

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

José Krause

Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte

Insbesondere mit Blick auf Probleme
bei der Beschwerde in eidgenössischen
Stimmrechtssachen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Literaturverzeichnis	XXIX
Materialienverzeichnis	XLI
Einleitung.....	1
I. Ausgangslage.....	1
II. Gang der Untersuchung.....	1
1. Teil Die Rechtsweggarantie i.S.v. Art. 29a BV:	
Anwendungsbereich, Inhalt und Ausnahmen	5
§ 1 Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) als verfassungsrechtlicher Anspruch auf Gerichtszugang.....	5
I. Grundrecht und institutionelle Garantie	5
1. Kontrolle der Verwaltungstätigkeit als Hauptanliegen der Rechtsweggarantie (grundrechtliche Dimension)	5
2. Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers (institutionelle Dimension).....	6
II. Anwendungsbereich	7
1. Grundrechtsträger: jede Person (persönlicher Anwendungsbereich).....	7
2. Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit (sachlicher Anwendungsbereich).....	7
III. Die «richterliche Behörde» im Sinne von Art. 29a Satz 1 BV.....	9
1. Anforderungen an die Gerichtsinstanz.....	9
2. Kein Anspruch auf bundesgerichtliche Beurteilung	10
IV. «Beurteilung» im Sinne von Art. 29a Satz 1 BV, insbesondere mit Blick auf das Bundesgericht	10
1. Umfassende Rechts- und Sachverhaltskontrolle.....	10

2.	Eingeschränkte Zuständigkeit des Bundesgerichts in Sachverhaltsfragen	11
a)	Entlastung des Bundesgerichts von der Sachverhaltskontrolle als ein Ziel der Totalrevision der Bundesrechtspflege	11
b)	Zulässige Beschwerdegründe als Ausfluss von Stellung und Funktion des Bundesgerichts	12
c)	Enge Grenzen der bundesgerichtlichen Sachverhaltskontrolle als Konsequenz (Art. 97 und 105 BGG).....	13
d)	Abweichen von der Sachverhaltsgebundenheit bei nicht-richterlicher Vorinstanz?	14
V.	Struktur der Ausnahmeregelung in Art. 29a Satz 2 BV	15
1.	Eigenständige Bedeutung von Art. 29a Satz 2 BV	15
a)	Eigenheiten von Verfahrensgrundrechten.....	15
b)	Verhältnis zu Art. 36 BV	16
2.	Erforderlich: spezifische Rechtfertigungsgründe.....	17
a)	Materialien zu Art. 29a BV als Ausgangspunkt	17
b)	Gerichtsausschluss trotz funktional möglicher gerichtlicher Kontrolle	18
c)	Anspruchsvolle Konkretisierung der Ausnahmefälle	18
3.	Echte und unechte Ausnahmen von der Rechtsweggarantie – mit Blick auf die politischen Rechte	19
VI.	Interdependenz zwischen Art. 29a BV und dem BGG	20
1.	Art. 29a BV als «hinkendes» Grundrecht?	20
2.	Wechselwirkung zwischen Verfahrensgrundrecht und Prozessgesetzgebung.....	21
3.	Bestimmungen des BGG als «konkretisierte» Rechtsweggarantie?.....	22
VII.	Fazit	23
§ 2	Auslegung des Begriffs der Ausnahmefälle (Art. 29a Satz 2 BV)	25
I.	Einleitung	25
II.	Methode und Besonderheiten der Verfassungsauslegung.....	25
1.	Grundsätzlich: gleiches Vorgehen wie bei der Auslegung von Gesetzen.....	25

