

Art. 52

Verfassungsmässige Ordnung

¹ Der Bund schützt die verfassungsmässige Ordnung der Kantone.

² Er greift ein, wenn die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann.

Ordre constitutionnel

¹ La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

² Elle intervient lorsque l'ordre est troublé ou menacé dans un canton et que celui-ci n'est pas en mesure de le préserver, seul ou avec l'aide d'autres cantons.

Ordine costituzionale

¹ La Confederazione tutela l'ordine costituzionale dei Cantoni.

² La Confederazione interviene se l'ordine interno di un Cantone è turbato o minacciato e il Cantone interessato non è in grado di provvedervi da sé o con l'aiuto di altri Cantoni.

Materialien: Botsch. des BR an die BVers über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» vom 27. November 1968, BBl 1968 II 781 ff. (zit. Botsch. IMP); Art. 47 VE 77; Ber. Furgler 1977, 109; Botsch. zum BG über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes vom 20. Juni 1977, BBl 1977 II 1279 ff. (Botsch. BuSiPo); Botsch. betr. das BG über die Armee und die Militärverwaltung sowie den BB über die Organisation der Armee vom 8. September 1993, BBl 1993 IV 1 ff. (zit. Botsch. Armee 95); Art. 37 Abs. 2 VE 95; Ergebnisse Vernehmlassungsverfahren, 94 f.; Art. 40, 43 u. 174 Abs. 4 VE 96; Botsch. VE 96, 216 ff. u. 420 f.; Art. 43 VE VK-N/S; AB S Verfassungsreform 66 u. 168; AB N Verfassungsreform 259 ff.; Botsch. zur Armee reform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 858 ff. (zit. Botsch. Armee XXI); SIPOL B 2010, 5161 ff.; Ber. BR in Erfüllung des Po. Malama 10.3045 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» vom 2. März 2012, BBl 2012 4459 ff. (zit. Ber. Malama); Botsch. zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014 6955 ff. (zit. Botsch. WEA); SIPOL B 2016, 7763 ff.; Ber. BR gemäss Artikel 149b Absatz 1 des Militärgesetzes zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee vom 7. Juni 2019, BBl 2019 4961 ff. (zit. Ber. WEA); Erläuternder Ber. zum BG über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG Vollzugsaufgabengesetz, BAZG VG) sowie zur Totalrevision des Zollgesetzes (ZG) zum neuen Zollabgabengesetz (ZoG), vom 11. September 2020; SIPOL B 2021, 1 ff.

Literatur: ALBERTINI GIANFRANCO/ARMBRUSTER THOMAS/SPÖRRI BEAT, Militärisches Einsatzrecht – Ein Handbuch zum Recht der Schweizer Armee in Unterstützungseinsätzen, insbesondere zu den militärischen Polizeibefugnissen, Zürich 2016 (zit. Militärisches Einsatzrecht); AUER ANDREAS/KÄLIN WALTER, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur 1991 (zit. Gesetz im Staatsrecht der Kantone); BJ, Gutachten vom 31. August 2004, VPB 69.1, ff. (zit. Gutachten vom 31. August 2004); BERNARD FRÉDÉRIC, IV.4: État de droit et situations extraordinaires, in: Diggelmann et al., Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, Zürich 2020, 979 ff. (zit. État de droit); BLUMER JOHANN JACOB/MOREL JOSEPH, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Bd. I, 3. Aufl., Basel 1891 (zit. Bundesstaatsrecht Bd. I); CONCA-PULLI PÄLVI, Soldats au service de l'ordre public, La politique du maintien de l'ordre intérieur au moyen de l'armée en Suisse entre 1914 et 1919, Neuenburg 2003 (zit. l'Ordre public); DE WECK HERVÉ, Aspects du maintien de l'ordre par l'Armée (1830–1970), in: ASHSM, Travaux et recherches, 1997, 67 ff. (zit. Maintien de l'ordre); DUBS JAKOB, Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. II, Das Bundesstaatsrecht, Zürich 1878 (zit. Öffentliches Recht Bd. II); FLÜCKIGER ALEXANDRE, Légiférer sans arbitraire dans l'incertain, le principe de proportionnalité entre précaution et expérimentation, LeGes 3/2021 (zit. Principe de proportionnalité); GERTSCH GABRIEL/STÄHLI ARMIN, F: Nachrichtendienstlicher Staatsschutz, in: Schindler Benjamin/Kiener Regina/Bühler René, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. III-2: Besonderer Teil, Basel 2018, 367 ff. (zit. SBVR Sicherheitsrecht-2, Nachrichtendienstlicher Staatsschutz); GNEHM WALTER, Das eidgenössische Interventionsrecht, Diss., Zürich 1912 (zit. Interventionsrecht); HANGARTNER YVO, Bundesaufsicht und richterliche Unabhängigkeit, ZBl 1975, 1 ff. (zit. Richterliche Unabhängigkeit); HIRZEL ERNST, Der Ordnungsdienstauftrag der schweizerischen Armee, Diss., Basel 1974 (zit. OD-Auftrag); JAAG TOBIAS, Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thüer et al., Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 30, 473 ff. (zit. Rechtsstellung der Kantone); KNAPP BLAISE/RUCH ALEX-

