

Hangartner | Kley | Braun Binder | Glaser

Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft

2. Auflage

© 2014, 2015

ISBN 978-3-03910-100-0

ISBN 978-3-03910-101-7

ISBN 978-3-03910-102-4

ISBN 978-3-03910-103-1

ISBN 978-3-03910-104-8

Verlag Dr. Hans Konrad Birkhäuser, Basel, 2014, 2015

Druck und Bindung: Birkhäuser, Basel, 2014, 2015

Druck: Birkhäuser, Basel, 2014, 2015

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung und Verbreitung,
auch auszugsweise, ist ohne schriftliche Genehmigung des Verlags.

Printed in Switzerland

Printed on acid-free paper

DIKE 

Dr. Hans Konrad Birkhäuser
Verlag
P.O. Box 133, CH-4001 Basel, Switzerland
Tel. +41 (0)79 265 6111
Fax +41 (0)79 265 6110
E-Mail info@birkhaeuser.com
www.birkhaeuser.com

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	VII
Literaturverzeichnis	XXXV
Verzeichnis der Abkürzungen	LV
1. Erlasse über die demokratischen Rechte	LV
1.1 Bund	LV
1.2 Kantone (Reihenfolge gemäss Art. 1 BV)	LVII
2. Andere Abkürzungen	LXIII

1. Teil: Stimm- und Wahlrecht

§ 1 Grundlagen des Stimm- und Wahlrechts	3
I. Terminologie	3
II. Inhalt des Stimmrechts	5
III. Rechtsnatur des Stimmrechts	6
IV. Verfassungsrechtliche Anerkennung	7
V. Völkerrechtliche Anerkennung der politischen Rechte	9
1. Im Rahmen der Vereinten Nationen	9
2. Im Rahmen des Europarates und der Europäischen Union	12
VI. Demokratietheoretische Postulate	15
VII. Stimmpflicht	20
VIII. Mitwirkungsrechte juristischer Personen	22
§ 2 Stimmrecht im Bund	25
I. Rechtsgrundlagen	25
II. Geschichte	26
III. Voraussetzungen	31
1. Schweizer Bürgerrecht	31
2. Politische Mündigkeit	33
3. Kein Stimmrechtsausschluss	36
IV. Einschränkungen des Stimmrechts?	37
§ 3 Stimmrecht in den Kantonen	39
I. Rechtsgrundlagen	39
1. Art. 34 Abs. 1 BV: Grundrecht und Verweisungsnorm	39
2. Stimmrecht als Konsequenz des Verfassungsstaates	40
II. Geschichte	41
1. Auf dem Weg zum allgemeinen Männerstimmrecht	41
2. Frauenstimmrecht	46

III.	Voraussetzungen	50
	1. Überblick	50
	2. Bürgerrecht	51
	a) Stimmrecht der Schweizer Bürgerinnen und Bürger	51
	b) Stimmrecht von Ausländerinnen und Ausländern	52
	3. Wohnsitz	55
	a) Stimmrecht von Personen im Inland	55
	b) Stimmrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern	57
	4. Politische Mündigkeit	59
	5. Karenzfrist für Zugezogene	60
	6. Kein Stimmrechtsausschluss	62
	7. Sonderregelungen in besonderen Körperschaften	64
	8. Sonderregelungen in Einheitsgemeinden	66
§ 4	Stimmrechtsausübung	67
I.	Politischer Wohnsitz	67
	1. Wohnsitzprinzip	67
	a) Grundsatz	67
	b) Ausnahmen	68
	2. Einheit des politischen Wohnsitzes	69
	3. Verbot mehrfacher Stimmrechtsausübung	71
II.	Eintragung im Stimmregister	72
III.	Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen	73
	1. Rechtsgrundlagen	73
	2. Organisation	74
	3. Stimmabgabe bei Urnenabstimmungen	75
	a) Persönliche Stimmabgabe an der Urne	75
	b) Briefliche Stimmabgabe	76
	c) Stimmabgabe durch Stellvertretung	81
	d) Stimmabgabe von Körperbehinderten	81
	e) Stimm- und Wahlzettel	82
	f) Stimmgeheimnis	83
	4. Stimmabgabe bei offenen Abstimmungen	84
	5. Versuche zur elektronischen Stimmabgabe	86
	6. Stimmpflicht	89
	7. Stimmbeteiligung	89
IV.	Unterzeichnung von Referenden und Initiativen	90
	1. Verfahren	90
	2. Sammeln von Unterschriften	91
	3. Einreichung des Begehrens	92
V.	Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizer	93
	1. In eidgenössischen Angelegenheiten	93
	2. In kantonalen Angelegenheiten	95

§ 5 Wählbarkeit	97
I. Grundlagen	97
1. Bedeutung und Terminologie	97
2. Abgrenzungen	98
3. Rechtsnatur	99
4. Demokratietheoretische Postulate	99
5. Völkerrechtliche Vorgaben	100
II. Wählbarkeit nach Bundesrecht	101
III. Wählbarkeit nach kantonalem Recht	103
1. Wählbarkeit in oberste politische Behörden	103
a) Voraussetzung	103
b) Alter	104
c) Ausschlüsse	105
d) Amtszeitbeschränkung	106
2. Wählbarkeit in andere Behörden	106
IV. Keine strafrechtliche Amtsunfähigkeit mehr	108
V. Amtszwang	108
VI. Wahl auf Amtsdauer	111
§ 6 Schutz des Stimm- und Wahlrechts	113
I. Bundesaufsicht	113
II. Rechtsschutz	114
1. Pflicht zur Gewährung von Rechtsschutz	114
2. Rechtsschutz in eidgenössischen Angelegenheiten	115
3. Rechtsschutz in kantonalen Angelegenheiten	118
4. Beschwerdenpraxis	120
III. Strafbestimmungen	125
2. Teil: Grundlagen der politischen Rechte in Bund und Kantonen	
§ 7 Verwirklichung der Volkssouveränität in der Demokratie	133
I. Volkssouveränität	133
II. Repräsentative und direkte Demokratie	136
III. Rechtsstaatliche Demokratie	138
IV. Politische Rechte als Rechtsinstitute	141
1. Bedeutung	141
2. Abgrenzungen	142
V. Unterschiedliche Volksbegriffe	144
1. Volk als Gesamtheit der Stimmberechtigten	144
2. Volk als Staatsorgan	145
3. Beschlüsse des Volkes	146
4. Rechte von Teilen des Volkes	147