2. Aber: Offenheit und Pünktlichkeit von Verfassungsnormen	26
III. Grammatikalische Auslegung	27
IV. Systematische Auslegung	28
V. Teleologische Auslegung	29
VI. Historische Auslegung	30
1. Einleitung	30
2. Erste Ansätze einer Rechtsweggarantie in den 1970er-Jahren	30
3. Entstehung der Rechtsweggarantie im Rahmen der Verfassungsreform	31
a) Reformvorschlag des EJPD (Art. 167 Abs. 1)	31
b) Beratung der Justizreform in den eidgenössischen Räten... ..	32
4. Fazit	33
VII. Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Ausnahmefälle durch Typenbildung	34
1. Ziel: methodische Einordnung	34
2. Einführung in eine typologische Betrachtungsweise	35
a) Induktive Herangehensweise an unbestimmte Rechtsbegriffe	35
b) Der Typus als Verbindung zwischen Einzelfall und abstraktem Begriff	36
3. Typisierung im Zusammenhang mit Art. 29a BV	37
a) Typenbildung in der Justizreform	37
b) Wirkungen im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege	38
§ 3 Differenzierte Betrachtungsweise der rechtlich normierten Ausnahmen von Art. 29a BV	39
I. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Gerichtsausschlüsse	39
II. Verfassungsrechtliche Ausnahme für Akte der Bundes- versammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV)	40
1. Relevanz von Art. 189 Abs. 4 BV in Stimmrechtssachen	40

a)	Ein Blick auf eine Etappe im Rahmen der Reform der Volksrechte – zur geplanten bundesgerichtlichen Zuständigkeit zur Überprüfung der Ungültigerklärung einer Volksinitiative	40
b)	Betroffene Akte im Bereich der politischen Rechte	42
c)	Relativierung durch BGE 138 I 61	44
2.	Bewertung von Art. 189 Abs. 4 BV im Lichte von Art. 29a BV	44
a)	Vollständiger Ausschluss sämtlicher Gerichte	44
b)	«Absolute» Ausnahme von Art. 29a BV?.....	45
c)	Zur Frage der Vereinbarkeit mit Art. 29a BV.....	46
III.	Bundesrechtliche Anforderungen an die Kantone im Bereich der Justiz	47
1.	Vollwertiger richterlicher Rechtsschutz durch Kantone als wesentliches Element der Justiz- und Bundesrechtspflegereform	47
2.	Entstehung der kantonalen Ausnahmen vom Gerichtszugang im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege	49
a)	Enges Verhältnis zwischen Justizreform und Reform der Bundesrechtspflege	49
b)	Zwischenbericht: Orientierung an Organzuständigkeit zur Begründung einer Ausnahme vom Gerichtszugang	49
c)	Schlussbericht: Orientierung an inhaltlicher Komponente des Entscheides zur Begründung einer Ausnahme vom Gerichtszugang.....	50
d)	Botschaft des Bundesrates: herausragende Stellung des Entscheides mit vorwiegend politischem Charakter zur Begründung einer Ausnahme vom Gerichtszugang.....	51
e)	Fazit.....	52
3.	Kantonale Verwaltungsgerichtsbarkeit mit grundsätzlich umfassender Zuständigkeit und voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle	53
a)	Justizwesen als wesentliches Element kantonaler Autonomie.....	53
b)	Vorgaben hinsichtlich kantonaler Gerichtsorganisation und -verfahren	53

c) Verbleibende Gestaltungsspielräume.....	55
4. Exkurs: Einfluss der Rechtsprechung des Bundesgerichts auf die kantonale Gerichtsorganisation (föderalistische Dimension in Grundrechtskonflikten).....	55
IV. Gesetzliche Ausnahme für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 BGG).....	57
1. Zum Begriff des vorwiegend politischen Charakters i.S.v. Art. 86 Abs. 3 BGG	57
a) Kein Abgrenzungswert des Begriffs der Politik bzw. des Politischen.....	57
b) Enger Zusammenhang zur Rechtsweggarantie	58
c) Abwägung zwischen individualrechtlichen Interessen und politischen Erwägungen	59
d) Zuständigkeit einer oberen politischen Kantonsbehörde als Indikator?.....	61
2. Berührungspunkte von Art. 86 Abs. 3 BGG mit den politischen Rechten	61
a) Vorinstanzenregelung	61
b) Entscheide der Stimmberechtigten.....	63
3. Bewertung von Art. 86 Abs. 3 BGG im Lichte von Art. 29a BV	65
V. Gesetzliche Ausnahme in Stimmrechtssachen (Art. 88 BGG).....	66
1. Funktion der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG	66
a) Art. 34 BV als regelmässig anspruchsvermittelnde Norm	66
b) Beschwerde in Stimmrechtssachen zur prozessualen Geltendmachung	69
2. Abschliessende Regelung der Vorinstanzen als Einschrän- kung der Beschwerdeerhebung in Stimmrechtssachen	70
a) Zwar: umfassender sachlicher Anwendungsbereich im Bereich der politischen Rechte	70
b) Aber: abschliessende Regelung der Vorinstanzen	71
c) Vorinstanzen in Stimmrechtssachen gemäss Art. 88 BGG.....	71

