Vorbemerkung zu den Abschnitten III und IV	290
2.	Regelfall: Konkurrierende Kompetenz	290
3.	Ausschliessliche Kompetenz	291
4.	Parallele Kompetenz	292
IV.	Intensität der Aufgabenerfüllung	292
1.	Regelfall: Umfassende Kompetenz	292
2.	Grundsatzgesetzgebungskompetenz	292
3.	Fragmentarische Kompetenz	293
V.	Überblick über die Bundesaufgaben	294
1.	Aussenpolitik	294
2.	Rechtsetzung	295
3.	Verwaltung	296
4.	Rechtsprechung	297
5.	Finanzen	297
§ 21	Aufgaben der Kantone	299
I.	Regelung kantonaler Aufgaben in der Kantonsverfassung	299
1.	Formellgesetzliche Regelung als bundesverfassungsrechtliches Minimum	299
2.	Funktionen eines Aufgabenkatalogs in der Kantonsverfassung	299
3.	Kantonale Verfassungsvorbehalte insbesondere	300
II.	Regelung kantonaler Aufgaben in der Bundesverfassung	301
1.	Sachbereichsbezogene Verdeutlichung der föderativen Zuständigkeitsordnung	301
2.	Einschränkung kantonaler Kompetenzen	302
3.	Erteilung von Aufträgen an die Kantone	302
III.	Delegation von Bundesaufgaben an die Kantone	302
1.	Begriff und Funktion	302
2.	Zulässigkeit und Schranken der Delegation	303
3.	Form der Delegation	304
4.	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	304

5.	Delegation von Verwaltungsbefugnissen	306
6.	Delegation von Rechtsprechungsbefugnissen	306
§ 22	Vorrang des Bundesrechts	307
I.	Normkonflikt und Kompetenzkonflikt	307
1.	Normkonflikt	307
2.	Kompetenzkonflikt	308
II.	Regel im Konfliktfall: „Bundesrecht bricht kantonales Recht“	310
1.	Rechtsgrundlage und Funktion	310
2.	„Bundesrecht“	311
3.	„Entgegenstehendes kantonales Recht“	312
4.	„Geht... vor“	314
III.	Fallgruppe 1: Gleicher Regelungsgegenstand, gleiche Rechtsfrage, widersprechende Regelungen	316
1.	Grundsatz: Verbot kantonalrechtlicher Übergriffe auf bundesrechtlich geregelte Fragen	316
2.	Unmittelbarer Widerspruch zu einer ausdrücklichen Regelung des Bundes	316
3.	Übergriff auf eine abschliessende Regelung des Bundes in der Sache	317
4.	Übergriff auf eine abschliessende Regelung des Bundes im Verfahren	319
IV.	Fallgruppe 2: Gleicher Regelungsgegenstand, unterschiedliche Rechtsfragen, widersprechende Regelungen	320
1.	Grundsatz: Kumulative Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Recht unter Vorbehalt des Kompetenzmissbrauchs	321
2.	Technische Plangenehmigungen des Bundes und kantonales Bau- und Planungsrecht	322
3.	Bundeszivilrecht und kantonales öffentliches Recht	322
4.	Bundesstrafrecht und kantonales öffentliches Recht	324
V.	Gerichtliche Durchsetzung des Vorrangs	325
1.	Vorfrageweise Beachtung des Vorrangs durch die kantonalen Behörden von Amts wegen	325
2.	Klage beim Bundesgericht	325
3.	Beschwerde an das Bundesgericht	326