VI.	Politische Rechte als (Grund-)Rechte der einzelnen Stimmberechtigten	148
VII.	Strukturelle Grenzen der Zuständigkeit des Volkes	149
§ 8	Kategorien von politischen Rechten	153
I.	Referendum	153
	1. Begriff und Gegenstand	153
	2. Erscheinungsformen	155
	3. Varianten in Referendumsvorlagen	155
	4. Konstruktives Referendum	156
	5. Rechtsnatur	157
	6. Auswirkungen des Referendums auf das politische System	161
II.	Initiative	162
	1. Begriff und Gegenstand	162
	2. Erscheinungsformen	164
	3. Initiativen als materielle Referenden	165
	4. Rechtsnatur	166
	5. Auswirkungen der Volksinitiative auf das politische System	166
III.	Wahlen und andere selbständige Volksbeschlüsse	168
	1. Begriff und Gegenstand	168
	2. Erscheinungsformen	169
IV.	Volksmotion, Ausländermotion und Antragsrechte an Versammlungen	170
V.	Volksinterpellation	171
§ 9	Rechtsgrundlagen der politischen Rechte	173
I.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	173
	1. Rechtsgleiches Stimmrecht	173
	2. Wahl- und Abstimmungsfreiheit	174
	3. Erfordernis einer rechtlichen Grundlage	175
II.	Notwendiger Mindestgehalt der Verfassung	177
	1. Institutionelle Garantie: Zusammenspiel von Verfassung und Gesetz	177
	2. Ermächtigungen des Verfassungsgebers an den Gesetzgeber zur Schaffung weiterer politischer Rechte	178
	3. Schaffung weiterer politischer Rechte ohne Verfassungsgrundlage	180
	4. Bindungswirkung negativer Entscheide des Verfassungsgebers	183
III.	Bedeutung des nichtkodifizierten Rechts	184
	1. Notwendigkeit ergänzender Regelungen	184
	2. Verwaltungsverordnungen	184
	3. Rechtsgrundsätze	185
	4. «In dubio pro populo» ist kein Verfassungsgrundsatz	187
	5. Rechtsprechungs- und Rechtsanwendungspraxis	189
	6. Rechtsnatur der Rechtsprechung zu den politischen Rechten: «gemeineidgenössisches» Staatsrecht?	192
IV.	Ermöglichung plebiszitärer Referenden	194
	1. Fragestellung	194

2. Blankettermächtigungen in Verfassung oder Gesetz	194
3. Plebiszitäre Referenden in Form eines Verfassungsnachtrages oder eines Gesetzes	197
§ 10 Schranken der politischen Rechte	201
I. Politische Rechte im Rahmen der Rechtsordnung	201
II. Landesrechtliche Schranken	202
1. Offener Verfassungsbegriff in Bund und Kantonen	202
2. Schranken des höherrangigen Landesrechts	204
3. Verhältnis von Bund, Kantonen und Gemeinden	205
4. Stufenbau der Rechtsordnung	206
III. Völkerrechtliche Schranken	207
1. Völkerrecht und Landesrecht – eine bipolare Ordnung	207
2. Vorrang des Völkerrechts nach Völkerrecht	208
3. Vorrang des Völkerrechts nach Landesrecht	211
4. Durchsetzung des Vorrangs des Völkerrechts	214
5. Bundesverfassungsrechtliche Anerkennung des <i>ius cogens</i>	217
IV. Relativierung der politischen Rechte durch Internationalisierung	221
V. Entscheidungstheoretische Schranken der politischen Rechte	224
1. Abstimmungs- und Wahlergebnisse als Aggregation individueller Willen	224
2. Mehrheitsprinzip: Welche ist die massgebende Gesamtheit der Stimmen?	225
3. Besonderheiten bei Wahlen	229
4. Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag	231
5. Variantenabstimmung durch paarweises Gegenüberstellen (Condorcet-Paradox)	233
3. Teil: Politische Rechte im Bund	
§ 11 Demokratie im Bund	239
I. Prinzip der Volkssouveränität	239
II. Bundesstaatliche Demokratie	242
III. Repräsentative und direkte Demokratie	243
IV. Rechtsstaatliche Demokratie	244
V. Geschichtliche Entwicklung	245
§ 12 Ausgestaltung der politischen Rechte	251
I. Überblick	251
II. Abstrakte Regelung der politischen Rechte	253
1. Bundesverfassung	253
2. Bundesgesetze	253
III. Volksentscheide von Fall zu Fall	255
1. Erfordernis einer Rechtsgrundlage	255

2. Anordnung aufgrund einer Einzelfallregelung in der Bundesverfassung	256
3. Ermächtigung an die Bundesversammlung zur Anordnung von Fall zu Fall	257
§ 13 Wahl des Nationalrats	261
I. Grundlagen	261
1. Wahlrechtsgrundsätze und völkerrechtliche Vorgaben	261
2. Massgebliche Bestimmungen	262
3. Sitze und Wahlkreise	263
a) Sitze	263
b) Wahlkreise	264
c) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	265
4. Gesamterneuerung und feste Amtsdauer	266
5. Geschichtliche Hinweise	267
II. Aktives und passives Wahlrecht	270
1. Wahlberechtigung	270
2. Wählbarkeit	271
a) Passives Wahlrecht	271
b) Unvereinbarkeiten	273
III. Wahlverfahren	276
1. Rechtsgrundlagen	276
2. Gesetzgeberische Grundsätze	276
3. Direkte Wahl	277
4. Verhältniswahl	278
5. Zeitpunkt der Wahl	282
6. Wahlvorschläge (Listen)	283
7. Wahl	287
8. Ermittlung der Ergebnisse	288
a) Grundlagen	288
b) Verteilung der Mandate	288
c) Ermittlung der Gewählten und der Ersatzleute	289
9. Sonderfälle	291
a) Ergänzungswahlen	291
b) Stille Wahlen	291
c) Mehrheitswahl in den Einerwahlkreisen	292
d) Mehrheitswahl bei Fehlen von Listen	293
IV. Wahlprüfung und Konstituierung des Nationalrats	293
§ 14 Verfassungsreferendum	297
I. Grundlagen	297
1. Überblick	297
2. Geschichte	297
II. Obligatorische Volksabstimmung	299
1. Leitvorstellung	299
2. Verfassungsvorlagen	300
a) Verfassungsbeschlüsse	300