3.	Beschwerdeweg im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, insbesondere mit Blick auf die Rolle der Kantonsregierung.....	72
a)	Verfügungen der Bundeskanzlei und Entscheide der Kantonsregierungen als einzig zulässige Anfechtungsobjekte	72
b)	Die Zuständigkeit der Kantonsregierung in kantonsinternen Angelegenheiten.....	73
c)	Die Zuständigkeit der Kantonsregierung in kantonsübergreifenden Angelegenheiten.....	74
d)	Bewertung im Lichte von Art. 29a BV	76
4.	Beschwerdeweg im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen.....	77
a)	Grundsatz: kantonale gerichtliche Vorinstanz des Bundesgerichts	77
b)	Ausnahme: Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG).....	78
c)	Übersicht über innerkantonale Instanzenzüge in Stimmrechtssachen.....	80
d)	Zurückhaltung infolge föderalistischer Überlegungen? Zum bundesrätlichen Hinweis auf die entgegenstehenden Regelungen in den Kantonen	82
e)	Bewertung von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG im Lichte von Art. 29a BV.....	84
VI.	Vergleichende Betrachtung der untersuchten Ausnahmen von Art. 29a BV	87
1.	Differenzierte bundesgerichtliche Zuständigkeit in Stimmrechtssachen.....	87
a)	Variierende bundesgerichtliche Überprüfungsbefugnis in Stimmrechtssachen	87
b)	Hinsichtlich kantonalen Urnengänge: (volle) Rechtskontrolle ausnahmslos verwirklicht	87
c)	Hinsichtlich eidgenössischer Urnengänge: Zugang eingeschränkt	88
2.	Differenzierte bundesgerichtliche Zuständigkeit bei Entscheiden politischer Natur	89

3. Fazit.....	90
4. Weiterführende Frage.....	90
2. Teil Verhältnis der politischen Rechte zu Art. 29a BV	93
§ 4 Gerichtlicher Rechtsschutz in Stimmrechtssachen vor der Justiz- und Bundesrechtspflegereform	93
I. Die Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG) als Referenzpunkt des Normgebers	93
II. Im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen	94
1. Begründung der Zuständigkeit des Bundesgerichts	94
2. Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG	95
a) Keine Vorgaben an kantonale Rechtsschutzinstanzen in Stimmrechtssachen	95
b) Beschwerdegrund und Anfechtungsobjekt	96
c) Grundsätzlich keine bundesgerichtliche Sachverhaltskontrolle.....	97
3. Fazit: breite Akzeptanz des Bundesgerichts	97
III. Im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen	98
1. Rechtsschutz vor Inkrafttreten des BPR im Jahr 1978.....	98
a) Zuständige Behörde auf Bundesebene.....	98
b) Die Rolle der Kantonsregierung zwischen Übermittlungsdiensten und Sachverhaltserstellung.....	98
c) Unübersichtliches Rechtsschutzsystem.....	99
2. Rechtsschutz unter dem BPR.....	99
a) Das Rechtsmittelsystem des BPR	99
b) Prüfungsbefugnis der Kantonsregierung.....	100
c) Nur kantonale Anfechtungsobjekte bei eidgenössischen Urnengängen	100
d) Zuständige Beschwerdeinstanz auf Bundesebene.....	101
e) Überprüfungsbefugnis der zuständigen Bundesbehörde... ..	103
IV. Fazit.....	104