Inhaltsübersicht	Rz.
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Schutz der verfassungsmässigen Ordnung (Abs. 1)	2
2. Bundesintervention (Abs. 2)	4
II. Erläuterungen	13
1. Zweck von Art. 52	13
2. Schutzobjekt: Verfassungsautonomie der Kantone (Abs. 1)	14
2.1 Im Allgemeinen	14
2.2 Verfassungskompetenz	16
2.3 Organisationsautonomie	17
2.4 Rechte des Volkes	19
2.4.1 Grundrechte und Sozialrechte	19
2.4.2 Politische Rechte	20
2.4.3 Bundesrechtliche Vorgaben	21
2.5 Finanzautonomie	22
3. Schranken der kantonalen Autonomie	23
4. Instrumente und Massnahmen	24
4.1 Kantonale Stufe	25
4.1.1 Originäres kantonales Notrecht	25
4.1.2 Hilfe durch andere Kantone	27
4.2. Instrumente des Bundes	29
4.2.1 Rechtsschutzverfahren vor dem Bundesgericht	29
4.2.2 Aufsicht durch den Bund	31
5. Bundesintervention (Abs. 2)	33
5.1 Bundesstaatliches Instrument	33
5.2 Voraussetzungen	35
5.3 Lagebeurteilung und Entscheidung	41
5.4 Mittel	43
5.5 Relevantes Recht	46
5.6 Einsatz der Armee	49
5.7 Völkerrechtliche Grenzen des Waffeneinsatzes	55
5.8 Kosten	56

I. Entstehungsgeschichte

Art. 52 BV geht auf die Gewährleistung des Gebiets und der Staatlichkeit der Kantone (Art. 5 aBV) und auf das Instrument der Bundesintervention (Art. 16 aBV) zurück. Die beiden Bestimmungen wurden im Rahmen der «Nachführung» in einem Artikel vereinigt und gekürzt (s. Botsch. VE 96, 219 f.).

1. Schutz der verfassungsmässigen Ordnung (Abs. 1)

Art. 5 aBV, der Art. 5 BV 1848 entsprach, beruhte auf Art. 1 der Mediationsakte vom 19. Februar 1803. Diese enthielt das Versprechen der Kantone, sich gegenseitig Verfassung, Gebiet, Freiheit und Unabhängigkeit sowohl gegen auswärtige Mächte als auch gegen Angriffe eines anderen Kantons oder mehrerer anderer Kantone zu garantieren. Art. 5 aBV nahm sodann die Garantiepflicht des Bundes gegenüber den Kantonen gemäss dem Entwurf der Bundesurkunde von 1832

Auch im Falle einer Bundesintervention gelten die von der BV und den für die Schweiz verbindlichen internationalen Menschenrechtspakten garantierten Grund- und Menschenrechte (EGMR *A. and others v. The United Kingdom*, 3455/05 [2009], Ziff. 181; *Demir and others v. Turkey*, 21380/93 [1998], Ziff. 49 ff.; zu den Notstandskriterien des EGMR MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 113 ff., zu den vom UNO-Pakt II erlaubten Derogationen SCHABAS, Nowak's CCPR Comm., Art. 4, §§ 2 ff.; SCHEFER, Kerngehalte, 158; relativierend LIENHARD/HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen, SBVR Sicherheitsrecht-1, C, Rz. 106). Von besonderer Bedeutung sind die notstandsfesten Garantien des Rechts auf Leben nach Art. 2 EMRK (vgl. zur Rspr. des EGMR im Zusammenhang mit den Interventionen von Sicherheitskräften im Rahmen der Terrorismusbekämpfung MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 261 ff. oder REID, ECHR, § 11-665). In jedem Fall ist der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit mit seinen speziellen sicherheits- und polizeirechtlichen Anforderungen insb. für die Wahl der Interventionsmittel zu beachten (EGMR *Brannigan and McBride v. The United Kingdom*, 14553/89 [1993], Ziff. 54 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 705; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 930 f.). Nach RAINER J. SCHWEIZER ist eine bewaffnete «Bundesintervention mit Militär im bewaffneten Kampf zur Sicherung der verfassungsmässigen Ordnung *heute nicht nur unvorstellbar, sondern vor allem völkerrechtlich unhaltbar*» (Inlandeinsätze, 101).