b) Abgrenzungen	301
c) Redaktionelle Bereinigungen	304
d) Gewährleistung der unverfälschten Stimmabgabe	305
e) Abschnittsweise Totalrevision	305
f) Varianten	307
g) Grundsatzabstimmungen	309
h) Bedingte Verfassungsbeschlüsse	310
3. Volksabstimmung	311
III. Volks- und Ständemehr	312
1. Erfordernis des doppelten Mehrs	312
2. Volksmehr	312
3. Ständemehr	313
IV. Inkrafttreten von Verfassungsänderungen	315
§ 15 Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung und Vorabstimmung über die Totalrevision	317
I. Grundlagen	317
II. Begriff der Totalrevision	317
III. Initiative auf Totalrevision	318
1. Gegenstand	318
2. Bedeutung	319
3. Verfahren	321
IV. Uneinigkeit der Räte über die Durchführung der Totalrevision	323
V. Vorabstimmung über die Totalrevision	324
1. Volksabstimmung	324
2. Rechtslage bei Zustimmung	324
3. Rechtslage bei Ablehnung	326
§ 16 Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	327
I. Grundlagen	327
1. Überblick	327
2. Begriffe	327
3. Geschichte	328
4. Politische Bedeutung	330
II. Gegenstand	333
1. Teilrevision	333
2. Kein materieller Verfassungsbegriff	334
3. Vorbehalt von Schranken der Verfassungsgebung für das Initiativrecht	338
4. Einheit der Materie	341
III. Formen	343
1. Überblick	343
2. Ausgearbeiteter Entwurf	344
3. Allgemeine Anregung	345
4. Einheit der Form	346

IV. Verfahren	348
1. Initiantinnen und Initianten	348
2. Unterschriftensammlung und Einreichung	349
3. Feststellung des Zustandekommens	351
4. Ungültigerklärung rechtswidriger Initiativen	352
5. Behandlung gültiger Initiativen	354
a) Massgebliche Bestimmungen	354
b) Antrag des Bundesrates	354
c) Behandlung eines ausgearbeiteten Entwurfs	355
d) Behandlung einer allgemeinen Anregung	356
e) Behandlung mehrerer Initiativen	358
6. Gegenentwurf der Bundesversammlung	359
a) Grundlagen	359
b) Gegenentwurf im formellen Sinne	360
c) Indirekter Gegenvorschlag	362
7. Rückzug der Initiative oder Abstimmung	366
a) Rückzug der Initiative	366
b) Abstimmung	368
V. Umsetzung von Volksinitiativen	371
1. Allgemeine Anregung	371
2. Ausgearbeiteter Entwurf	373
a) Direkte Anwendbarkeit	373
b) Ausführungsgesetzgebung	374
c) Verordnungsermächtigung an den Bundesrat	376
§ 17 Referendum über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse	377
I. Grundlagen	377
1. Überblick	377
2. Geschichte	378
3. Politologische Einordnung	380
4. Dualismus von Bundesgesetz und (referendumspflichtigem) Bundesbeschluss	381
II. Bundesgesetze	383
1. Rechtsetzende Erlasse	383
2. Einräumung von Rechtsetzungsbefugnissen an den Ordnungsgeber	387
a) Ermächtigungen durch die Bundesverfassung	387
aa) Ausgangslage	387
bb) Ermächtigungen an die Bundesversammlung	387
cc) Ermächtigungen an den Bundesrat	390
b) Ermächtigungen durch Bundesgesetze	392
aa) Ausgangslage	392
bb) Ermächtigungen an die Bundesversammlung	393
cc) Ermächtigungen an den Bundesrat	394
c) Verhältnis von Ordnungs- und Gesetzesrecht	395
3. Zwingend in Form des Bundesgesetzes zu treffende Regelungen	396
a) Grundsatz	396
b) Auslegung unter Berücksichtigung der ermächtigten Instanz?	397

c) Kriterien der Wichtigkeit	398
d) Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen	399
III. Bundesbeschlüsse	400
1. Nicht rechtsetzende Erlasse	400
2. Bundesbeschlüsse unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums	401
3. Bundesbeschlüsse unter Vorbehalt des fakultativen Referendums	402
a) Aufgrund der Bundesverfassung	402
b) Aufgrund von Bundesgesetzen	403
IV. Referendumsverfahren	407
1. Referendumsunterstellung	407
2. Referendumsbegehren	409
a) Volksreferendum	409
b) Kantonsreferendum	413
c) Volksabstimmung	414
3. Kein Referendumsbegehren	415
4. Vollzug	415
§ 18 Referenden über völkerrechtliche Verträge	417
I. Grundlagen	417
1. Überblick	417
2. Geschichte	419
3. Auslegung der Vorschriften betreffend die Referenden über völkerrechtliche Verträge	421
4. Verhältnis referendumsunterstellter Verträge zu Bundesgesetzen und Bundesverfassung	422
II. Voraussetzungen der Referenden über völkerrechtliche Verträge	425
1. Überblick	425
2. Völkerrechtlicher Vertrag	425
a) Voraussetzungen und Erscheinungsformen	425
b) Völkerrechtliches Sekundärrecht	427
c) Soft Law	428
3. Genehmigung der Bundesversammlung	429
a) Ausgangslage	429
b) Kategorien von vornherein nicht genehmigungspflichtiger Verträge	431
c) Ermächtigungen an den Bundesrat zum selbständigen Abschluss von Verträgen in bestimmten Sachbereichen	433
d) Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge	434
e) Geheimverträge	435
4. Referendumspflichtiger Vertrag	436
III. Fakultatives Referendum über völkerrechtliche Verträge	437
1. Überblick	437
2. Unbefristete und unkündbare Verträge	440
3. Beitritt zu internationalen Organisationen	442
a) Grundlagen	442
b) Begriff der internationalen Organisation	443
c) Begriff des Beitritts	444

