

## **§ 3 Verfassungsbegriffe und Verfassungsfunktionen**

### **1. Politische Verfassung und Rechtsverfassung**

„Politische Verfassung“: Oberbegriff für die Organisationsgestalt des Staates mit faktischen und normativen Verfassungselementen.

- Faktische Verfassungselemente: Gegebenheiten der gesellschaftlichen Wirklichkeit, die die Gestalt eines Staates tatsächlich bestimmen. (geopolitische Tatsachen, tradierte politische Machtverhältnisse, Verteilung der wirtsch. Ressourcen, Druckpotentiale von Verbänden und Medien)
- Normative Verfassungselemente: Regelungen, die die Gestalt des Staates bestimmen sollen. (ausserrechtlich normierte Verfassungselemente: Verfassungskonventionen und rechtlich normierte Verfassungselemente: Rechtsverfassung)

In der CH erscheint die Rechtsverfassung in der BV, ist aber nicht deckungsgleich.

### **2. Verfassung im formellen und im materiellen Sinn**

Verfassung im formellen Sinn:

Alle Rechtssätze, die im Verfahren der Verfassungsgebung erlassen worden sind. Diese beinhaltet das obligatorische Referendum und die Zustimmung von Volk und Ständen. Als formelles Verfassungsrecht gelten daher alle Rechtssätze der BV sowie die dringlichen Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage (auch hier ist die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich). Ungeschriebene Freiheitsrechte, soweit sie vom Bundesgericht anerkannt sind, können ebenfalls zum formellen Verfassungsrecht gezählt werden.

Verfassung im materiellen Sinn:

Alle Rechtssätze, die wegen ihres Gehalts als die Grundlage eines freiheitlichen, demokratischen und sozialen Bundesstaats angesprochen werden können und daher richtigerweise in der Verfassung erscheinen sollten.

Formelles und materielles Verfassungsrecht sind nicht deckungsgleich, da sich ihre Zusammensetzung nach unterschiedlichen Kriterien bestimmt. Ausserhalb des Überschneidungsbereichs liegen einerseits die „unwichtigen“ Normen der formellen Verfassung, andererseits die in der formellen Verfassung nicht enthaltenen „verfassungswürdigen“ Regelungen. Idealerweise sollte die Verfassung im formellen Sinn alles materielle Verfassungsrecht umfassen und gleichzeitig nichts anderes.

### **3. Geschriebenes und ungeschriebenes Verfassungsrecht**

Das geschriebene Verfassungsrecht umfasst primär alle Rechtssätze, die in der Verfassungsurkunde verankert sind (Teil der amtlichen Sammlung des Bundesrechts). Als ungeschriebenes VR gelten Rechtssätze, die sich weder in der Verfassungsurkunde noch sonst wo im Gesetzes- oder Verordnungsrecht finden.

Die Schöpfung ungeschriebenen VR durch das BGer dient dem Versuch, die materiellen Defizite der Verfassungsurkunde auszugleichen.

## **§ 4 Auslegung und Lückenfüllung**

### **1. Ziel und Technik der Auslegung**

Auslegung (oder Interpretation) einer Rechtsnorm bedeutet, den „wahren Sinn“ dieser zu ermitteln. Insgesamt soll der Auslegungsprozess zu einem vernünftigen, praktikablen und befriedigenden Ergebnis führen, das dem Problemlösungsbedarf der Gegenwart Rechnung trägt, ohne die Wertentscheidungen des geschichtlichen Normsetzers zu missachten. Die Norm darf also auf dem Weg der Auslegung sach- und zeitgerecht weiterentwickelt werden. Somit kann die Steuerungskraft des Rechts aufrecht erhalten werden. Rechtspolitische Umwertungen sind jedoch nur Sache des demokratischen Gesetzgebers.

Auslegung ist vor allem da wichtig, wo der Wortlaut einer Norm die genaue Bedeutung nicht ersichtlich macht. Dabei kommen alle Elemente der Auslegung in gleicher Weise zum Zuge: das grammatikalische, das systematische, das teleologische, das geltungszeitliche und das historische Element. Es gilt der Satz vom „Methodenpluralismus“. Die Auslegungselemente verkörpern lediglich den Katalog der Argumentationsmuster, deren sich der Interpret zur Begründung seines Auslegungsergebnisses bedienen darf.

### **2. Ausgangspunkt: Verfassungsauslegung als gewöhnliche Auslegung**

Die Auslegung der Verfassung folgt grundsätzlich den gleichen methodischen Regeln. Die Gleichsetzung von Verfassungsauslegung und Gesetzesauslegung ist solange vertretbar, als die Verfassung sich in Struktur und Stil nicht wesentlich vom Gesetz unterscheidet.

### **3. Besonderheiten der Verfassung als Auslegungsgegenstand**

#### **Offenheit der Verfassungsnormen**

Offene (d.h. im Aussagegehalt relativ unbestimmte) Verfassungsnormen lassen dem Gemeinwesen die Möglichkeit, politischen Konsens über die Gestalt der Rechtsordnung etappenweise aufzubauen, geben ihm aber auch die Chance, den Rechtssinn einer Verfassung stetsfort zu aktualisieren. Die Offenheit zeigt sich vor allem bei den Grundrechten und den Aufgabennormen.

#### **Punktualität der Verfassungsnormen**

Die BV erscheint als Versammlung punktueller, untereinander zunächst nicht bewusst verbundener Prinzipien, Garantien und Aufträge. Sie enthält nicht anderes als die im geschichtlichen Verlauf erworbenen Bausteine der Rechtsordnung. Auch hier ist dies vor allem bei den Grundrechten und den Aufgabennormen ersichtlich.

#### **Gleichwertigkeit der Verfassungsnormen**

Es bestehen sämtliche Grundsätze des Verfassungsrechts mit gleicher Rechtskraft nebeneinander. Nur zwingendes Völkerrecht geht der Verfassung vor.

## § 9 Landesrecht und Völkerrecht

### 1. Ausgangspunkt: Pflicht zur Beachtung des Völkerrechts

Die Staatengemeinschaft der Gegenwart versteht sich als internationale Rechtsgemeinschaft. Jeder Staat muss die Verpflichtungen einlösen, die er durch völkerrechtlichen Vertrag gegenüber anderen Staaten eingeht oder die sich aus dem Völkergewohnheitsrecht der Staatengemeinschaft ergeben. Jeder Bruch dieser Verpflichtungen bedeutet eine Völkerrechtsverletzung, für welche der fehlbare Staat von den davon betroffenen anderen Staaten zur Verantwortung gezogen werden kann.