<i>3. Kapitel: Zusammenwirken von Bund und Kantonen und Bundesaufsicht</i>	327
§ 23 Grundsätze des Zusammenwirkens	327
I. Zusammenarbeit und Hilfeleistung	327
1. Pflicht von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit	327
2. Pflicht von Bund und Kantonen zur Hilfeleistung	329
3. Pflicht des Bundes zur Wahrung der kantonalen Eigenständigkeit	329
4. Amtsverkehr	330
II. Konfliktbereinigung	330
1. Verbot der Selbsthilfe	330
2. Pflicht zur Einigungsverhandlung	331
3. Gerichtliche Entscheidung	331
4. Kollisionsrecht	331
III. „Bundestreue“?	332
1. Begriff und Funktion	332
2. Bedeutung in der Rechtspraxis	334
§ 24 Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund	337
I. Wahlen in den Ständerat	337
II. Vorbehalt des Ständemehrs	338
1. Begriff	338
2. Kollisionen zwischen Volks- und Ständemehr	339
3. Problematik des Ständemehrs	339
III. Kantonsreferendum	340
IV. Einberufung der Bundesversammlung	341
V. Standesinitiative	341
1. Begriff	341
2. Zustandekommen im Kanton	342
3. Behandlung durch die Bundesversammlung	342
VI. Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheiden	342
VII. Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes	343
VIII. Mitwirkung an der Umsetzung des Bundesrechts	344
§ 25 Verträge zwischen Kantonen	345
I. Begriff und Rechtsgrundlage	345
II. Funktionen der interkantonalen Verträge	345
1. Interkantonale Rechtsvereinheitlichung	345

2.	Gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Aufgaben	346
3.	Zusicherung gegenseitiger Rechtshilfe	346
4.	Beilegung interkantonaler Streitigkeiten	347
III.	Arten von interkantonalen Verträgen	347
1.	Rechtsgeschäftliche Verträge	347
2.	Rechtsetzende Verträge	348
IV.	Vertragsparteien	348
1.	Kantone	348
2.	Bund	349
3.	Fürstentum Liechtenstein	349
V.	Inhalt und Schranken	349
1.	Vertragsfreiheit im gesamten Zuständigkeitsbereich der Kantone	349
2.	Bundesrechtliche Schranken der kantonalen Vertragsfreiheit	350
3.	Bundesrechtlicher Kontrahierungszwang: Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht	352
VI.	Verfahren zum Abschluss interkantionaler Verträge und Kündigung	353
1.	Innerkantonales Verfahren	353
2.	Mitteilung an den Bund und allfällige Genehmigung durch die Bundesversammlung	353
3.	Kündigung	354
VII.	Gerichtliche Durchsetzung von interkantonalen Verträgen	354
1.	Klage beim Bundesgericht	354
2.	Beschwerde an das Bundesgericht	354
VIII.	Rechtsschutz gegen interkantonale Verträge	354
§ 26	Bundesaufsicht	356
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	356
II.	Gegenstand und Prüfmasstab	357
III.	Zuständige Bundesbehörde	358
IV.	Angesprochene Kantonsbehörde	359
V.	Aufsichtsmassnahmen im Allgemeinen	359
1.	Begriff und Grundsätze	359
2.	Ermittlung und Untersuchung	360
3.	Weisungen	360
4.	Genehmigung kantonalen Erlasse	361
5.	Behördenbeschwerde und Klage	362

6.	Kassation kantonaler Rechtsanwendungsakte ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens	362
VI.	Zwangsbewehrte Aufsichtsmassnahmen (Bundesexekution)	364
1.	Begriff und Grundsätze	364
2.	Finanzielle Druckmittel	365
3.	Ersatzvornahme	365
4.	Militärische Exekution	366
VII.	Rechtsschutz gegen Aufsichtsmassnahmen	366
4. Teil: Bundesbehörden		369
<i>1. Kapitel: Prinzipien der Behördenorganisation</i>		<i>370</i>
§ 27	Gewaltenteilung	370
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	370
II.	Der Inhalt der Gewaltenteilung im Allgemeinen	371
1.	Prämisse: Funktionelle Gewaltenteilung	371
2.	Erstes Postulat: Organisatorische Gewaltenteilung	373
3.	Zweites Postulat: Personelle Gewaltenteilung	374
4.	Drittes Postulat: Wechselseitige Gewaltenhemmung	375
III.	Zur Gesetzesdelegation im Besonderen	376
1.	Begriff und Erscheinungsformen	376
2.	Grundproblem: Die Frage nach der angemessenen Verteilung der Rechtsetzungslast	376
3.	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen der Legislative an die Regierung	378
4.	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen der Legislative an das Parlament	381
IV.	Gerichtliche Durchsetzung der Gewaltenteilung	382
§ 28	Öffentlichkeit	383
I.	Begriff, Funktion und Rechtsgrundlage	383
1.	Doppeldeutiger Begriff	383
2.	Öffentlichkeit des Staatshandelns als unerlässliches Element von Demokratie und Rechtsstaat	384
3.	Komplexe Rechtsstruktur des Prinzips Öffentlichkeit	384
II.	Insbesondere: Die politische Öffentlichkeit	386
1.	Begriff und Funktion	386