4.	Wichtige rechtsetzende Bestimmungen und Erfordernis einer Umsetzung durch Bundesgesetz	445
a)	Wichtige rechtsetzende Bestimmungen	445
b)	Erfordernis der Umsetzung durch Bundesgesetz	449
IV.	Obligatorisches Referendum über völkerrechtliche Verträge	450
1.	Überblick	450
2.	Organisationen für kollektive Sicherheit	451
3.	Supranationale Gemeinschaften	452
4.	Beitritt, Vertragsänderungen, Austritt	455
a)	Beitritt	455
b)	Vertragsänderungen	456
c)	Austritt	456
5.	Obligatorisches Referendum <i>sui generis</i>	456
V.	Verfahren	458
1.	Gegenstand des Referendums	458
2.	Fakultatives Referendum	460
3.	Obligatorisches Referendum	460
§ 19	Gesetzgebung bei Dringlichkeit	461
I.	Überblick	461
II.	Dringlich erklärte Bundesgesetze	462
1.	Grundlagen	462
a)	Überblick	462
b)	Geschichte	462
c)	Abgrenzungen	465
2.	Anwendungsbereich und Gegenstand	465
a)	Gesetze	465
b)	Anforderungen an das Gesetz	466
c)	Abweichungen von der Bundesverfassung	466
d)	Abgrenzungen	469
3.	Rechtsnatur	470
a)	Bundesgesetze	470
b)	Rang in der Normenhierarchie	471
c)	Verhältnis zu Bundesgesetzgebung und Bundesverfassung	471
4.	Inhaltliche Voraussetzungen	472
a)	Zeitliche Dringlichkeit	472
b)	Sachliche Dringlichkeit	473
c)	Rechtsgüterabwägung	474
d)	Begründung in der Staatspraxis	475
5.	Verfahren	478
a)	Grundlagen	478
b)	Beschlussfassung	478
6.	Referendumsrechte	480
7.	Gültigkeit	481
a)	Befristung	481
b)	Inkrafttreten	481

c) Änderungen	482
aa) Verfassungskonforme dringliche Bundesgesetze	482
bb) Verfassungsdurchbrechende dringliche Bundesgesetze	482
d) Verlängerung	483
e) Ausserkrafttreten	483
aa) Von Verfassungen wegen	483
bb) Gemäss Anordnung der Bundesversammlung oder des Bundesrates	484
cc) Freiwillige sofortige Ausserkraftsetzung nach Ablehnung in der Volksabstimmung	485
f) Rechtsschutz	486
III. Notrecht	486
1. Intrakonstitutionelles Notrecht	486
2. Extrakonstitutionelles Notrecht	488
a) Grundlagen	488
b) Zuständigkeit und Verfahren	492
c) Gültigkeit	493
d) Rechtsschutz	494
IV. Verhältnis des Initiativrechts zum Dringlichkeits- und Notrecht	495
§ 20 Eidgenössische Volksabstimmungen	497
I. Grundlagen	497
1. Gegenstand	497
2. Massgebliche Vorschriften	497
3. Geschichtliche Hinweise	498
II. Durchführung der Abstimmungen	498
1. Abstimmungsvorlage	498
2. Anordnung	499
3. Organisation	501
4. Abstimmungsunterlagen	501
5. Abstimmungserläuterungen des Bundesrates	502
6. Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungskampagnen	506
III. Abstimmungsergebnis	506
1. Erforderliche Mehrheiten	506
2. Ermittlung	507
3. Erwahrung	508
IV. Rechtsfolgen der Volksabstimmung	509
1. Nach Zustimmung	509
2. Nach Ablehnung	510
V. Rechtsschutz	511
1. Beschwerdeverfahren nach dem BPR	511
2. Nachträgliches Rechtsmittel nach der Bundesverfassung	512
3. Rechtsfolgen des Urteils	513

4. Teil: Volksrechte in den Kantonen

§ 21 Demokratie in den Kantonen	519
I. Grundlagen	519
II. Entwicklung	519
1. Alte Eidgenossenschaft	519
2. Helvetik	522
3. Mediation und Restauration	523
4. Regeneration	524
5. Demokratische Bewegung	527
a) Überblick	527
b) Volkswahlen	527
c) Gesetzes-, Konkordats- und Finanzreferendum	529
d) Verfassungs- und Gesetzesinitiative	531
6. Zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts und Beginn des 21. Jahrhunderts	532
a) Totalrevision der Kantonsverfassungen	532
b) New Public Management	534
c) Direkte Demokratie und Digitalisierung	535
d) Kantonale Transparenzinitiativen	537
e) Bundesrechtliche Vorgaben für die Wahl der Kantonsparlamente	538
III. Erscheinungsformen kantonaler Demokratie	539
 § 22 Bundesrechtliche Anforderungen	 541
I. Rechtsgrundlagen	541
II. Demokratie	545
III. Obligatorisches Verfassungsreferendum	547
1. Grundlagen	547
2. Volksabstimmung	549
IV. Verfassungsinitiative	553
1. Grundlagen	553
2. Verfahren	555
 § 23 Wahl des Kantonsparlaments und eines allfälligen Verfassungsrates	 557
I. Grundlagen	557
1. Überblick	557
2. Bundes- und völkerrechtliche Vorgaben	558
a) Bundesrecht	558
b) Völkerrecht	559
3. Einkammersystem	560
4. Sitze und Wahlkreise	561
a) Sitzzahl	561
b) Wahlkreise	562
c) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	564