Das Völkerrecht verlangt, dass es von den Staaten durchgesetzt wird, schreibt ihnen aber nicht vor, wie dies geschehen soll. Die Art und Weise der innerstaatlichen Verwirklichung ist vielmehr eine Frage des Landesrechts.

### 2. Völkerrecht als Teil der schweizerischen Rechtsordnung

#### 2 Grundmodelle: Dualismus und Monismus

Auf welche Art und Weise Normen des Völkerrechts im Innern eines Staats Geltung erlangen, hängt davon ab, ob Völkerrecht und Landesrecht als zwei getrennte Rechtsordnungen gesehen werden (dualistisches Modell) oder im Gegenteil als zwei Teilsysteme einer als Einheit zu denkenden Gesamtordnung (monistisches Modell). Das dualistische Modell lässt völkerrechtliche Normen erst nach einer förmlichen Überführung in das Landesrecht innerstaatlich wirksam werden (Transformationssystem). Im monistischen Modell dagegen gilt das Völkerrecht ab seinem Inkrafttreten für den betreffenden Staat als Teil seines Landesrechts (Inkorporationssystem).

#### Rechtsslage in der Schweiz

Monistisches Verständnis: Die BV enthält ein monistisches Verständnis.

→ Transformationslose Geltung des Völkerrechts: Der Bundesgesetzgeber muss die völkerrechtlichen Normen nicht in Landesrecht umgiessen, damit sie innerstaatlich Geltung erlangen können.

Direkte Anwendbarkeit des Völkerrechts: Völkerrechtliche Normen mit Self-executing-Charakter sind im Einzelfall unmittelbar anwendbar, somit ohne vorgängige Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Demgegenüber sind völkerrechtliche Rahmen- oder Programmbestimmungen, die sich an die staatlichen Rechtsetzungsorgane richten, bloss mittelbar anwendbar, d.h. non self-executing.

### 3. Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht

#### Völkerrechtlich: Grundsatz der Vertragstreue

Das Völkerrecht beruht überwiegend auf Vereinbarungen: Es kennt keinen hoheitlich agierenden Normsetzer ausser jenen, die von den Staaten selbst gemeinsam eingesetzt worden sind. Dementsprechend leitet sich der Geltungsanspruch des Völkerrechts im zwischenstaatlichen Verhältnis vom Grundsatz der Vertragstreue her. Die Staaten sind jedoch frei, wie sie dem Völkerrecht im Landesinnern Nachachtung verschaffen wollen. Zu dieser

## **§ 10 Schutz der BV im Allgemeinen**

### **1. Begriff und Problematik**

Die abzuwehrenden Gefahren sind: Verfassungswidrige Rechtsakte, Aktivitäten verfassungsfeindlicher Organisationen und Personen, Störfälle wie Unruhen, Katastrophen oder Versorgungsnot, Bürgerkrieg und bewaffnete Konflikte mit dem Ausland.

Die einzelnen Schutzdispositive sind allerdings nicht allzu hoch zu werten. Die BV wird nur von Behörden geschützt. Einen externen Schutz gibt es nur für die Inhalte, die zusätzlich durch das Völkerrecht gesichert sind. Die Verfassung muss darauf zählen, dass die Organe bereit sind, die BV zu akzeptieren und Verfassungsaufträge auch gegen Widerstände zu erfüllen („Wille zur Verfassung“). Falls Staatsorgane selber verfassungsfeindlich handeln würde, kann dem nichts entgegengehalten werden.

### **2. Übersicht über die typischen Verfassungsschutzfälle**

#### **Verfassungswidriges Verfassungsrecht**

Die Festlegung unabänderlicher Verfassungsgehalte soll die Grundwerte der Verfassung vor unbedachten Angriffen des Verfassungsgebers bewahren („autonome materielle Schranken der Verfassungsrevision“).

#### **Verfassungswidrigkeit des nachgeordneten Rechts**

Verfassungswidrige Akte des Gesetzgebers stellen den Vorrang der Verfassung in Frage.

#### **Verfassungsfeindliche Aktivitäten**

Die verfassungsmässigen Freiheiten können zum Kampf gegen die Verfassung missbraucht werden. Der Verfassungsschutz muss sich strikt im Rahmen der demokratisch-rechtsstaatlichen Standards bewegen. Schutzobjekt ist die demokratisch-rechtsstaatliche Grundordnung der Schweiz. Die Schutzvorkehrungen sind vorbeugender Natur. Sie umfassen die periodische Lagebeurteilung, die Bearbeitung von sicherheitsrelevanten Informationen, die Sicherheitsüberprüfung von Personen mit sicherheitsrelevanten Informationen...

Die gewonnenen Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig die erforderlichen administrativen, polizeilichen und strafrechtlichen Massnahmen zu ergreifen.

#### **Polizeinotstand**

Bei schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf Bundesebene kann der Bundesrat (oder die BVers) unmittelbar gestützt auf die BV die erforderlichen Polizeinotverordnungen und Polizeinotverfügungen treffen, sowie bei Dringlichkeit Truppen aufbieten.

#### **Staatsnotstand**

Darunter versteht man die ausserordentlichen Lagen, in welchen der Bestand der Schweiz als Staat oder das Überleben der Bevölkerung bedroht ist. Bundesrat und Bundesversammlung sind befugt und verpflichtet, unverzüglich und unbesehen entgegenstehenden

Verfassungsrechts alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um den Fortbestand von Staat und Volk zu sichern. Dazu dürfen verfassungsmässige Rechte schwer eingeschränkt werden. Nur zwingendes Völkerrecht und Kriegsvölkerrecht dürfen auch dann nicht verletzt werden. Siehe Tabelle S.182

## § 11 Verfassungsgerichtsbarkeit

### 1. Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit

= Überprüfung staatlicher Hoheitsakte auf ihre Verfassungsmässigkeit in einem justizförmigen Verfahren durch eine richterliche Behörde.

Das Bundesgericht ist dabei das Höchstgericht (Verfassungsrechtspflege können aber auch die Bundesverwaltungsbehörden, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesrat und die Bundesversammlung durchführen).

### 2. Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit

#### Abstrakte Normenkontrolle

Der Erlass als solcher wird auf seine Verfassungsmässigkeit hin geprüft (ausserhalb eines konkreten Anwendungsfalls). Anfechtungsobjekt ist der Erlass selbst.

#### Einzelaktkontrolle: Reine Anwendungskontrolle und konkrete Normenkontrolle

Wenn sich die Frage der Verfassungsmässigkeit aus Anlass eines konkreten Streitfalls stellt, spricht man von Einzelaktkontrolle. Anfechtungsobjekt ist hier nicht der Erlass, sondern der darauf gestützte Rechtsanwendungsakt.