2.	Medien als zentrale Träger der politischen Öffentlichkeit	387
3.	Fähigkeit und Bereitschaft zur politischen Autonomie als Funktionsbedingung der politischen Öffentlichkeit	388
III.	Öffentlichkeit der Staatsfunktionen	389
1.	Öffentlichkeit der Rechtsetzung	389
2.	Öffentlichkeit der Regierung	390
3.	Öffentlichkeit der Verwaltung	390
4.	Öffentlichkeit der Rechtsprechung	394
IV.	Publikationsorgane des Bundes	395
1.	Übersicht	395
2.	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (AS)	396
3.	Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)	398
4.	Bundesblatt (BB1)	398
V.	Gerichtliche Durchsetzung der Öffentlichkeit	398
§ 29	Verantwortlichkeit	399
I.	Begriff, Funktion und Arten	399
II.	Rechtliche Verantwortlichkeit	399
1.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	400
2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	401
3.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	402
4.	Parlamentarische Immunität (absolute Immunität)	402
5.	Prozessuale Verfolgungsprivilegien	403
III.	Politische Verantwortlichkeit	404
1.	Rechenschaftspflicht im politischen Prozess	404
2.	Ordensverbot	406
IV.	Gerichtliche Durchsetzung der Verantwortlichkeit	407
2.	<i>Kapitel: Bundesversammlung</i>	408
§ 30	Rechtsstellung der Bundesversammlung	408
I.	Die Bundesversammlung als primär rechtsetzendes Organ	408
1.	Begriff der Rechtsetzung	408
2.	Einordnung der Bundesversammlung in die funktionelle Gewaltenteilung	408
II.	Zweikammersystem	409
1.	Begriff und Funktion	409
2.	Herkommen des schweizerischen Zweikammersystems	410
3.	Ausprägung des Zweikammersystems in der Schweiz	410

III.	Repräsentationsprinzip	412
	1. Das Parlament als ‚besseres Ich des Volks‘?	412
	2. Das Parlament als Ort geregelter politischer Diskurse	413
IV.	Milizparlament?	414
	1. Begriff und Funktion	414
	2. Die Bundesversammlung als Halbberufsparlament	414
§ 31	Wahl des Nationalrats	416
I.	Nationalräte als „Abgeordnete des Volkes“	416
II.	Zusammensetzung	417
	1. Sitzzahl	417
	2. Verteilung der Sitze auf die Kantone	417
III.	Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	418
	1. Wählbarkeit	418
	2. Unvereinbarkeiten	419
IV.	Wahlsystem	420
	1. Direkte Volkswahl	420
	2. Propotzwahl	420
	3. Wahlkreise	421
V.	Wahlverfahren	422
	1. Wahlvorschläge	422
	2. Wahlakt	423
	3. Wahlergebnisse	424
	4. Sonderfragen	425
	5. Berechnungsbeispiel	426
VI.	Konstituierung, Amtsdauer und Amtsperiode	427
	1. Konstituierung	427
	2. Amtsdauer und Amtsperiode	428
§32	Wahl des Ständerats	429
I.	Ständeräte als „Abgeordnete der Kantone“	429
II.	Zusammensetzung	431
	1. Sitzzahl	431
	2. Verteilung der Sitze auf die Kantone	431
III.	Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	432
	1. Wählbarkeit	432
	2. Unvereinbarkeiten	432
IV.	Wahlsystem und Wahlverfahren	433
V.	Konstituierung, Amtsdauer und Amtsperiode	433
	1. Konstituierung	433