Allfällige Schadensersatzforderungen aus rechtswidrigen Realakten oder fehlerhaften Verfügungen sowie wegen unbillig zu tragender rechtmässiger Schädigungen durch die Bundesintervention richten sich nach Art. 135 ff. MG und subsidiär nach VG (vgl. ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, 179 ff.). Ungenügend geregelt ist der Rechtsschutz bei Realakten (vgl. allgemein Komm. zu Art. 29a, insb. Rz. 11 von Armeeingehörigen; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1272 ff.).

5.6 Einsatz der Armee

Wird die Armee zu Einsätzen aufgeboden, gelten die Einsatzarten gemäss MG (s. Komm. zu Art. 58, Rz. 42 ff.). Das MG unterscheidet hierbei zwischen dem Friedensförderungs- (Art. 66 ff.), dem Assistenz- (Art. 67 ff.) und dem Aktivdienst (Art. 76 ff.). Der Ordnungsdienst (OD) bildet zusammen mit dem Landesverteidigungsdienst und dem Dienst zur Erhöhung des Ausbildungsstands bei steigender Bedrohung eine Unterkategorie des Aktivdiensts (vgl. Art. 76 Abs. 1). Folglich ist der OD zwingend als Aktivdienst zu leisten (SCHWEIZER, Inlandeinsätze, 95).

Art. 83 MG bildet eine materielle Spezialnorm für den OD; sie wird weiter konkretisiert durch die (inzwischen inhaltlich veraltete) VOD. Nach herrschendem Rechtsverständnis ist der OD ein Mittel *ultima ratio* (MEYER, Grundaufgaben der Armee, SBVR Sicherheitsrecht-1, E, Rz. 99; SALADIN G., Einsatz der Armee, SBVR Sicherheitsrecht-2, E, Rz. 45; BGE 125 I 227 E. 11, 244 f.). Nach Art. 78 MG muss die Truppe (vgl. zum Aufgebot Rz. 41) durch Eid oder Gelübde in die Pflicht genommen werden. Damit wird die verfassungsrechtliche Absicherung der demokratischen Legitimierung der von ihrem «Wesen her sehr problematisch[en]» Einsatzart gewährleistet (Botsch. Armee 1995, 20; vgl. Komm. zu Art. 185, Rz. 199 ff., zu Art. 173, Rz. 87, zu Art. 58, Rz. 43).

Ein OD ist u.E. nur zugunsten ziviler Behörden des *Bundes* denkbar (differenziert war die Rechtslage zu beurteilen, als es noch kantonale Truppen gab; vgl. Botsch. Armee XXI, 876 sowie MEYER, Grundaufgaben der Armee, SBVR Sicherheitsrecht-1, E, Rz. 100; missverständlich

Art. 4 Abs. 2 VOD). Beim OD handelt es sich grundsätzlich um einen Polizeidienst (ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, 354). Ein Waffeneinsatz ist dann nur im Rahmen der Polizeibefugnisse der Armee zulässig (Art. 92 MG, Art. 4 Abs. 3 Bst. c VOD, Art. 1 Abs. 3 VPA). Polizeiliche Massnahmen der Armee erlauben indes keine eigentlichen Kampfhandlungen, was sich angesichts der Möglichkeit schneller Eskalationen in modernen Konflikten als ungenügend erweisen kann (ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, 316 u. 320 sowie kritisch zur Taktik der «Zernierung» 349 ff.; vgl. auch Komm. zu Art. 58, Rz. 7).