§ 5 Besondere Umstände bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen	107
I. Übertragung der Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG) auf die Bundesebene?	107
II. Entscheidungen im Bereich der politischen Rechte im Lichte der Ermessenstypologie nach SCHINDLER	109
1. Die Ermessenstypologie nach SCHINDLER (Überblick)	109
2. Ausgewählte Akte im Bereich der politischen Rechte	110
a) Verfassen der Abstimmungserläuterungen als beispielhafter Akt der Regierung	110
b) Ungültigerklärung von Volksinitiativen sowie die Frage der Referendumsunterstellung als beispielhafte Akte des Parlaments	111
c) Akte der Bundeskanzlei	111
3. Ergebnis	112
III. Gerichtsverfahren in Stimmrechtssachen, insbesondere mit Blick auf die Bundesebene	112
1. Unterschiedliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene	112
a) Vergleichsweise junge Zuständigkeit des Bundesgerichts in eidgenössischen Stimmrechtssachen – kaum «Vertrauensvorschuss» aus kantonaler Praxis	112
b) Härtere politische Auseinandersetzungen in uneinheitlichem Umfeld	114
2. Fehlende Distanz zwischen Gericht und zu beurteilendem Akt	116
a) Politisches Umfeld bei gerichtlicher Kontrolle von Akten in Stimmrechtssachen	116
b) ... als mögliche Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit	118
3. Mit zu berücksichtigende politische Auswirkungen eines Urteils	118
4. Rechtsfolgen festgestellter Unregelmässigkeiten in Stimmrechtssachen als denkbare politische Auswirkungen auf das Gericht	119
a) Vorgehen	119
b) Vor dem Urnengang: möglichst sofortige Korrektur	119

c)	Korrektur bzw. Schadenminderung im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung (Beispiel).....	120
d)	Andernfalls: Verschieben des Urnengangs	122
e)	Nach dem Urnengang (Praxis des Bundesgerichts).....	122
f)	Unmöglichkeit einer Neuansetzung unter vormaligen Bedingungen	124
5.	Zwischenergebnis.....	125
a)	Politische Auswirkungen einer Aufhebung des Urnengangs	125
b)	Schwieriger Balanceakt der Gerichte.....	126
c)	Insbesondere im Fokus: das Bundesgericht.....	126
d)	Eingeschränkte Übertragung der Stimmrechtsbeschwerde (Art. 85 lit. a OG) auf die Bundesebene	128
IV.	Fazit im Lichte von Art. 29a BV.....	128
§ 6	Das Argument der Gewaltenteilung zur Begründung einer Ausnahme vom Gerichtszugang, insbesondere in Stimmrechtssachen.....	131
I.	Einleitung	131
II.	Erster Aspekt: «spezielle Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte in einem Kanton»	132
1.	Keine zulässige Ausnahme zugunsten des Sachbereichs der politischen Rechte	132
2.	Das Beispiel der referendumsfähigen Beschlüsse des Parlaments	133
a)	Ausschluss der gerichtlichen Kontrolle über Volksentscheide	133
b)	Rechtsschutz in Stimmrechtssachen zum Schutz des demokratischen Verfahrens (nicht der Resultate).....	134
c)	Unterschiedliche Funktion von Stimmberechtigten und Gerichten.....	135
3.	Fazit.....	135
III.	Zweiter Aspekt: «Argumente der Gewaltentrennung»	136
1.	Der Grundsatz der Gewaltenteilung.....	136
a)	Vielfältige Wurzeln der Gewaltenteilungsidee	136