Bei der *reinen Anwendungskontrolle* wird untersucht, ob ein verfassungsrechtlich untadeliger Erlass in einer verfassungswidrigen Weise gehandhabt wurde.

Von *konkreter Normenkontrolle* ist die Rede, wenn bei Gelegenheit einer Einzelaktkontrolle geprüft wird, inwieweit der hinter dem Einzelakt stehende Erlass mit der Verfassung übereinstimmt.

### 3. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit

#### Ausgangspunkt: Besonderer Legitimationsbedarf der Verfassungsgerichtsbarkeit

Das Wirken der Verfassungsjustiz läuft oft auf eine Korrektur politischer Prozesse hinaus. Damit droht ein Konflikt zwischen Demokratie und Rechtsstaat. Der Eingriff in den politischen Prozess wird durch 3 Kontrollfunktionen gerechtfertigt:

#### 1. Gewährleistung eines offenen und fairen politischen Prozesses

Eine erste Rechtfertigung findet die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gewährleistung eines offenen und fairen politischen Prozesses → Wahlen und Abstimmungen, Schutz der Kommunikationsgrundrechte. Justiz tritt als Schiedsrichter auf und soll Einhaltung der demokratischen Spielregeln sicherstellen.

#### 2. Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit und Gerechtigkeit

Die Verfassungsjustiz trägt zur Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit und Gerechtigkeit bei. Im Grundrechtskatalog stehen jene Rechtspositionen, die der Gesetzgeber allenfalls einschränken, keinesfalls aber aufgeben darf. Es geht um eine nachträgliche Gerechtigkeitskontrolle der demokratischen Politik durch die Justiz. Demokratische Legitimation ist erst erreicht, wenn der Mehrheitsbeschluss einer rechtsstaatlichen Reflexion standhält.

## § 13 Staatsvolk und ausländische Bevölkerung

### 1. Rechtsstellung der einzelnen Bevölkerungsgruppen

Hauptkategorien: (Kategorien 1&3 bilden die schweizerische Wohnbevölkerung, Kategorien 1&2 das Schweizer Staatsvolk)

- Schweizer im Inland: Schweizerischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in der Schweiz. Schweizerischer Staatsangehöriger ist, wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt. Die Staatsangehörigkeit stellt eine Sonderbindung zwischen dem Staat und den Bürgern dar, welche den Bürgern gewisse Rechte und Pflichten gibt, welche Nicht-Staatsangehörigen nicht zukommen. Diese Rechte und Pflichten müssen in funktioneller Verbindung zum Staat als „Verbandseinheit sesshafter Menschen“ stehen, weil eine weitergehende Besser- oder Schlechterstellung von Ausländern der Rechtsgleichheit widersprechen würde. Schweizer haben politische Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, verfügen über Niederlassungsfreiheit (dürfen sich in der CH aufhalten wo sie wollen, jederzeit ausreisen und wieder einreisen), dürfen nicht aus der CH ausgewiesen werden, können im Ausland diplomatischen und konsularischen Schutz in Anspruch nehmen und haben ein Recht auf Ausstellung aller Ausweisschriften, die ihre Staatsangehörigkeit bestätigen. Dafür müssen Schweizer Männer Militärdienst leisten (oder Zivildienst oder Ersatzabgabe), Schweizer dürfen nicht in ausländischen Armeen Militärdienst leisten und haben weitere bürgerliche Pflichten des kantonalen Rechts. Kantons- und Gemeindebürgerrechte haben rechtlich nur noch beschränkte Bedeutung. Es kann jedoch als fast unüberwindbare Einbürgerungshürde wirken. Alle Kantone müssen Schweizer Staatsangehörigen gleich behandeln, egal welches Kantonsbürgerrecht sie besitzen.
- Auslandschweizer: Schweizerischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz im Ausland. Bund erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten von Auslandschweizern (politische Rechte, Erfüllung der Dienstpflicht, Sozialversicherung...). Auslandschweizer unterstehen zuerst dem Recht des Aufenthaltstaats. In gewisser Hinsicht gilt für sie jedoch noch schweizerisches Recht. Sie behalten zum Beispiel ihr Schweizer Bürgerrecht auch, wenn sie eine ausländische Staatsangehörigkeit annehmen. Zudem können sie auch vom Ausland aus ihre politischen Rechte ausüben und erhalten Fürsorgeleistungen vom Bund, wenn sie sich in einer Notsituation befinden. Unter Umständen gilt die Wehrpflicht für sie nicht.
- Ausländer im Inland: Sie haben grundsätzlich die gleichen Rechte und pflichten wie Schweizer Staatsangehörige. Zudem können sich alle Personen mit Aufenthalt in der CH auf die EMRK berufen und die Grundrechte der BV stehen ihnen zu (Schutz vor Ausschaffung in einen Verfolgerstaat...). Bestimmte Ausnahmen beschränken jedoch die Rechte von Ausländern: Niederlassungsfreiheit steht nur Schweizern zu, sowie der Schutz vor Ausweisung und die Wirtschaftsfreiheit. Ausländer brauchen eine Bewilligung, wenn sie sich länger als 3 Monate in der CH aufhalten wollen (Kurzaufenthaltsbewilligung: für best. Zweck bis 1 Jahr, kann bis 2 Jahre verlängert werden. Aufenthaltsbewilligung: für Aufenthalt mit Dauer von mehr als einem Jahr, kann auch verlängert werden. Niederlassungsbewilligung: berechtigt zum unbefristeten Verbleib, nach 5 bis 10 Jahren Aufenthalt erteilt). EU-Angehörige haben ausländerrechtliche Erleichterungen

## § 27-34 Organisation der Bundesbehörden

### Gewaltenteilung

Gewaltenteilung will die Staatsmacht auf eine Mehrzahl von Herrschaftsträgern auffächern, die voneinander abhängig sind und sich wechselseitig überwachen → Prinzip zur

Strukturierung staatl. Herrschaftsausübung.

Bezweckt Verhinderung von Machtmissbrauch durch Machtbegrenzung und Machtkontrolle  
→ rechtsstaatl. Funktion

Ungeschriebener Verfassungsgrundsatz

#### 1. Prämisse: Funktionelle Gewaltenteilung

Jede Staatstätigk. lässt sich einer der 3 Staatsfunktionen Rechtsetzung (hervorgehobene Rolle), Regierung/Verwaltung und Rechtsprechung zuordnen. Oft sind die 3 Staatsfunktionen jedoch nicht so klar zu trennen. Man darf auch die Zusammenarbeit unter den Staatsgewalten nicht übersehen.