- 52 Den Bundesbehörden obliegt es, für alle an der Intervention beteiligten Kräfte klare rechtliche Rahmenbedingungen festzulegen (insb. «Rules of Engagement»; vgl. Komm. zu Art. 58, Rz. 31). Unklar ist die Rechtslage, wenn zivile Sicherheitskräfte des Bundes oder spezialisierte Kräfte aus kantonalen Polizeikorps eingesetzt werden. U.E. können diese *nur ordentliche sicherheitspolizeiliche Aufgaben* mit den Befugnissen nach ZG und ZV bzw. ZAG und ZAV wahrnehmen, nicht aber die Befugnisse der Armee im Aktivdienst.
- 53 Eine Bundesintervention kann, aber muss nicht zu einem Ordnungsdienst der Armee führen. Umstritten ist, ob eine *bewaffnete* Bundesintervention auch in der Form eines Assistenzdienstes der Armee (AssD) stattfinden könnte (befürwortend SCHWEIZER, Inlandeinsätze, 95 – ablehnend die Botsch. WEA, 7013 sowie ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, 24 mit Fn. 112 u. SALADIN G., Einsatz der Armee, SBVR Sicherheitsrecht-2, E, Rz. 46). Der Waffengebrauch wäre dann für den Selbstschutz oder zur Notwehrhilfe gedacht. Für einen AssD im Rahmen einer bewaffneten Bundesintervention sprechen an sich das *Verhältnismässigkeitsprinzip* und der *Subsidiaritätsgrundsatz*. Allerdings lässt das geltende MG nach seinem Wortlaut den AssD nur dann zu, wenn die innere Sicherheit *nicht schwerwiegend* bedroht und kein Ordnungsdienst-einsatz erforderlich ist (Art. 67 Abs. 1 Bst. a MG). Da eine bewaffnete Bundesintervention aber per se *nur bei unmittelbaren schweren* Störungen oder Bedrohungen zulässig ist (vgl. Rz. 35), schliesst dies einen AssD aus. Beim AssD der Armee käme für polizeiliche Massnahmen stets das ZAG zur Anwendung (vgl. Art. 2 Abs. 2 ZAG u. den überholten Art. 92 Abs. 3^{bis} [aktuell noch i.d.F. vom 20. März 2008, AS 2008 5463]) – diese Bestimmungen sind für eine bewaffnete Bundesintervention ungeeignet (vgl. die generelle Kritik an der Ausdehnung des Geltungsbereichs des ZAG auf Einsätze der Armee zugunsten der inneren Sicherheit Komm. zu Art. 58, Rz. 50). Klar erscheint, dass in jedem Fall die zivile Einsatzverantwortung bei einer Bundesintervention ausschliesslich beim Bund liegen kann, da die kantonale staatliche Ordnung zusammengebrochen ist (zum historischen Beispiel eines zu vermeidenden «parallelen Handelns» verschiedener Stellen vgl. zum MÜLLER R., Innere Sicherheit, 143 ff. [Sturm auf das Regierungsgebäude im TI 1890]). Gemäss einer pauschalen Feststellung des Bundesrats «handelt es sich um Ordnungsdienst», wenn eine «eidgenössische Intervention mittels der Armee erfolgt» (Ber. Malama, 4488). Dafür sprechen die historische Bedeutung des OD (vgl. Rz. 9 f.) sowie die geltende Regelung im Militärgesetz bezüglich der Anforderungen an den Aktivdienst in Art. 76 Abs. 1 Bst. b MG, zur besonderen Legitimation des Aufgebots zum OD durch die BVers in Art. 77 MG sowie zur Vereidigung der OD-Truppen in Art. 78 MG. Für polizeiliche Massnahmen und den Waffengebrauch durch Angehörige der Armee kommt im Fall eines OD die VPA zur Anwendung (Art. 4 Abs. 3 Bst. c VOD). Das sind alles Einschränkungen eines bewaffneten AssD. Doch denkbar ist, dass die Armee bereits vor einer Bundesintervention AssD (Art. 67 MG) zugunsten der zivilen Behörden eines oder mehrerer Kantone leistet (Rz. 28 sowie Komm. zu Art. 58, Rz. 33 u. 44). Denkbar ist auch, dass die Armee gleichzeitig in gewissen Kantonen mit

OD-Truppen interveniert, in anderen Kantonen aber AssD zugunsten der dortigen, noch intakt amtierenden Behörden leistet (dort wären eine Bundesintervention und wohl auch ein OD unzulässig). Zudem sind parallel zu einer bewaffneten Bundesintervention sowohl AssD der Luftwaffe (z.B. Lufttransport) als auch von Teilen des Heeres zugunsten des Bundes möglich (z.B. subsidiäre Sicherungseinsätze vgl. Ber. WEA, 4967 f.) denkbar. Unabhängig vom Dienstart (Aktiv- oder AssD) der Armee sind jedoch stets die limitierenden grund- und völkerrechtlichen Vorgaben zu beachten (eingehend SCHWEIZER, Inlandeinsätze, 97 ff., sowie zu den Verpflichtungen aus Art. 2 EMRK MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 529 ff. und dort insb. Ziff. 11 ff.).

Teilweise wird eine Entsendung von Truppen im AssD zugunsten kantonaler Organe als «Ersatz für die Bundesintervention» betrachtet (HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, Rz. 1048). Tatsächlich kann ein AssD der Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit eine Bundesintervention vermeiden helfen (vgl. auch BGE 125 I 227 E. 11, 247 ff.). Bei schwersten Störungen der Inneren Sicherheit ist indes auch das Untermassverbot zu beachten.