b)	Funktionenlehre als Grundlage der klassischen Konzeption der Gewaltenteilung	137
c)	Unzulänglichkeiten einer akkuraten Umsetzung	137
d)	Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung.....	138
e)	Gewaltenhemmung und Zusammenwirken der Gewalten	139
2.	Funktionale Eignung eines Organs als Zuweisungskriterium für Entscheidungszuständigkeiten.....	140
3.	Zur Überzeugungskraft von Argumenten der Gewaltenteilung	142
a)	Variierende Tragfähigkeit der Argumente... ..	142
b)	... und daher überflüssig?	144
4.	Gewaltenteilungsverständnis im Bund und in ausgewählten Kantonen, mit Blick auf die politischen Rechte.....	144
a)	Verfassungsrechtlicher Vorrang der Bundesversammlung	144
b)	Weiteres Vorgehen hinsichtlich der Untersuchung in ausgewählten Kantonen	146
c)	Art. 61 Abs. 1 KV AR: Betonung der Gewaltentrennung	147
d)	Art. 3 KV ZH und Art. 66 KV BE: Modell der Gewaltenhemmung	148
e)	Art. 4 KV GR: Verbindung von Trennung und Hemmung.....	150
f)	Fazit.....	152
5.	Ergebnis im Lichte von Art. 29a BV	152
a)	Beschränkte Ableitungsmöglichkeiten aus dem theoretischen Modell der Gewaltenteilung	152
b)	Normtexte als Quelle der Argumente	153
IV.	Fazit.....	154
§ 7	Öffentliche Interessen in Stimmrechtssachen	157
I.	Einleitung	157
II.	Öffentliche Interessen in Stimmrechtssachen im Lichte von Art. 29a BV	158

1. Zum Begriff des öffentlichen Interesses	158
2. Demokratische Prozesse bedingen Vertrauen.....	159
a) Vertrauen als unerlässliche Voraussetzung für die Akzeptanz demokratischer Entscheide	159
b) «Taktisches» Beschwerdeverhalten als Bedrohung.....	160
c) Gestärktes Vertrauen durch Rechtsschutzmechanismen? Betrachtung der Nachzählung und der Wiederholung eines Urnengangs	160
3. Bedürfnis nach zeitnaher Klärung der Rechtslage	162
a) Im Vorfeld und im Nachgang des Urnengangs.....	162
b) Bestimmungen mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung.....	163
c) Entscheidungsfindung am Bundesgericht in zeitlicher Hinsicht	164
4. Beständigkeit demokratischer Ergebnisse (Rechtssicherheit).....	164
5. Praktische und finanzielle Interessen	166
6. Fazit.....	166
III. Das Beschwerderecht in Stimmrechtssachen gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG als Ausfluss der Organkompetenz.....	169
1. Die politischen Rechte als Individualrecht und Organkompetenz	169
2. Einzige Voraussetzung: politische Stimmberechtigung.....	170
3. Nicht genügend: Betroffenheit infolge Volksentscheid.....	171
a) Schutz des demokratischen Verfahrens (nicht der daraus resultierenden Ergebnisse).....	171
b) Offenstehende Möglichkeit zur Anfechtung gemäss Art. 82 lit. a und b BGG.....	172
4. Zum persönlichen Interesse der Stimmberechtigten	174
a) Variierende Interessen der einzelnen Stimmberechtigten	174
b) Weder erforderlich noch unzulässig	175
5. Ergebnis: Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen.....	176
6. ... mit Folgen für Art. 29a BV?	177

3. Teil	Analyse des Instanzenzugs in eidgenössischen Stimmrechtssachen gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG	181
§ 8	Die Rolle des Bundesgerichts bei der Klärung des Sachverhalts in Stimmrechtssachen	181
I.	Fragestellung	181
II.	Umfassende Sachverhaltsklärung durch das Bundesgericht als Regel?	182
1.	Befürwortende Stimmen aus der Lehre (Ausgangspunkt)	182
2.	Rückblick auf die Rolle des Bundesgerichts in Sachverhaltsfragen (historische Perspektive)	183
a)	Vor der Justiz- und Bundesrechtspflegereform	183
b)	Materialien zur Totalrevision der Bundesrechtspflege	183
3.	Empfohlene Leitlinien.....	184
III.	Zur heiklen Klärung der «Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung».....	185
1.	BGE 138 I 61 – Herausbildung der «Informationslage»	185
a)	Unanfechtbarkeit der bundesrätlichen Abstimmungs- erläuterungen als prozessrechtliches Problem	185
b)	Die «Informationslage» als Verfahrensgegenstand	186
c)	Sachverhaltsermittlung auf Grundlage der bundes- rätlichen Abstimmungserläuterungen	186
2.	Anfechtbare «Informationslage» als neuere Praxis des Bundesgerichts	187
3.	Grenze der Sachverhaltsklärung in Stimmrechtssachen	189
a)	Ermittlung der «Informationslage»	189
b)	Zwei weitere Beispiele.....	190
4.	Fokussierung auf rechtlich fassbare Gegebenheiten	192
IV.	Fazit im Lichte von Art. 29a BV	192
§ 9	Durchführung eidgenössischer Urnengänge in organisations- rechtlicher und funktionaler Hinsicht.....	195
I.	Einleitung	195
1.	Ausgangslage	195
2.	Vorgehen	196