#### 2. Erstes Postulat: Organisatorische Gewaltenteilung

- Die 3 grossen Staatsfunktionen sollen 3 voneinander unabhängigen Staatsorganen zugeteilt werden. Jedes Organ übernimmt nur eine der 3 Funktionen.

- Bundesversammlung übernimmt als Legislative die Rechtsetzung

- Bundesrat mit der Bundesverwaltung übernimmt als Exekutive die Staatsleitung und Vollziehung

- Bundesgericht übernimmt als Judikative die Rechtsprechung

(V.a. zw. Bundesrat und Bundesverfassung oft durchbrochen, was aber nicht regelwidrig ist)

#### 3. Zweites Postulat: Personelle Gewaltenteilung

- Die Staatsorgane müssen durch voneinander unabhängige Personen besetzt sein. Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrats und des Bundesgerichts dürfen nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

- Betrifft nur Behördenmitglieder der gleichen bundesstaatl. Ebene (kant. Exekutivmitglied kann Nationalratsmandat haben...)

#### 4. Drittes Postulat: Wechselseitige Gewaltenhemmung

Wechseleit. Hemmung der organisatorisch und personell unabhängigen Behörden, in der CH nur unvollkommen verwirklicht

### Öffentlichkeit

#### 1. Begriff

Organisationsprinzip der Kommunikation in der modernen Massengesellschaft

- Publikumsöffentlichkeit (zb. Jedermann darf die Ratsprotokolle einsehen)
- Medienöffentlichkeit (zb. Gerichtsverhandlungen, die nur Medienvertretern zugänglich sind)

Öffentlichkeit des Staatshandelns führt zu gleichmässiger Informationsverteilung zw. Bürger und Staat und verhindert behördliche Machtvorsprünge

## **§ 35 Verhältnis der Bundesversammlung zu Bundesrat und Bundesgericht**

### **1. Das Verhältnis im Allgemeinen**

Art.148 BV weist der Bundesversammlung die oberste Gewalt im Bund zu, ausgenommen bleiben einzig die Rechte von Volk und Ständen, also die direktdemokratischen Wahl- und Entscheidungsbefugnisse. Die BVers ist dem Bundesgericht und dem Bundesrat aber nicht einfach so völlig übergeordnet, denn sie ist zu ständiger Kooperation verpflichtet, womit ihre Kompetenzbereiche begrenzt sind.

Politisch gesehen ist die BVers wirklich übergeordnet, wegen der hervorgehobenen Legitimation des Parlaments. Sie ist direkt demokratisch gewählt, während der Bundesrat und das Bundesgericht durch die Bundesversammlung bestellt werden.

Juristisch gilt diese Suprematie nur für diejenigen Bereiche, wo die BV die BVers als zuständig erklärt, die anderen obersten Bundesbehörden zu konstituieren oder sie in deren Zuständigkeitsbereich zu kontrollieren. (kommt aber eher selten vor...)

- BVers nimmt Wahlen in den Bundesrat und in das Bundesgericht vor
- BVers übt Oberaufsicht über BR und BG aus
- BVers entscheidet Kompetenzkonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden
- BVers behandelt alle Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind (bundesrechtliche Auffängkompetenz)

Jedoch ist die BVers in vielfältiger Weise auf die Sachkunde der Bundesverwaltung angewiesen, hat Informationsrückstand

### **2. Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bundesrat**

Oberaufsicht bezeichnet die Gesamtheit aller Kompetenzen, welche eine politische Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung ermöglichen. Sie ist eingebettet in den Kontext grundsätzlich gleichgeordneter oberster Staatsorgane.

2 Funktionen;:

- zwingt die Regierung zur öffentlich wahrnehmbaren Rechenschaftsablage
- soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung erhalten und stärken.

Die BVers überprüft die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung auf Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

- Recht auf Fremdinformation: Informationen, die von der Exekutive oder von Dritten bereit gestellt werden (z.B. auf Anfrage), Sekundärquellen
- Recht auf Selbstinformation: werden von Parlament oder seinen Kommissionen selbständig eingeholt. (z.B. Akteneinsicht, Inspektion...), Primärquellen

Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission der beiden Räte befassen sich mit der Oberaufsicht.

## **§ 36 Rechtsstellung des Bundesrats**

Der BR wirkt als „oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes“.

### **1. Der BR als primär staatsleitendes und vollziehendes Organ**

„Dauernde und vorausschauende, auf die Wohlfahrt des Volkes und die Einheit des Landes bedachte Führung des Gemeinwesens.“

Unter Vollziehung (oder Verwaltung im funktionellen Sinn) versteht man die Besorgung gesetzlich übertragener Staatsaufgaben durch das Gemeinwesen.

### **2. Gleichzeitigkeit von Kollegialprinzip und Departementalprinzip**

Die beiden Prinzipien greifen eng ineinander:

- Geschäfte des BR werden zwar nach Departementen an die einzelnen Mitglieder verteilt. Dies gilt aber nur für die Vorbereitung und den Vollzug
- Muss dagegen ein Beschluss gefasst werden, so ist dafür grundsätzlich der Gesamtbundesrat als Regierungskollegium zuständig

### **3. Das Kollegialprinzip insbesondere**

- Die Mitglieder des BR werden in gleicher Weise gewählt und haben im Kollegium die gleiche rechtliche Stellung
- Entscheide über Bundesgeschäfte gehen vom ganzen Bundesratskollegium aus.

Entscheidungen des Kollegiums müssen von den einzelnen Mitgliedern nach aussen vertreten werden, sie müssen sich damit identifizieren → Konsensdruck

Es kann nicht eine einzige Person die ganze in der Regierung angelegte Machtfülle an sich ziehen, die Vielfältigkeit wird gefördert.

Jedes Mitglied muss jedoch den Willen haben, Entscheidungen des Kollegiums auszutragen, auch wenn es persönlich dagegen ist.

### **4. Das Departementsprinzip insbesondere**

Die Geschäfte des BR werden nach Departementen aufgeteilt. Jedes Mitglied des BR führt ein Departement und trägt dafür die politische Verantwortung. Der BR verteilt die Departemente auf seine Mitglieder, diese sind verpflichtet, das ihnen übertragene Departement zu übernehmen.

Damit wird das Kollegium von zweitrangigen Dossiers entlastet und die Entscheide, die im Kollegium gefällt werden müssen, werden besser vorbereitet. Das Departementsprinzip führt ferner dazu, dass eine Personifizierung der politischen Verantwortlichkeit geschieht. Etwaige Misserfolge der Ämter werden also den jeweiligen Departementsvorstehern zugeordnet.