5. Gesamterneuerung und Amtsdauer	565
a) Gesamterneuerung	565
b) Amtsdauer	565
6. Stellvertretung	566
7. Aktives und passives Wahlrecht	567
a) Wahlberechtigung	567
b) Wählbarkeit	567
c) Beschränkungen der Wählbarkeit	568
d) Unvereinbarkeiten	569
8. Amtszwang	569
II. Wahlverfahren	570
1. Überblick	570
2. Rechtsgrundlagen	570
III. Verhältniswahlen	571
1. Proporzsystem	571
2. Wahlvorschläge (Listen)	574
3. Wahl	576
4. Ergebnisse	577
a) Listen- oder Einzelstimmenkonkurrenz	577
b) Zuteilungsmethode	578
c) Quoren (Sperrklauseln)	579
d) Ermittlung der Gewählten	582
5. Ersatz ausscheidender Abgeordneter	582
IV. Mehrheitswahlen	584
1. Überblick	584
2. Systembedingte Einschränkung der Erfolgswertgleichheit	584
a) Reines Majorzwahlssystem	584
b) Majorz im Rahmen eines gemischten Wahlsystems	586
3. Ausgestaltung des Majorzes	586
4. Mehrheitswahlen in Proporzkantonen	588
V. Durchführung der Wahlen	588
VI. Validierung der Wahlen und Konstituierung des Parlaments	589
1. Validierung der Wahlen	589
2. Konstituierung des Parlaments	589
VII. Wahl eines allfälligen Verfassungsrates	590
§ 24 Wahl der Ständeräte	593
I. Bundesrechtliche Grundlagen	593
1. Stellung des Ständerates	593
2. Sitze	594
3. Wahl durch die Kantone	594
4. Wahlorgan	595
II. Kantonalrechtliche Grundlagen	596
1. Volkswahl	596
2. Kanton als Wahlkreis	596

3. Amtsdauer	597
4. Aktives und passives Wahlrecht	598
a) Wahlberechtigung	598
b) Wählbarkeit	599
III. Wahlverfahren	600
1. Wahlsystem	600
a) Überblick	600
b) Mehrheitswahlverfahren	601
c) Verhältniswahlverfahren	602
d) Unvereinbarkeit	602
2. Durchführung der Wahlen	603
3. Validierung der Mandate	603
IV. Konstituierung des Ständerates	604
§ 25 Wahl der Kantonsregierung und andere staatliche Wahlen	605
I. Wahl der Kantonsregierung	605
1. Überblick	605
2. Grundlagen	605
a) Stellung der Kantonsregierung	605
b) Mitgliederzahl	606
c) Regierungsratsamt	607
d) Gesamterneuerung und Amtsdauer	608
e) Wählbarkeit	609
3. Wahlsystem	610
a) Kanton als Wahlkreis	610
b) Mehrheitswahlen	611
c) Verhältniswahlen	612
4. Minderheitenschutz und Vorgehen gegen Übervvertretung	613
II. Richterwahlen	614
1. Grundlagen	614
2. Geltungsbereich der Volkswahlen	616
3. Schutz regionaler Minderheiten	616
§ 26 Abberufung von Behörden	617
I. Grundlagen	617
II. Rechtliche Verankerung	619
III. Abwählbare Behörden	619
IV. Verfahren	621
1. Abberufungsbegehren	621
2. Volksabstimmung	622
3. Neuwahl	622
V. Indirekte Abberufung	623

§ 27 Verfassungsreferendum	625
I. Grundlagen	625
1. Gegenstand	625
2. Überblick	625
3. Geschichte	626
II. Referendumspflichtige Erlasse	627
1. Verfassungserlasse	627
2. Abgrenzungen	629
a) Materielles Verfassungsrecht	629
b) Andere obligatorische Referenden	630
c) Grunderlasse von Selbstverwaltungskörpern	631
3. Sonderfälle	631
a) Formale Revisionen	631
b) Authentische Interpretationen	632
c) Detailanpassungen	633
d) Neuherausgaben	634
III. Verfahren	635
1. Bundesrechtliche Vorgaben	635
2. Grundsatzabstimmungen	635
3. Verfassungsabstimmungen	637
IV. Inkrafttreten neuen Verfassungsrechts	638
§ 28 Gesetzes- und Verordnungsreferendum	641
I. Grundlagen	641
1. Überblick	641
2. Abgrenzungen	641
3. Geschichte	642
4. Konzeption des Referendums	642
5. Verhältnis des Gesetzesreferendums zum Ausgabenreferendum	645
II. Referendumspflichtige Erlasse	645
1. Allgemeine Voraussetzungen	645
2. Systematik der Erlasse, die dem Gesetzes- oder Verordnungsreferendum unterstehen	646
a) Kantone mit gleichen Referenden über Gesetze und allgemeinverbindliche Parlamentsbeschlüsse	646
b) Kantone nur mit Gesetzesreferendum	647
c) Kantone mit verschiedenen Referenden über Gesetze und Verordnungen	648
3. Authentische Interpretationen	648
III. Ausschluss des Referendums durch Ermächtigungen zum Erlass von nicht referendumspflichtigem Verordnungsrecht	649
1. Ausgangslage	649
2. Verordnungsrecht des Parlaments	649
3. Verordnungsrecht der Regierung	653
IV. Obligatorisches Gesetzesreferendum	657
1. Begriff	657