2.	Amts-dauer und Amtsperiode	434
§ 33	Zuständigkeiten der Bundesversammlung	435
I.	Systematik der Art. 163-173 BV über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung	435
II.	Rechtsetzungsbefugnisse	435
III.	Aussenpolitische Befugnisse	436
	1. Grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat	436
	2. Beteiligung an der Aussenpolitik und Beaufsichtigung der auswärtigen Beziehungen	437
	3. Genehmigung von Staatsverträgen	437
	4. Wahrung der äusseren Sicherheit	438
IV.	Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse	438
	1. Finanzen	438
	2. Wahlen	439
	3. Oberaufsicht, Wirksamkeitsprüfung und Aufträge an den Bundesrat	439
	4. Bundesgarantien und Bundesaufsicht	440
	5. Planung der Staatstätigkeit	441
	6. Weitere Einzelakte	442
V.	Rechtsprechungsbefugnisse	443
	1. Gesetzlich zugewiesene Streitsachen	443
	2. Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden	443
§ 34	Organisation und Geschäftsverkehr der Bundesversammlung	445
I.	Rechtliche Stellung der Abgeordneten	445
	1. Instruktionsverbot	445
	2. Verantwortlichkeit und Immunität	446
	3. Entschädigung	446
	4. Dienstbefreiung	447
II.	Organe der Bundesversammlung	447
	1. Übersicht	447
	2. Vorsitz	448
	3. Ratsbüro, Koordinationskonferenz und Verwaltungsdelegation	448
	4. Parlamentarische Kommissionen	449
	5. Fraktionen	449
	6. Parlamentsdienste	450

III.	Parlamentarische Kommissionen insbesondere	451
	1. Begriff, Funktion und Zusammensetzung	451
	2. Arten	452
	3. Aufgaben und Rechte im Allgemeinen	454
	4. Geschäftsverkehr und Öffentlichkeit	455
IV.	Sitzungsordnung	457
	1. Sitz der Bundesversammlung	457
	2. Sessionen	457
	3. Getrennte und gemeinsame Verhandlung	458
	4. Anwesenheitsquorum und Anwesenheitspflicht	459
	5. Öffentlichkeit	459
	6. Sitzungsdisziplin	460
V.	Beratung und Beschlussfassung	460
	1. Einbringen und Rückzug von Beratungsgegenständen	460
	2. Beratung	461
	3. Abstimmungen	465
	4. Wahlen	467
VI.	Vereinigte Bundesversammlung	468
VII.	Handlungsinstrumente der Abgeordneten	469
	1. Parlamentarische Initiative	469
	2. Anträge	470
	3. Aufträge an den Bundesrat (parlamentarische Vorstösse)	471
	4. Tabellarischer Überblick	473
§ 35	Verhältnis der Bundesversammlung zu Bundesrat und Bundesgericht	474
I.	Das Verhältnis im Allgemeinen	474
	1. Suprematie der Bundesversammlung?	474
	2. Elemente einer rechtlichen Überordnung der Bundesversammlung über Bundesrat und Bundesgericht	475
	3. Faktischer Kompetenzvorsprung des Bundesrats vor der Bundesversammlung	476
II.	Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bundesrat	477
	1. Begriff, Funktion und Arten der Oberaufsicht	477
	2. Gegenstand, Adressat und Kriterien der Oberaufsicht	478
	3. Informationsmittel	478
	4. Kommissionen der Oberaufsicht	479
	5. Instrumente der Oberaufsicht	480
III.	Oberaufsicht der Bundesversammlung über das Bundesgericht	481