## § 40 Rechtsstellung des Bundesgerichts

### 1. Das BG als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes

Unter Rechtsprechung versteht man die verbindliche Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten durch eine mit Unabhängigkeit ausgestattete Behörde in einem justizförmigen Verfahren. Die Wahrnehmung von Rechtsprechungsfunktionen unterliegt regelmässig (aber nicht durchwegs) den Gerichten. Das BG ist fast ausschliesslich auf Rechtsprechung als seine Stammfunktion beschränkt.

Sofern es angerufen wird, spricht es bei Rechtsstreitigkeiten das letzte Wort nach kantonalen und kommunalen Instanzen.

Eine grosse Aufgabe hierbei ist die Wahrung der bundesstaatlichen Rechtseinheit. Es sorgt durch autoritative Leiturteile für eine bundesweit einheitliche Praxis.

Auch BR und BVers verfügen über gewisse Rechtsprechungszuständigkeiten. Ihre Entscheide können vor BG nicht angefochten werden, es ist also möglich, dass eine Rechtsstreitigkeit in letzter Instanz von einer politischen Bundesbehörde beurteilt wird, was jedoch rechtstaatlich fragwürdig ist.

### 2. Richterliche Unabhängigkeit

Richterliche Behörden sollen nur dem Recht verpflichtet sein. Die einzelnen Richter und die Spruchkörper müssen von jeder justizfremden Einbindung freigehalten werden. Die Unabhängigkeitsgarantie soll den Richtern ermöglichen, Rechtstreitigkeiten nüchtern und neutral beizulegen, aus einer gewissen Distanz und frei von äusseren Pressionen und Einflüssen.

- Funktionelle Elemente: Den anderen Bundesbehörden ist es verboten, sich in die richterliche Rechtsfindung einzumischen. Weiter ist die Urteilskorrektur durch etwas anderes als eine richterliche Behörde verboten. Gerichtsentscheidungen dürfen nur vom urteilenden Gericht selbst oder durch Beschwerde durch ein oberinstanzliches Gericht aufgehoben und geändert werden.
- Organisatorische Elemente: Gerichte als selbständige Einheiten und als solche ausreichend ausgestattet. Die Oberaufsicht der BVers darf sich nur auf die Überwachung des äusseren Geschäftsgangs beschränken
- Personelle Elemente: Bundesrichter werden von der BVers gewählt, ebenso die Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts. Die Wahl auf feste, nicht zu kurze Amtsdauer soll verhindern, dass Richter nach einem missliebigen Urteilspruch versetzt... werden. Amtsenthebungen können nur in Ausnahmefällen durchgeführt werden.

Richter sind aber nicht völlig unabhängig, sie sind an das Recht gebunden!

### 3. Berufsgesicht

Die BV konzipiert das Bundesgericht als Berufsgesicht. Nebenbeschäftigungen sind nur gestattet, wenn die uneingeschränkte Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit und

## § 44 Verfassungsgebung

### 1. Totalrevision und Teilrevision

Bei Total- und Teilrevision bestehen unterschiedliche Verfahrensregeln. Bei der Totalrevision ist nur eine Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung möglich, bei Teilrevision kann auch ein ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Aus diesen 2 Gründen gibt es die Unterscheidung zwischen Totalrevision und Teilrevision.

Eine Totalrevision liegt vor, wenn die alte Verfassungsurkunde durch eine neue ersetzt wird. Der Verfassungsgeber kann jedoch auch hier Bestimmungen aus der alten Verfassung unverändert in die neue übernehmen. Um eine Teilrevision geht es, wenn nur eine einzige Verfassungsbestimmung oder eine begrenzte Anzahl sachlich zusammenhängender Artikel geändert, aufgehoben oder neu eingeführt werden. Die Verfassungsurkunde bleibt dabei im Wesentlichen unverändert.

### 2. Systematik der Bestimmungen über die Verfassungsrevision

Die BV äussert sich über die Verfassungsrevision sehr unübersichtlich.

- Art. 192 BV verankert den Grundsatz, dass die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise geändert werden kann.
- Art. 193 BV enthält besondere Bestimmungen über eine Totalrevision. Zur entsprechenden VI äussert sich Art. 138 BV.
- Art. 194 BV befasst sich mit der Teilrevision. Verfahrensfragen regeln sich nach Art. 139 und 140 BV.
- Art. 195 BV regelt das Inkrafttreten der ganz oder teilweise revidierten Verfassung

### 3. Zulässigkeit und Schranken der Verfassungsrevision

Im Vordergrund stehen:

#### **Jederzeitige Revidierbarkeit**

Die BV kann jederzeit revidiert werden, eine Wartefrist besteht nicht

#### **Einhaltung von Verfahrensvorschriften**

Die Verfassung darf nur für die nach den für das Revisionsverfahren geltenden Vorschriften geändert werden. Das Revisionsverfahren könnte aber seinerseits auch Gegenstand einer Verfassungsrevision sein.

#### **Einheit der Form**

VI auf Teilrevision der BV können als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingegeben werden. Mischformen sind unzulässig.

#### **Einheit der Materie**

Teilrevisionen müssen die Einheit der Materie wahren. Zwischen den einzelnen Teilen der Vorlage muss also ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Die Revision darf sich immer nur

## § 45 Gesetzgebung

### 1. Gesetzesbegriffe

Zum Thema Gesetz gibt es viele Bezeichnungen. Im Kontext der parlamentarischen Erlassformen sind aber nur folgende bedeutsam:

#### - Gesetz im formellen Sinn (= Gesetzesform)

Jeder Erlass, der vom Parlament im Verfahren der Gesetzgebung beschlossen und als Gesetz bezeichnet wird. Kann generell-abstrakt oder individuell-konkret sein. Kriterium liegt im Verfahren. Gegenbegriffe zum Gesetz im formellen Sinn bilden einerseits die Verfassung, andererseits die Verordnungen. In diesem Sinn bezeichnet das Gesetz im formellen Sinn zugleich eine bestimmte Normstufe innerhalb der Normenhierarchie.

#### - Gesetz im materiellen Sinn (= Rechtssatz)

Jeder generell-abstrakte Rechtssatz, egal von welchem Organ er ausgeht oder wie er in der Normenhierarchie einzuordnen ist. Entscheidendes Kriterium ist die Normenstruktur. Der Rechtssatz findet sein begriffliches Gegenstück bei der Anordnung im Einzelfall (Einzelakt der BVers = Bundesbeschluss, EA des BR = Bundesratsbeschluss, EA von Verwaltungsbehörden = Verfügung).