2. Geltungsbereich	657
3. Sonderregelungen	659
4. Verfahren	660
V. Fakultatives Gesetzesreferendum	660
1. Begriff	660
2. Geltungsbereich	661
3. Bedeutung für andere fakultative Referenden	661
4. Referendumsberechtigte	662
a) Stimmberechtigte	662
b) Parlamentarierinnen und Parlamentarier	663
c) Gemeinden	664
5. Verfahren	664
VI. Besonders konzipiertes Referendum über Verordnungen des Parlaments	666
VII. Referendum über Verordnungen der Regierung	667
§ 29 Referendum über interkantonale und internationale Verträge	669
I. Grundlagen	669
1. Überblick	669
2. Bundesrechtliche Voraussetzungen	669
3. Verhältnis der Verträge zum kantonalen Recht	672
4. Geschichte des Vertragsreferendums	675
5. Auslegungsschwierigkeiten	676
II. Voraussetzungen des Vertragsreferendums	676
1. Interkantonaler oder internationaler Vertrag	676
a) Verträge	676
b) Vertragspartner	677
c) Hoheitliche Verträge	677
d) Abgrenzungen	678
2. Genehmigung des Parlaments	679
3. Referendumspflichtiger Vertrag	681
III. Geltungsbereich des Vertragsreferendums	683
1. Überblick	683
2. Kantone mit und ohne Vertragsreferendum	684
3. Verträge mit dem Ausland	687
4. Verträge mit dem Bund	688
IV. Referendumsverfahren	688
§ 30 Ausgabenreferendum	691
I. Überblick	691
1. Einordnung	691
2. Terminologie	691
3. Zweck	691
4. Ausgestaltung	693
5. Geschichte	693

II.	Rechtsgrundlagen	694
	1. Kantonale Vorschriften	694
	2. Rechtsprechung des Bundesgerichts	694
	3. Kritik	696
III.	Ausgaben	697
	1. Ausgabenbegriff	697
	a) Grundsatz	697
	b) Abgrenzung zur Vermögensanlage	699
	c) Sonderfälle	699
	2. Neue und gebundene Ausgaben	702
	a) Unterscheidung	702
	b) Anwendungsbereiche	704
	c) Beispiele	706
	aa) Gebundene Ausgaben	706
	bb) Neue Ausgaben	708
	d) Kantonalrechtliche Besonderheiten	709
	3. Einmalige und wiederkehrende Ausgaben	710
	4. Massgebliche Ausgabenhöhe	713
	a) Festlegung von Ausgabenlimiten	713
	b) Berechnung der massgeblichen Ausgabenhöhe	714
	aa) Nettoprinzip	714
	bb) Zerstückelungsverbot	715
	cc) Gebot der Einheit der Materie	715
	dd) Berechnungszeitpunkt	716
	c) Kumulation einmaliger und wiederkehrender Ausgaben	716
	d) Kumulation von Ausgaben verschiedener Gemeinwesen	717
	5. Änderung von Ausgabenbeschlüssen und Nachtragskredite	717
	6. Sonderregelungen	718
IV.	Delegation der Ausgabenkompetenz	719
	1. Bedeutung der Delegation	719
	2. Voraussetzungen der Delegation	720
	3. Dem fakultativen Gesetzesreferendum unterstellte Delegation im Bereich des obligatorischen Ausgabenreferendums	722
V.	Referenden	724
	1. Referendumsunterstellung	724
	2. Obligatorisches und fakultatives Referendum	726
	3. Ausgabenreferendum und andere Referenden	727
	4. Dringliche Ausgabenbeschlüsse	727
	5. Ausgabenreferendum und Legalitätsprinzip	727
VI.	Tabellarische Übersicht über das Ausgabenreferendum	729
§ 31	Andere Referenden	735
I.	Überblick	735
II.	Weitere Finanzreferenden	735
	1. Überblick	735
	2. Budgetreferendum	736

3. Steuerfussreferendum	736
4. Anleihenreferendum	737
III. Andere spezifische Verwaltungsreferenden	738
1. Überblick	738
2. Planungsreferendum	738
3. Referendum über Grundsatzbeschlüsse	739
4. Referendum über Wasserrechts- und andere Konzessionen	740
5. Verwaltungsreferenden in Bezug auf das Finanzvermögen	741
IV. Referendum über Bestand oder Gebiet des Kantons	742
V. Referenden zu Vernehmlassungen an den Bund	744
1. Allgemein	744
2. Stellungnahme zu neuen Nationalstrassen	746
3. Stellungnahme zu neuen Kernanlagen	746
VI. Referenden im Bereich der Föderativkompetenzen der Kantone	747
VII. Referendum über grundsätzlich sämtliche Parlamentsbeschlüsse	748
VIII. Referendumsunterstellung aufgrund eines Parlamentsbeschlusses	749
IX. Referendumsunterstellung aufgrund eines Beschlusses einer Parlamentsminderheit	749
§ 32 Verfassungsinitiative	751
I. Grundlagen	751
1. Überblick	751
2. Bundesrechtliche Vorgaben	751
3. Massgebliche Bestimmungen	751
4. Geschichte	752
5. Bedeutung	752
II. Initiative auf Totalrevision der Verfassung	753
1. Gegenstand	753
2. Unterschriften	754
3. Verfahren	755
III. Initiative auf Teilrevision der Verfassung	756
1. Gegenstand	756
2. Schranken	757
3. Unterschriften	758
4. Formen	759
5. Verfahren	759
a) Hinweis	759
b) Allgemeine Anregung	760
c) Ausgearbeiteter Entwurf	761
6. Gegenvorschlag des Parlaments	761
§ 33 Gesetzes- und Verordnungsinitiative	763
I. Grundlagen	763
1. Überblick	763
2. Geschichte	763

3. Bedeutung	763
4. Abgrenzungen	764
II. Gegenstand	764
1. Gesetzesinitiative	764
2. Verordnungsinitiative	766
3. Einschränkungen des Initiativrechts	768
4. Verhältnis zu den Referendumsrechten	768
III. Formen	769
IV. Grundzüge des Verfahrens	771
1. Ausgestaltung in den Kantonen	771
2. Initiantinnen und Initianten	771
a) Stimmberechtigte	771
b) Juristische Personen und Behörden	772
3. Sperrfristen	773
4. Vorprüfung	774
5. Einreichung	776
6. Zustandekommen	777
7. Behandlung im Parlament	779
8. Rückzug	781
V. Gültigkeit von Initiativbegehren	783
1. Formelle Gültigkeitsvoraussetzungen	783
a) Einheit der Initiativart	783
b) Einheit der Form	784
c) Einheit der Materie	784
2. Materielle Gültigkeitsvoraussetzungen	785
a) Durchführbarkeit	785
b) Respektierung des übergeordneten Rechts	787
aa) Grundsatz	787
bb) Übergeordnetes Recht	788
cc) Verstösse	789
dd) Auslegung von Initiativbegehren	792
ee) Qualifizierte Gültigkeitserfordernisse	795
c) Rechtsmissbräuchliche Ausübung des Initiativrechts	797
3. Ungültigerklärung	798
a) Zuständigkeit	798
b) Teilungültigerklärung und Aufspaltung	799
c) Massgeblicher Zeitpunkt	802
d) Rechtliches Gehör	803
e) Rechtsschutz	804
4. Abschreibung gegenstandslos gewordener Initiativbegehren	805
VI. Gegenvorschlag des Parlaments	805
1. Grundlagen	805
2. Direkter Gegenvorschlag	806
a) Zulässigkeit	806
b) Inhalt	809
c) Abstimmung	809
3. Indirekter Gegenvorschlag	811