II.	Organisation von eidgenössischen Urnengängen, insbesondere mit Blick auf die Rolle der Kantonsregierung.....	196
1.	Organisationsrechtliche Vorgaben des Bundes.....	196
2.	Zuständiges Gemeinwesen und seine Aufgaben.....	197
a)	Gesamtverantwortung des Bundesrates	197
b)	Zentrale Rolle der Kantone in der Durchführung von eidgenössischen Urnengängen	198
c)	Umfangreiche Vollzugsaufgaben in den politischen Gemeinden.....	199
3.	Zuständigkeiten bei behaupteten Unregelmässigkeiten im Rahmen des Urnengangs.....	200
4.	Fazit.....	200
III.	Unterschiedliche Funktion von Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsaufsicht, mit Bezugnahme zu den politischen Rechten	201
1.	Begründung des Vorgehens	201
2.	Verwaltungsrechtspflege durch Verwaltungsbehörden und Gerichte	202
a)	Vorgegebener Verfahrensrahmen	202
b)	Typische Eigenschaften der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege.....	202
c)	Typische Eigenschaften der verwaltungsinternen Rechtspflege.....	204
d)	Plädoyer für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege.....	205
e)	Fazit in Bezug auf Entscheide in Stimmrechtssachen	205
3.	Vereinigung von verwaltungsinterner Rechtsprechung und Verwaltungsaufsicht in der gleichen Behörde	207
a)	Aufsicht als Mittel der Einflussnahme.....	207
b)	Unterschiedliche Funktion von Aufsichts- und Beschwerdeinstanz.....	208
c)	Umfangreiche Kontrollbefugnisse der Aufsichtsbehörde	208
d)	Fazit in Bezug auf Entscheide in Stimmrechtssachen	210

§ 10 Integration des Bundesverwaltungsgerichts in den Instanzenzug in eidgenössischen Stimmrechtssachen	211
I. Vier Varianten zur Verwirklichung des Ziels der richterlichen Sachverhaltsprüfung in eidgenössischen Stimmrechtssachen.....	211
II. Variante 1: Bundesverwaltungsgericht als «Zwischeninstanz» ..	212
III. Variante 2: Bundesverwaltungsgericht als letzte Instanz.....	212
IV. Variante 3: Bundesverwaltungsgericht als erste Instanz.....	214
1. Fokus auf Vorteile des Zusammenfallens von Aufsichts- und Rechtsmittelbehörde.....	214
2. Verfahrensbeherrschung durch Kantonsregierung.....	214
3. Sofortige und umfassende Informationsverarbeitung	215
4. Vollzugserfahrung.....	215
5. Einsatzbereitschaft	216
6. Fazit.....	216
V. Variante 4: funktionsadäquate Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts.....	217
VI. Fazit.....	218
4. Teil Schluss	221
I. Abgestufte Anforderungen an zulässige Ausnahmen von Art. 29a BV	221
1. Begründungsansatz 1	221
2. Begründungsansatz 2	222
3. Fazit.....	224
II. Die politischen Rechte als zulässige Ausnahme von Art. 29a BV	225
1. Ablehnung der in der Botschaft genannten spezifischen Gründe	225
2. Befürwortung eines weiteren spezifischen Grundes	226
3. Fazit.....	227
III. Insgesamt sachgerechter Instanzenzug in eidgenössischen Stimmrechtssachen.....	228
Stichwortverzeichnis.....	231