3. Kapitel: Bundesrat	483
§ 36 Rechtsstellung des Bundesrats	483
I. Der Bundesrat als primär staatsleitendes und vollziehendes Organ	483
1. Begriff der Regierungsfunktion	483
2. Begriff der Verwaltungsfunktion	483
3. Einordnung des Bundesrats in die funktionelle Gewaltenteilung	484
II. Gleichzeitigkeit von Kollegialprinzip und Departementalprinzip	484
III. Das Kollegialprinzip insbesondere	485
1. Begriff	485
2. Das Identifikationsgebot und seine Grenzen	486
3. Stärken und Schwächen des Kollegialprinzips	487
IV. Das Departementalprinzip insbesondere	488
1. Begriff	488
2. Entwicklung des Prinzips	488
3. Das Departementalprinzip als Komplement des Kollegialprinzips	489
§ 37 Wahl des Bundesrats	490
I. Zusammensetzung	490
1. Zahl der Regierungsmitglieder	490
2. Regionale und sprachliche Ausgewogenheit	490
II. Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	490
1. Wählbarkeit	490
2. Unvereinbarkeiten	491
III. Wahlsystem und Wahlverfahren	491
1. Wahlbehörde	491
2. Einzelwahl	492
3. Wahlverfahren und Wahlkonventionen	494
IV. Amtsantritt, Amtsdauer und Amtsperiode	495
§ 38 Zuständigkeiten des Bundesrats	496
I. Systematik der Art. 180-187 BV über die Zuständigkeiten des Bundesrats	496
II. Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse	496
1. Regierungspolitik	496
2. Initiierung von Parlamentsvorlagen	497

3.	Leitung der Bundesverwaltung	497
4.	Vollzug des Bundesrechts	498
5.	Finanzen	498
6.	Wahrung der inneren Sicherheit	499
7.	Bundesgarantien und Bundesaufsicht	499
8.	Weitere Regierungs- und Verwaltungszuständigkeiten	499
III.	Aussenpolitische Befugnisse	500
1.	Beziehungen zum Ausland	500
2.	Wahrung der äusseren Sicherheit	500
IV.	Rechtsetzungsbefugnisse	501
1.	Mitwirkung in der Verfassungs- und Gesetzgebung	501
2.	Erlass von Verordnungen	501
V.	Rechtsprechungsbefugnisse	502
§ 39	Organisation und Geschäftsverkehr des Bundesrats	503
I.	Rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder	503
1.	Wohnsitz	503
2.	Verantwortlichkeit und Immunität	503
3.	Gehalt	503
II.	Verteilung der Departemente	504
III.	Bundespräsident	504
IV.	Sitzungsordnung	505
1.	Amtssitz des Bundesrats	505
2.	Sitzungen	505
3.	Anwesenheitsquorum	506
4.	Öffentlichkeit	506
V.	Beratung und Beschlussfassung	507
1.	Einbringen von Beratungsgegenständen	507
2.	Beratung	507
3.	Abstimmungen und Wahlen	507
VI.	Verkehr mit der Bundesversammlung	508
VII.	Bundeskanzlei und Generalsekretariate	508
VIII.	Bundesverwaltung	509
1.	Begriff und Funktion	509
2.	Organisation	509
3.	Die Bundesverwaltung als „vierte Gewalt“?	510

4. Kapitel: Bundesgericht	512
§ 40 Rechtsstellung des Bundesgerichts	512
I. Das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes	512
1. Begriff der Rechtsprechung	512
2. Einordnung des Bundesgerichts in die funktionelle Gewaltenteilung	513
3. Aufgaben des Bundesgerichts als Höchstgericht	513
4. Rechtsprechungszuständigkeiten anderer oberster Bundesbehörden	514
II. Richterliche Unabhängigkeit	515
1. Begriff und Funktion	515
2. Geltungsbereich	516
3. Hauptelemente richterlicher Unabhängigkeit	517
4. Grenzen richterlicher Unabhängigkeit	520
III. Berufsgericht	521
IV. Exkurs: Richterliche Vorinstanzen zum Bundesgericht	521
§ 41 Wahl des Bundesgerichts	522
I. Zusammensetzung	522
1. Zahl der Gerichtsmitglieder	522
2. Sprachliche Ausgewogenheit	522
II. Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten	523
1. Wählbarkeit	523
2. Unvereinbarkeiten	523
III. Wahlssystem und Wahlverfahren	523
1. Wahlbehörde	523
2. Gesamterneuerung, Wiederwahl und Ergänzungswahl	524
3. Wahlverfahren und Wahlkonventionen	524
IV. Amtsdauer	525
§ 42 Zuständigkeiten des Bundesgerichts	526
I. Systematik von Art. 189 BV über die Zuständigkeiten des Bundesgerichts	526
II. Rechtsprechungsbefugnisse	527
1. Rechtsprechung in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten	527
2. Rechtsprechung in Zivilsachen	528
3. Rechtsprechung in Strafsachen	528
III. Rechtsetzungsbefugnisse	528