#### - materieller Gesetzesbegriff (gesetzespflichtige Inhalte)

Verfassungsrechtliche Umschreibung jener Inhalte, die zwingend der Gesetzesform bedürfen. Zumeist operieren sie mit dem Kriterium der Wichtigkeit, häufig ergänzt um das Kriterium der Normstruktur (alle wichtigen, rechtsetzenden Bestimmungen). Wirken regelmässig nur als Delegationsbeschränkung (wichtige, rechtsetzende Bestimmungen dürfen nur vom Parlament im Verfahren der Gesetzgebung erlassen werden → Materieller Gesetzesvorbehalt).

#### Verhältnis zum Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass jedes staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf. Es verlangt:

- dass die gesetzl. Grundlage eine generell-abstrakte Struktur aufweist (Erfordernis der Rechtssatzes)
- dass der Rechtssatz formell rechtmässig ist, d.h. im richtigen Verfahren erlassen wurde
- dass er demokratisch ausreichend legitimiert (Erfordernis der genügenden Normstufe) und
- rechtsstaatlich ausreichend bestimmt ist (Erfordernis der genügenden Normdichte)

Je wichtiger der Regelungsgehalt eines Rechtssatzes, desto höher liegen die Anforderungen an Normstufe und Normdichte (Schwere Eingriffe in die Lage Privater bedürfen einer klaren und unzweideutigen Grundlage im Gesetz selbst).

## § 46 Erlass von Bundesratsverordnungen

### 1. Begriff und Arten der VO

Verordnungen sind der Verfassung und dem Gesetz nachgeordnete Erlasse, welche rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Meist von der Regierung beschlossen.

#### 1. RegierungsVO

Generell-abstrakte Erlasse der Exekutivbehörden.

#### 2. VerwaltungsVO und RechtsVO

Kriterium ist der Adressatenkreis. Zielt die VO nur auf Behörden oder auch auf die Allgemeinheit?

- a) VerwaltungsVO: richten sich an Behörden, verpflichten nur im Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit. Enthalten generell-abstrakte Dienstanweisungen zur Art und Weise, wie Verwaltungsaufgaben zu erfüllen sind. Gelten nicht als rechtsetzend → nicht in amtll. Gesetzessammlung
- b) RechtsVO: alle VO, die sich mindestens auch an die Allgemeinheit richten, verpflichten im Verhältnis zwischen Behörden und Privaten. Enthalten rechtsetzende Bestimmungen → müssen amtlich bekannt gemacht werden. Lassen sich weiter unterteilen in selbständige und unselbständige VO.

#### 3. Selbständige und unselbständige VO

Kriterium ist die Rechtsgrundlage. Fusst die VO unmittelbar in der Verfassung oder ist sie vom Bestand eines Gesetzes abhängig?

- a) Selbständige VO: ergehen unmittelbar gestützt auf die Verfassung.
- b) Unselbständige VO: stützen sich auf das Gesetz, dem sie zugeordnet sind. Sind vom Bestand des jeweiligen Gesetzes abhängig und fallen dahin, wenn und soweit das Gesetz dahinfällt. VO sind in aller Regel unselbständiger Natur. Man unterscheidet VollziehungsVO und gesetzesvertretende VO.

#### 4. VollziehungsVO und gesetzesvertretende VO

Kriterium ist das Verhältnis der VO zum Gesetz. Ist die VO-Regelung in der Sache durch das Gesetz vorausbestimmt → VollziehungsVO. Enthält sie Elemente, die im Gesetz nicht angelegt sind → gesetzesvertretende VO.

- a) VollziehungsVO: führt die durch das Gesetz bereits begründeten Rechte und Pflichten weiter aus. Übernimmt keine Gesetzesfunktion. Die VollziehungsVO verdeutlicht das im Gesetz grundsätzlich Gesagte, dass eine sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes gewährleistet ist. Dabei muss sie ein gewisses Mass an Normen enthalten, die so nicht im Gesetz sind, darf aber keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten einführen. Zu ihrem Erlass bedarf es keiner gesetzlichen Ermächtigung.
- b) Gesetzesvertretende VO: ergänzt die gesetzliche Regelung. Damit übernimmt sie bereichsweise Gesetzesfunktion. Sie bleibt aber vom Bestand des übergeordneten Gesetzes abhängig. Kommt vor, wenn Gesetzgeber eine Frage bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung der Exekutive überlässt oder wenn Gesetzgeber der Exekutive die Möglichkeit lassen will, Teile der erlassenen Regelung zu durchbrechen.

## **§ 47 Abschluss von Staatsverträgen**

### **1. Begriff und Arten des Staatsvertrags**

Staatsverträge sind völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen der CH und einem oder mehreren ausländischen Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten, in denen sich die Vertragsparteien zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten.

Die VR-lehre unterteilt Staatsverträge gewöhnlich wie folgt:

- nach der Zahl der Vertragsparteien in bilaterale und multilaterale Verträge
- nach der Struktur des Vertragsinhalts in rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Verträge
- nach dem Grad ihrer Anwendbarkeit in unmittelbar anwendbare und nicht unmittelbar anwendbare Verträge („Self-executing“- und „Non-self-executing“- Verträge).

### **2. Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen**

Soweit es um das Verhältnis der vertragsschliessenden Staaten untereinander geht, richtet sich das Verfahren nach VR. Hingegen bestimmt das Landesrecht, auf welche Weise der nach aussen bekundete Vertrag zustande kommt und in welcher Weise der Staatsvertrag innerstaatliche Geltung erlangt.

#### **1. Verhandlung und Annahme des Vertragstextes**

Die Aufnahme von Vertragsverhandlungen obliegt dem Bundesrat. Er ernennt und instruiert die schweizerische Verhandlungsdelegation und stattet sie mit den nötigen Vollmachten aus. Die Vertragsverhandlungen enden mit der Annahme des Vertragstextes durch die beteiligten Staaten.

#### **2. Unterzeichnung durch den BR**

Auch die Unterzeichnung des ausgehandelten Vertrags ist Sache des Bundesrats. Er kann die schweizerische Verhandlungsdelegation dazu ermächtigen. Mit der Unterzeichnung erklärt der BR, durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein. Soweit der Staatsvertrag der Genehmigung durch die BVers bedarf, erfolgt die Unterzeichnung unter Vorbehalt der Ratifizierung.