In jedem Fall, also unabhängig der Dienstart, verbleibt die Einsatzverantwortung bei den zivilen Behörden (ALBERTINI/ARMBRUSTER/SPÖRRI, Militärisches Einsatzrecht, 104 f. m.H. auf die VOD; Komm. zu Art. 58, Rz. 31 f.). Zudem gelten die jeweiligen verfassungsrechtlichen Schranken für das Aufgebot von Truppen sowie die Einschränkungen gemäss dem Militärgesetz und der VOD (vgl. SALADIN G., Einsatz der Armee, SBVR Sicherheitsrecht-2, E, Rz. 46 f. sowie SCHWEIZER, Inlandeinsätze, 95 f.). Auch ein Aufgebot zum OD «auf Verlangen eines Kantons» (Art. 4 Abs. 2 VOD) wäre ein Aufgebot des Bundes und stünde unter dessen Einsatzverantwortung (vgl. auch Komm. zu Art. 58, Rz. 32).

5.7 Völkerrechtliche Grenzen des Waffeneinsatzes

Kommt eine schwerwiegende Bedrohung der inneren Sicherheit einem kriegerischen Ereignis gleich, gilt es, die Schwelle zum *bewaffneten internen Konflikt* zu beachten. Dessen *Begriff und Tragweite* ist völkerrechtlich weitgehend geklärt: Die interne Aggression muss in ihrer Intensität, durch den Einsatz von Gewaltmitteln, eine verheerende Wirkung auf Leben und Gesundheit von Menschen, deren Lebensgrundlagen oder auf die Umwelt auslösen; sodann müssen die (belligeren) bewaffneten Kräfte ein minimales Mass an Organisation (chain of command) aufweisen (SASSÖLI/BOUVIER/QUINTIN, War, 123; ICTY *The Prosecutor v. Dusko Tadic* [1997], §§ 565 ff.; ICTY *The Prosecutor v. Ljube Bosjoski u. Johan Tarculovski* [2008], §§ 107 ff.). Nach dem Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977 (Prot. II zu den GA, SR 0.158.522) muss schliesslich darauf abgestellt werden, ob die bewaffneten Aufständischen ganze Räume (Territorien) beherrschen (MARAUHN/NTOUBANDI, in: OPIL (MP EPIL), «Non-International Armed Conflict» [Version 2016]). Sind diese drei Voraussetzungen erfüllt, ist das Humanitäre Völkerrecht zu beachten (MELZER, Targeted killing, 308). Dazu gehören der gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Abkommen, der auch bewaffnete Rebellengruppen anspricht, sowie vor allem das Prot. II zu den GA mit seinen strengen Anforderungen (VALENTINA ATAROVA/IDO BLUM, in: OPIL [MP EPIL], Belligerency, paras. 16 ff.). Unabhängig davon müssen die menschenrechtlichen Garantien des Rechts auf Leben nach Art. 2 EMRK eingehalten werden. Der EGMR hat die Rechtfertigung eines

Vertragsstaates nach Abs. 2 *nur ganz ausnahmsweise* anerkannt, in ganz ausserordentlichen Fällen und auch dann unter Betonung gleichzeitig bestehender Schutzpflichten (eingehend MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 451 ff.), etwa im Fall einer massiven bewaffneten Aggression einer grösseren Zahl von Menschen, nie aber bei gewalttätigen Protesten der Bevölkerung (vgl. EGMR *Şimşek v. Türkei*, 35072/97 [2005], Ziff. 107 f.; *Perisan u.a. v. Türkei*, 12336/03 [2010], Ziff. 77 f.; vgl. REID, ECHR, § 89-002; sowie die Praxis des EGMR zum Kampf gegen Terror: MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 261 ff.; REID, ECHR, §§ 75-006 u. 75-009). Ein bewaffneter Kampf von Truppen im OD zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung muss somit auch völkerrechtlich Vorgaben einhalten (SCHWEIZER, Inlandeinsätze, 97 ff.).

5.8 Kosten

- 56 Obschon die aBV die Kosten für die Bundesintervention den Kantonen auferlegte, trug in der bisherigen Staatspraxis – mit Ausnahme des «Tonhalle-Krawalls» (dazu MÜLLER R., Innere Sicherheit Schweiz, 111 ff.) – der Bund die Kosten für die Kantone im Sinne einer Ausnahmeregelung (AUBERT, *Traité I*, Rz. 818). Der Entscheid liegt im Ermessen der BVers (Botsch. VE 96, 220; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 708).