IV.	Verwaltungsbefugnisse	529
§ 43	Organisation und Geschäftsverkehr des Bundesgerichts	530
I.	Rechtliche Stellung der Bundesrichter	530
II.	Gesamtgericht und Abteilungen	530
	1. Gesamtgericht	530
	2. Abteilungen	530
	3. Vereinigte Abteilungen	531
III.	Bundesgerichtspräsident	531
IV.	Sitzungsordnung	532
	1. Sitz des Bundesgerichts	532
	2. Besetzung	532
	3. Öffentlichkeit	532
	4. Verfahrenssprache	533
	5. Parteivertretung	533
V.	Beratung und Beschlussfassung	534
	1. Mündliches Verfahren, Zirkulationsverfahren und vereinfachtes Verfahren	534
	2. Abstimmungen und Wahlen	534
5. Teil: Rechtsetzung		537
§ 44	Verfassungsgebung	538
I.	Totalrevision und Teilrevision	538
	1. Bedeutung der Unterscheidung in Totalrevision und Teilrevision	538
	2. Formelles Unterscheidungskriterium	538
	3. Auch materielle Unterscheidungskriterien?	539
	4. Exkurs: Zur Einordnung so genannter „Reformpakete“	540
II.	Systematik der Bestimmungen über die Verfassungsrevision	541
III.	Zulässigkeit und Schranken der Verfassungsrevision	542
	1. Vorbemerkungen zur Systematik der Darstellung	542
	2. Jederzeitige Revidierbarkeit	543
	3. Einhaltung von Verfahrensvorschriften	543
	4. Einheit der Form	543
	5. Einheit der Materie	544
	6. Faktische Durchführbarkeit	545
	7. Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts	545

8.	Weitere Schranken?	548
IV.	Verfahren der Totalrevision	551
1.	Verfahren bei behördlich eingeleiteter Totalrevision	551
2.	Verfahren bei Standesinitiativen auf Totalrevision	554
3.	Verfahren bei Volksinitiativen auf Totalrevision	554
4.	Schema zum Verfahren der Totalrevision	556
V.	Verfahren der Teilrevision	556
1.	Verfahren bei behördlich eingeleiteter Teilrevision	556
2.	Verfahren bei Standesinitiativen auf Teilrevision	557
3.	Verfahren bei Volksinitiativen auf Teilrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs	558
4.	Verfahren bei Volksinitiativen auf Teilrevision in der Form der allgemeinen Anregung	561
5.	Schema zum Verfahren der Teilrevision	562
6.	Hinweis auf die allgemeine Volksinitiative	562
§ 45	Gesetzgebung	563
I.	Gesetzesbegriffe	563
1.	Vorbemerkung	563
2.	Gesetz im formellen Sinn (oder besser: Gesetzesform)	564
3.	Gesetz im materiellen Sinn (oder besser: Rechtssatz)	564
4.	Materieller Gesetzesbegriff (oder besser: gesetzespflichtige Inhalte)	565
5.	Verhältnis zum Legalitätsprinzip	565
II.	Systematik der Verfassungsbestimmungen über die Erlassformen der Bundesversammlung	566
1.	Abschliessende Aufzählung	566
2.	Massgebliche Einteilungskriterien	567
3.	„Rechtsetzende Bestimmungen“	567
4.	Rechtsetzende Bestimmungen notwendigerweise in Bundesgesetzen und Verordnungen	569
5.	Nicht nur rechtsetzende Bestimmungen in Bundesgesetzen und Verordnungen	569
III.	Die Erlassformen der Bundesversammlung im Einzelnen	570
1.	Bundesgesetz	570
2.	Dringliches Bundesgesetz	574
3.	Verordnung der Bundesversammlung	577
4.	Referendumpflichtiger Bundesbeschluss	578
5.	Einfacher Bundesbeschluss	579
6.	Tabellarischer Überblick	580
7.	Exkurs: Erlassformen der Bundesversammlung gemäss BV 1874 und ihre heutigen Entsprechungen	580
IV.	Verfahren der Gesetzgebung	581