#### **3. Genehmigung durch die BVers**

Grundsätzlich müssen Staatsverträge durch die BVers genehmigt werden. Diese Genehmigung ergeht in Form des einfachen Bundesbeschlusses oder des Bundesbeschlusses, wenn der Vertrag dem Referendum untersteht. Die BVers hat aber nur das Recht, die Genehmigung zu erteilen oder zu verweigern, den Vertragstext darf sie nicht ändern. Staatsverträge verlangen mitunter nach einer Anpassung der landesrechtlichen Vorschriften. Die erforderlichen Verfassungsänderungen können in den Genehmigungsbeschluss integriert werden (bei Staatsverträgen mit obligatorischem Referendum), so kann beides in einer einzigen Abstimmungsvorlage behandelt werden.

Mit der Genehmigung wird der BR landesrechtlich ermächtigt, den Vertrag völkerrechtlich zu ratifizieren. Ein allfälliges Referendum bleibt vorbehalten.

Gewisse Staatsverträge sind von der Genehmigung durch die BVers ausgenommen und können vom BR allein abgeschlossen werden. Selbständig Staatsverträge abschliessen darf

## §48 Grundlagen der Stimmbürgerschaft (Teil)

### 1. Begriffe

- Stimmrecht: steht als Sammelbegriff für die verschiedenen politischen Rechte der Bürger und die damit verbundenen Grundrechtsansprüche.
- Politische Rechte: vermitteln der Bürgerschaft eine bestimmende Teilhabe an der staatlichen Entscheidungsfindung. Sie sind durch Verfassung und Gesetz festgelegt. → aktives und passives Wahlrecht, Recht, an Abstimmungen teilzunehmen und Recht, Initiativen und Referenden zu ergreifen
- Volksrechte: Ausschnitt der politischen Rechte. → Initiative und Referendum unter Einschluss der dadurch ausgelösten Abstimmung
  
- Wahl: Personalentscheidungsrecht. Bestimmt Zusammensetzung eines Organs (Parlament, Regierung, Gericht...)
- Abstimmungen: fragen nach der Annahme oder der Verwerfung einer Vorlage (Politisches Projekt: Verfassung, Gesetz, Beschluss...), Sachentscheidungsrechte
  
- Initiative: Volksbegehren. Meint das Recht eines bestimmten Teils der Stimmbürgerschaft, die Änderung oder Aufhebung bestehender Erlasse oder die Festsetzung neuer Erlasse aus dem Zuständigkeitsbereich des Parlaments vorzuschlagen. Erscheint in Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder in Form der allgemeinen Anregung
- Referendum: bezeichnet das Recht der Stimmbürgerschaft, über Annahme oder Verwerfung einer Parlamentsvorlage zu befinden. Obligatorisches Referendum: Der Parlamentsbeschluss wird von Amtes wegen der Volksabstimmung zugeleitet. Fakultatives Referendum: Die Volksabstimmung wird erst auf Begehren einer definierten Teil der Stimmbürgerschaft durchgeführt.

### 2. Dualistische Rechtsnatur der politischen Rechte

Die politischen Partizipationsbefugnisse zeigen sich sowohl als Grundrechte der einzelnen Bürger, wie auch als Organkompetenz der gesamten Bürgerschaft. Man spricht daher von der dualistischen Rechtsnatur der politischen Rechte.

Die von den politischen Rechten vermittelten individualrechtlichen Ansprüche gelten als verfassungsmässiges Recht des Bundes.

Darüber hinaus stehen die politischen Rechte auch für eine kollektive Funktion des gesamten Stimmvolks. Daraus können sich materialrechtliche Konsequenzen ergeben:

- Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen kann zur Bürgerpflicht erklärt werden. Unentschuldigtes Fernbleiben kann dann mit Busse bestraft werden.
- Das Gemeinwesen kann die Pflichtkandidatur und den Amtszwang vorsehen, ohne das Stimmrecht zu verletzen

## § 49 Politische Rechte im Bund

### 1. Geschichtlicher Rückblick

BV 1848 sah folgende politische Rechte vor:

- Volkswahl des Nationalrats
- Volksinitiative auf Totalrevision der BV
- Obligatorische Volksabstimmung über den Grundsatz der Totalrevision
- Obligatorisches Verfassungsreferendum

Mit der Totalrevision von 1874 wurden die politischen Rechte ergänzt:

- 1891: Einführung der Volksinitiative auf Teilrevision der BV
- 1918: Wechsel zum Proporzsystem bei den Nationalratswahlen
- 1921: Einführung des Staatsvertragsreferendums
- 1939: Neuordnung des Dringlichkeitsrechts
- 1949: Einführung des nachträglichen Referendums gegen Dringlichkeitsrecht
- 1971: Einführung des Frauenstimmrechts
- 1977: Erhöhung der Unterschriftenzahlen für die Volksinitiative von 50'000 auf 100'000 und für das Referendum von 30'000 auf 50'000 sowie Neuordnung des Staatsvertragsreferendums
- 1987: Zulassung des doppelten Ja bei Abstimmungen über Initiative und Gegenentwurf
- 1991: Herabsetzung des Stimmrechtsalters von 20 auf 18 Jahre

Unter der BV 1999 sind die Volksrechte erneut ausgebaut worden:

- 2003: Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums auf sämtliche Verträge, welche wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert
- Einführung einer „allgemeinen Volksinitiative“, trat allerdings nie in Kraft

### 2. Teilnahme an Nationalratswahlen

Die einzige Volkswahl auf Bundesebene ist die Wahl in den Nationalrat. Ständeratswahlen sind kantonal.

Das aktive Wahlrecht umfasst das Recht,

- den Nationalrat zu wählen
- Wahlvorschläge für die Nationalratswahlen zu unterzeichnen

Passives Wahlrecht bezieht sich auf die Wahl in den Nationalrat. Alle Stimmberechtigten sind wählbar.

## § 50 Politische Rechte in den Kantonen

### 1. Bundesrechtliches Minimum und Gestaltungsfreiheit der Kantone

Verfassungen der Kantone müssen mind. Folgende polit. Rechte vorsehen:

- Volkswahl des Kantonsparlaments
- Obligatorisches Verfassungsreferendum
- Volksinitiative auf Verfassungsrevision

Alle K. gewähren darüber hinaus weitere polit. Rechte, wären dazu aber nicht verpflichtet.

### 2. Wahlen

- a) Bundesrechtliches Minimum: Volkswahl des kant. Parlaments (meist Proporzsystem)
- b) Wahl der kant. Abordnung in den Ständerat: Ständeratswahlen sind Volkswahlen (meist Majorz)
- c) Wahl der kant. Regierung: auch vom Volk gewählt (meist Majorz)
- d) Wahl weiterer Behörden: Mitglieder best. Verwaltungs- und Justizbehörden in vielen Kantonen durch Volk gewählt
- e) Abberufungsrechte: Vereinzelt hat Volk das Recht, das Parlament oder die Regierung abzurufen → VI auf Herbeiführung einer vorzeitigen Gesamtneuwahl. Heisst das Volk die Initiative gut, werden unverzüglich Neuwahlen angeordnet.