VII. Mehrere Initiativbegehren	813
VIII. Einheitsinitiative	813
1. Begriff und Arten	813
2. Beurteilung	814
IX. Volksvorschlag zu einer Referendumsvorlage (konstruktives Referendum)	815
§ 34 Andere Initiativen	819
I. Grundlagen	819
II. Allgemeine Parlamentsbeschlussinitiative	819
III. Finanzinitiative	822
IV. Globalbudgetinitiative	823
V. Staatsvertragsinitiative	823
VI. Initiative auf Einberufung des gesetzgebenden Organs	825
VII. Initiative auf Abberufung einer Behörde	825
VIII. Initiativen auf Wahrnehmung von Föderativkompetenzen der Kantone	826
§ 35 Dringlichkeits- und Notrecht	829
I. Überblick	829
II. Dringliche Erlasse	829
1. Grundlagen	829
a) Sachverhalt	829
b) Anordnung der Dringlichkeit	831
c) Kantone ohne Dringlichkeitsrecht	832
2. Verhältnis zum Referendum	832
a) Ausschluss des Referendums	832
b) Nachträgliches Referendum	833
3. Regelungsgegenstände	834
a) Zugelassene Bereiche	834
b) Ausgeschlossene Bereiche	835
4. Voraussetzungen im Einzelfall	835
a) Materielle Voraussetzungen	835
b) Formelle Voraussetzungen	837
5. Rechtswirkungen	837
III. Notrecht	838
1. Grundlagen	838
a) Sachverhalt	838
b) Notrechtliche Anordnungen	838
c) Verhältnis zum Dringlichkeitsrecht	839
d) Extrakonstitutionelles Staatsnotrecht	839
2. Verhältnis zum Referendum	840
3. Anordnungskompetenzen	840
4. Regelungsgegenstände	841
a) Zugelassene Bereiche	841
b) Ausgeschlossene Bereiche	843

5. Voraussetzungen im Einzelfall	843
a) Materielle Voraussetzungen	843
b) Formelle Voraussetzungen	844
6. Rechtswirkungen	844
IV. Verhältnis der Initiativrechte zum Notrecht	845
§ 36 Konsultativabstimmungen	847
I. Institut	847
1. Begriff	847
2. Abgrenzungen	847
a) Grundsatzabstimmungen	847
b) Alternativabstimmungen	848
c) Vom Parlament freiwillig angeordnete Referenden	848
3. Gegenstand	848
4. Arten	848
5. Bedingte Verbindlichkeit	849
II. Rechtsgrundlagen	849
1. Regelungen im positiven Recht	849
2. Geltung des Legalitätsprinzips	850
3. Ausnahmen vom Legalitätsprinzip	852
III. Durchführung	853
1. Anordnung	853
2. Befragte	853
3. Verfahren	854
4. Rechtsschutz	854
IV. Beurteilung	854
V. Meinungsumfragen	855
§ 37 Weitere Volksentscheide	857
I. Überblick	857
II. Grundsatzabstimmungen	857
III. Alternativabstimmungen	860
IV. Ermächtigungen an das Parlament zur Gesetzgebung	861
V. Beschlüsse im Zusammenhang mit der Verfassungsgebung	861
VI. Weitere Beschlüsse	862
§ 38 Kantonale Volksabstimmungen	863
I. Grundlagen	863
1. Gegenstand	863
2. Massgebliche Vorschriften	864
3. Geschichtliche Hinweise	864

II.	Durchführung der Abstimmungen	865
1.	Abstimmungsvorlage	865
2.	Anordnung der Abstimmung	866
3.	Organisation der Abstimmung	868
4.	Abstimmungsunterlagen	871
III.	Abstimmungsergebnis	873
1.	Gültige Stimmen	873
2.	Massgebliches Mehr	874
3.	Feststellung des Abstimmungsergebnisses	875
4.	Abstimmungsergebnis bei Landsgemeinden	876
IV.	Rechtsfolgen der Volksabstimmung	877
1.	Nach Zustimmung	877
2.	Nach Ablehnung	878
V.	Rechtsschutz	878
§ 39	Volksmotion und Volksinterpellation	881
I.	Volksmotion	881
1.	Grundlagen	881
2.	Gegenstand	882
3.	Verfahren	883
4.	Stellung im System der Mitspracherechte	884
5.	Staatspolitische Würdigung	886
6.	Praktische Ergebnisse	886
7.	Antragsrechte von Körperschaften	887
II.	Volksinterpellation	887
5. Teil:	Wahl- und Abstimmungsfreiheit	889
§ 40	Grundlagen	891
I.	Begriff und Rechtsgrundlage	891
II.	Geschichtliche Entwicklung	892
III.	Bestandteile	895
IV.	Quotenregelungen bei direkten Wahlen	896
V.	Geltungsbereich	899
VI.	Vorausgesetztes Menschenbild	900
§ 41	Einheit der Materie	903
I.	Zuständige Instanz und Tragweite der Rechtsprechung	903
II.	Unterscheidung von Partial- und Totalrevision der Verfassung als Ursprung der Einheit der Materie	905
1.	Entwurf zur Bundesurkunde 1833 und erste Bundesverfassung 1848	905
2.	Verwirklichung der Volksinitiative auf Partialrevision	908