1.	Verfahren bei behördlich eingeleiteter Gesetzgebung	582
2.	Sonderfall: Verfahren bei parlamentarischen Initiativen	585
3.	Verfahren bei Standesinitiativen	587
4.	Hinweis auf die allgemeine Volksinitiative	588
5.	Schema zum Verfahren der Gesetzgebung	588
§ 46	Erlass von Bundesratsverordnungen	589
I.	Begriff und Arten der Verordnung	589
1.	Regierungsverordnung	589
2.	Verwaltungsverordnung und Rechtsverordnung	590
3.	Selbständige und unselbständige Verordnung	591
4.	Vollziehungsverordnung und gesetzesvertretende Verordnung	592
II.	Insbesondere: Polizeinotverordnungen und ausenpolitische Verordnungen	594
1.	Polizeinotverordnungen	594
2.	Verordnungen zur Wahrung der Landesinteressen gegenüber dem Ausland	597
III.	Verfahren auf Erlass von Bundesratsverordnungen	598
§ 47	Abschluss von Staatsverträgen	600
I.	Begriff und Arten des Staatsvertrags	600
II.	Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen	600
1.	Verhandlung und Annahme des Vertragstextes	601
2.	Unterzeichnung durch den Bundesrat	601
3.	Genehmigung durch die Bundesversammlung	602
4.	Publikation der Referendumsvorlage und allenfalls Referendum	604
5.	Ratifizierung und Inkrafttreten	606
6.	Publikation des Staatsvertrags	607
6. Teil:	Stimmbürgerschaft	609
§ 48	Grundlagen	610
I.	Begriffe	610
1.	Stimmrecht - politische Rechte - Volksrechte	610
2.	Wahl - Abstimmung - Plebiszit	611
3.	Initiative - Referendum	611
4.	Wahl- und Abstimmungsfreiheit	612

II.	Dualistische Rechtsnatur der politischen Rechte	612
	1. Politische Rechte als verfassungsmässiges Recht des Bundes	612
	2. Politische Rechte als Organfunktion	613
	3. Notwendigkeit von Ausführungsrecht	615
III.	Geltungsbereich der politischen Rechte	615
	1. Persönlicher Geltungsbereich	615
	2. Örtlicher Geltungsbereich	618
	3. Zeitlicher Geltungsbereich	619
	4. Sachlicher Geltungsbereich	620
IV.	Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der politischen Rechte	622
V.	Gerichtliche Durchsetzung der politischen Rechte	622
	1. Bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen	622
	2. Bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen	624
	3. Folgen festgestellter Unregelmässigkeiten	624
§ 49	Politische Rechte im Bund	627
I.	Geschichtlicher Rückblick	627
	1. Bundesverfassung 1848	627
	2. Bundesverfassung 1874	628
	3. Bundesverfassung 1999	628
II.	Teilnahme an Nationalratswahlen	629
	1. Aktives Wahlrecht	629
	2. Passives Wahlrecht	629
III.	Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen	629
	1. Gegenstand und Auslösung der Abstimmungen sowie erforderliches Mehr	629
	2. Zeitpunkt der Abstimmung	631
	3. Tabellarischer Überblick	632
	4. Grundsätze der Stimmabgabe	632
IV.	Unterzeichnung von Initiativen und Referenden	633
	1. Initiativen	633
	2. Referenden	635
§ 50	Politische Rechte in den Kantonen	638
I.	Bundesrechtliches Minimum und Gestaltungsfreiheit der Kantone	638
II.	Wahlen	638
	1. Bundesrechtliches Minimum: Volkswahl des kantonalen Parlaments	638
	2. Wahl der kantonalen Abordnung in den Ständerat	639