### 3. Abstimmungen

Kant. Volksabstimmungen finden wie im Bund zum Teil von Amtes wegen statt (obligat. Ref.), teils aufgrund eines fak. Ref. teils als Folge einer VI. In gewissen Fällen steht die Anordnung einer Volksabstimmung im Ermessen des Parlaments (parlament. Ref.)

### 4. Initiativen

- a) Bundesrechtliches Minimum: VI auf Verfassungsrevision
- b) Standesinitiative: in gew. Kantonen ist auf dem Wege der VI die Standesinitiative möglich.
- c) Gesetzesinitiative: in Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder jener der allgemeinen Anregung
- d) Verwaltungsinitiative: in gew. Kantonen zugelassen. Gehen auf Erlass eines Einzelakts, der in der Zuständigkeit des Parlaments liegt und überdies referendumspflichtig wäre, wenn er vom Parlament ausgehen würde → Parlamentsbeschlussinitiative.
- e) Volksmotionen und Antragsrecht: in Solothurn können 100 Stimmberechtigte dem Kantonsparlament einen Antrag stellen, den dieses wie eine Motion eines seiner Mitglieder behandeln muss. An Gemeindeversammlungen und Landsgemeinden können die Stimmberechtigten Anträge stellen

## **§ 51 Anspruch auf ungehinderten Zugang zu Wahlen und Abstimmungen (Teil)**

### **7. Schutz des Referendumsrechts**

Beim Ref. Geht es nur um die Annahme oder die Verwerfung einer parlamentarisch bereits verabschiedeten Vorlage.

- Stimmrecht gibt Anspruch auf förmliche Unterstellung referendumpflichtiger Akte unter das Referendum
- Stimmrecht schützt vor Missbrauch des Dringlichkeitsrechts. Das Parlament darf referendumpflichtige Akte nur als dringlich erklären und unverzüglich in Kraft setzen, wenn zeitliche Dringlichkeit vorliegt
- Ein zustande gekommenes Referendum gibt Anspruch auf Durchführung der Volksabstimmung, der Rückzug ist unzulässig.

### **8. Schutz des kant. Finanzreferendums**

Entsprechende Ausgabenbeschlüsse müssen der Volksabstimmung unterstellt werden.

- Finanzreferendum als Institut des kantonalen Staatsrechts: Kantone sind nicht verpflichtet, Finanzreferendum durchzuführen. Wenn sie es aber machen, wacht BGer darüber
- Zweck des Finanzreferendums: Bürger soll bei Ausgaben, die ihn als Steuerzahler betreffen, mitreden können.
- Gemeineidgenössische Grundsätze des Finanzreferendums: Für die Beurteilung der Frage, ob ein Ausgabenbeschluss der Volksabstimmung untersteht, sind grundsätzlich die vom BGer entwickelten Begriffsbestimmungen massgebend.

Finanzref. Kommt nur in Frage, wo Aufwendungen getätigt werden, d.h. Geldmittel oder Sachwerte aus dem Finanzvermögen des Staates verschoben werden. Ausgaben werden getätigt, um Staatsaufgaben zu erfüllen, Anlagen dagegen, um Werte zu erhalten und angemessenen Ertrag zu erzielen. Nur Ausgaben sind dem Finanzreferendum zu unterstellen.

## § 52 Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens

### 1. Schutz vor unzulässiger Einflussnahme der Behörden

Die Bürger sollen ihre politischen Entscheidungen gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Wenn diese Meinungsbildung durch unzulässige Beeinflussung verfälscht wird, können die entsprechenden Stimm- und Wahlergebnisse nicht mehr als zuverlässiger Ausdruck des freien politischen Willens anerkannt werden.

- *Einflussnahme von Behörden* (nur unter best. Voraussetzungen toleriert) vs. *Einflussnahme durch Private* (Ausdruck freien Grundrechtsgebrauchs)
  - Einflussnahme durch Behörden soweit zulässig, als sie die Voraussetzungen einer freien und unverfälschten Äusserung des politischen Willens herstellt oder sichert
  - *Typus Urnengang* (Voraussetzungen zulässiger Einflussnahme sind bei Abstimmungen allgemein weniger streng als bei Wahlen) und *Typus der Informationshandlung* (Vorbereitende Informationen sind eher zulässig als gezielte Interventionen in laufende Wahl- und Abstimmungskämpfe)
- a) Anspruch auf rechtzeitige Information über Termin und Objekt des Urnengangs: Stimmbürger haben Anspruch auf rechtzeitige Publikation der Abstimmungsvorlage sowie auf rechtzeitige Versendung des Abstimmungsmaterials.
  - b) Zulässigkeit von Abstimmungserläuterungen: sind stimmrechtlich allgemein zulässig. Gehen in der Regel von der Regierung aus. Bei der Abfassung der Erläuterung ist die Behörde zur Objektivität verpflichtet → Pflicht zur Vollständigkeit (umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen) und Pflicht zur Sachlichkeit (gewisse Zurückhaltung im Ton, darf aber auf allfällige Mängel einer Initiative hinweisen)
  - c) Zulässigkeit von Abstimmungsempfehlungen: Empfehlung, die Vorlage anzunehmen oder abzulehnen ist zulässig.

Die amtliche Information vor Wahlen beurteilt sich nach anderen Massstäben als Informationen über Sachvorlagen. Weil Wahlen bestimmt sind, neue Behörden zu konstituieren, fehlt den noch amtierenden Behörden jede Legitimation, die Stimmberechtigten zu beraten.

Eine behördliche Intervention ist nur unter 3 Grundvoraussetzungen zulässig:

- Behörde muss gesetzlich dazu ermächtigt worden sein
- Intervention muss durch öffentliches Interesse („triftige Gründe“) gerechtfertigt sein
- Die Intervention muss in Form und Inhalt den Umständen angepasst sein (Verhältnismässigkeit)

2 Arten der Intervention:

- korrigierende, reaktive Richtigstellung: ist geboten, wenn sie sich darauf beschränkt, Irreführungen seitens Privater entgegenzuwirken oder auf zwischenzeitlich eingetretene neue Tatsachen einzugehen und wenn ohne diese Richtigstellung die Chance einer unverfälschten Willensbildung nicht mehr gegeben wäre
- Intervention im engeren Sinne: Zu einer Intervention im Sinne eines werbenden, aktiven Positionsbezugs muss sich die Behörde vom Parlament oder der Gemeindeversammlung