III.	Geltungsbereich: Verfassungsmaterien	912
	1. Behördenvorlagen, Volksinitiativen und auch Wahlen?	912
	2. Initiative und Gegenentwurf	913
	3. Referendumsbegehren	914
IV.	Beurteilungskriterien der Lehre	915
V.	Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung	918
	1. Bisherige Fälle der Aufteilung bzw. Ungültigerklärung von Initiativen	918
	2. Umgehung der Einheit der Materie durch Paketrevisionen	923
	3. Fazit zur Praxis der Einheit der Materie	925
VI.	Anwendung der Einheit der Materie auf Bundesgesetze	927
	1. Erfordernis der Einheit der Materie bei Bundesgesetzen ab 1949	927
	2. Von Sammelerlassen zu Mantelerlassen	931
	3. Einheit der Materie und parlamentarischer Kompromiss	934
	4. Fazit: Keine Geltung der Einheit der Materie beim Erlass von Bundesgesetzen	937
VII.	Bundesgerichtliche Praxis zur Einheit der Materie auf kantonaler Ebene	939
	1. Verankerung	939
	2. Gesetzesvorlagen	941
	3. Verfassungsvorlagen	943
	4. Volksinitiativen und Behördenvorlagen	943
	5. Ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung	945
	6. Finanzreferendum	945
	7. Sammelvorlagen und Mantelerlasse	947
§ 42	Anspruch auf korrekte Durchführung von Wahlen und Abstimmungen	949
I.	Umsetzung einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung	949
II.	Korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage	950
III.	Richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, Erfolgswertgleichheit der Stimmen	953
	1. Stimmberechtigung	953
	2. Stimmregister	954
	3. Briefliche Stimmabgabe	956
	4. Elektronische Stimmabgabe	958
IV.	Wahl- und Abstimmungsverfahren	959
	1. Rechtzeitige und korrekte Ankündigung	959
	2. Zustellung der Unterlagen	960
	3. Korrekte Urnenöffnung	961
V.	Korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses	961
	1. Grundsatz	961
	2. Institutionelle Sicherungen	962
	a) Wahlbüro	962
	b) Gültige, ungültige und leere Stimmen	963
	3. Mängel in der Ermittlung des Ergebnisses	963
	4. Stimmgleichheit und knappe Abstimmungsergebnisse	965

VI. Stimmgeheimnis	967
1. Inhalt und Zweck	967
2. Positivierung	968
3. Schutzbereich des Stimmgeheimnisses	969
a) Geheime Stimmabgabe	969
b) Wahrung des Stimmgeheimnisses bei der Auszählung der Stimmen	970
c) Stimmgeheimnis für die Unterschriftenbogen für Wahlvorschläge, Initiativen und Referenden?	971
§ 43 Behördliche Informationen und Interventionen	973
I. Übersicht	973
II. Rolle der Behörden bei Abstimmungskämpfen	973
1. Vom Interventionsverbot zur Teilnahmepflicht	973
2. Informationsgrundsätze	975
III. Abstimmungsempfehlung, -information und -erläuterung	976
1. Abstimmungsempfehlung	976
2. Pflicht zu objektiver Erläuterung und Information	977
3. Standpunkt von Initiativ- und Referendumskomitees	981
4. Rechtsschutz bei fehlerhaften Erläuterungen oder Informationen	982
IV. Zusätzliches Eingreifen in den Abstimmungskampf	984
1. Zulässigkeit und Gebotenheit von Interventionen	984
2. Inhaltliche Anforderungen an Interventionen	985
3. Form des Eingriffs	986
V. Ausserhalb von Abstimmungen erfolgende behördliche Informationen	988
VI. Meinungsäusserungen von Behördenvertreterinnen und -vertretern	989
VII. Interventionen im Vorfeld von Initiativen und Referenden	990
VIII. Interventionen in den Wahlkampf	992
1. Direkte Eingriffe	992
2. Indirekte Hilfeleistungen für die Parteien	994
3. Staatliche Parteienfinanzierung und Transparenzvorgaben	995
a) Im Allgemeinen	995
b) Arten der Parteienfinanzierung	996
c) Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit: Gleichbehandlungsgebot	997
d) Transparenzvorgaben bei der Politikfinanzierung	1001
§ 44 Interventionen von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens sowie weiterer Behörden	1003
I. Grundsatz: Keine Interventionen	1003
II. Ausnahmsweise zulässige Interventionen	1004
III. Zulässige Korrektur von Irreführungen seitens Privater	1007
IV. Interventionen durch Anstalten und öffentliche Unternehmen	1008
V. Interventionen durch Behörden zu fremden Vorlagen	1009
VI. Stellung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)	1011

§ 45 Interventionen anderer Gemeinwesen	1019
I. Untergeordnete Gemeinwesen	1019
1. Gemeinden	1019
2. Kantone	1021
II. Übergeordnete Gemeinwesen	1023
III. Gleichgeordnete Gemeinwesen	1025
IV. Landeskirchen	1026
§ 46 Interventionen Privater	1029
I. Grundsatz: Freie politische Auseinandersetzung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	1029
1. Meinungsäusserungsfreiheit als Grundlage der Demokratie	1029
2. Drittwirkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	1030
II. Schranken privater Abstimmungspropaganda	1031
1. Allgemeines	1031
2. Kriterien einer unzulässigen Beeinträchtigung durch Private	1034
3. Beeinflussung durch Massenmedien und digitale Kanäle	1035
§ 47 Rechtsfolgen von Verletzungen	1039
I. Überblick	1039
II. Rechtsfolgen betreffend Mängel vor der Abstimmung: Behebung oder (vorsorgliche) Verschiebung	1041
III. Rechtsfolgen bei durchgeführten Abstimmungen oder Wahlen	1043
IV. (Teil-)Ungültigkeit von Volksbegehren, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht beeinträchtigen	1049
V. Verzögerte Behandlung oder mangelhafte Umsetzung einer Initiative	1051
VI. Pflicht zur «sofortigen» Rüge von Mängeln	1052
Dank	1057