3.	Wahl der kantonalen Regierung	639
4.	Wahl weiterer Behörden	639
5.	Abberufungsrechte	639
III.	Abstimmungen	640
IV.	Initiativen	640
1.	Bundesrechtliches Minimum: Volksinitiative auf Verfassungsrevision	640
2.	Standesinitiative	640
3.	Gesetzesinitiative	640
4.	Verwaltungsinitiative	641
5.	Volksmotion und Antragsrecht	641
V.	Referenden	642
1.	Bundesrechtliches Minimum: Obligatorisches Verfassungsreferendum	642
2.	Gesetzesreferendum	642
3.	Vertragsreferendum	642
4.	Verwaltungsreferendum	642
5.	Finanzreferendum	643
6.	Konstruktives Referendum und Variantenabstimmung	643
§ 51	Anspruch auf ungehinderten Zugang zu Wahlen und Abstimmungen	645
I.	Vorbemerkung zu den §§51 und 52	645
II.	Anspruch aufrichtige Zusammensetzung des Stimmvolks	646
III.	Schutz des Wahlrechts	647
1.	Anforderungen an Wahlvorschläge	647
2.	Grenzen allfälliger Wählbarkeitsausschlüsse, Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten	648
3.	Kein Schutz gegen Parteiübertritte direktdemokratisch gewählter Mandatsträger	649
IV.	Schutz der Unterschriftensammlung für Initiative und Referendum	649
1.	Die Unterschriftensammlung als Schutzgegenstand des Stimmrechts	649
2.	Zur Bewilligungspflicht von Unterschriftensammlungen	650
3.	Anspruch auf Beglaubigung der Unterschriften	651
V.	Schutz des Initiativrechts	651
1.	Anspruch auf fristgerechte Behandlung eines Volksbegehrens	651
2.	Anspruch auf getreue Umsetzung einer allgemeinen Anregung	652
3.	Kein Schutz vor Gegenentwürfen des Parlaments	653

VI.	Schutz vor ungerechtfertigter Ungültigerklärung kantonaler Volksinitiativen insbesondere	653
1.	Zur Auslegung von Volksinitiativen	654
2.	Prüfpunkte der Gültigerklärung	654
3.	Möglichkeit der teilweisen Gültigerklärung	657
VII.	Schutz des Referendumsrechts	658
VIII.	Schutz des kantonalen Finanzreferendums insbesondere	658
1.	Das Finanzreferendum als Institut des kantonalen Staatsrechts	658
2.	Zweck des Finanzreferendums	659
3.	Gemeineidgenössische Grundsätze des Finanzreferendums	659
§ 52	Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens	663
I.	Schutz vor unzulässiger Einflussnahme der Behörden	663
1.	Grundsatz	663
2.	Vorbereitende Informationen zu Abstimmungen	665
3.	Vorbereitende Informationen zu Wahlen	666
4.	Gezielte Interventionen in Abstimmungskämpfe	667
5.	Gezielte Interventionen in Wahlkämpfe	670
6.	Sonderfragen	672
II.	Schutz vor unzulässiger Einflussnahme Privater	673
1.	Grundsatz: Unregulierter Meinungsbildungsprozess	673
2.	Tabellarische Gegenüberstellung	675
3.	Interventionen durch die Presse	675
4.	Interventionen an Radio und Fernsehen	676
III.	Anspruch auf Wahrung der Einheit der Form	677
1.	Ausgearbeiteter Entwurf (formulierte Initiative)	677
2.	Allgemeine Anregung (unformulierte Initiative)	678
3.	Formenvermischung	679
4.	Fehlbezeichnung	679
IV.	Anspruch auf Wahrung der Einheit der Materie	680
1.	Funktion, Geltungsgrund und Geltungsbereich	680
2.	Der „sachliche Zusammenhang“ als Leitkriterium	680
3.	Differenzierung nach dem Urheber der Vorlage?	682
4.	Differenzierung nach dem Objekt der Vorlage	683
5.	Einheit der Materie bei Gegenentwürfen	684
V.	Schutz durch verfahrensrechtliche Sicherungen	684
1.	Bedeutung klarer Verfahrensvorschriften für die Demokratie	684
2.	Stimmrechtliche Anforderungen an das Wahlverfahren	685
3.	Stimmrechtliche Anforderungen an das Abstimmungsverfahren	688

4.	Anspruch auf Wahrung des Stimm- und Wahlheimnisses	690
VI.	Anspruch auf korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses	691