

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich von A. Auer, G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter,  
A. Griffel, T. Jaag, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley,  
M. Simonek, F. Uhlmann

Beat Kuoni

Rechtliche Problemfelder direkter  
Demokratie in Deutschland und  
in der Schweiz

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XV
Literaturverzeichnis .....	XIX
Rechtsquellenverzeichnis .....	XLV
Einleitung .....	1
<b>1. Kapitel: Grundsätzliches.....</b>	<b>3</b>
A. Grundbegriffe.....	3
B. Volk und Stimmbürgerschaft .....	7
C. Geschichtliches .....	10
D. Dogmatische Grundlage der Mitwirkungsrechte.....	13
I. Rechtsposition einzelner Stimmberechtigter .....	15
1. Rechtsprechung .....	15
2. Literatur.....	17
3. Befund.....	19
II. Rechtsposition formierter Stimmbürgergruppen .....	19
1. Trägerschaft der Berechtigungen.....	19
2. Stimmbürgergruppe als Organ?.....	22
3. Exkurs: Vertrauenspersonen.....	23
III. Stimmvolk als Staatsorgan .....	26
1. Rechtsposition .....	26
2. Besonderheiten .....	27
IV. Vergleichende Betrachtung und Stellungnahme .....	28
1. Rechtsnatur der politischen Rechte .....	28
2. Praktische Konsequenzen.....	29
3. Initiativ- und Referendumkomitees .....	30
4. Stellungnahme.....	31
<b>2. Kapitel: Institutionen .....</b>	<b>33</b>
A. Instrumente.....	33
I. Verfassungsstufe .....	33

1. Obligatorisches Referendum .....	33
2. Fakultatives Referendum .....	34
3. Verfassungsinitiative .....	36
4. Kantonale Instrumente .....	37
II. Gesetzgebung .....	38
1. Obligatorisches Referendum .....	38
2. Fakultatives Referendum .....	39
3. Gesetzesinitiative .....	41
a. Verbreitung und Gegenstand .....	41
b. Volksinitiative als Gesetzesinitiative? .....	42
4. Kantonale Instrumente .....	44
III. Weitere Mitwirkungsrechte .....	48
1. Beschlussinitiative .....	48
a. Handlungsform .....	48
b. Gegenstände .....	49
c. Spezialfall: Bundesratsinitiative? .....	51
2. Beschluss- und Verwaltungsreferendum .....	53
3. Eigenständige Volksinitiative .....	54
4. Kantonale Instrumente .....	56
a. Verwaltungsreferendum und -initiative .....	56
b. Föderale Mitwirkungsrechte .....	59
c. Volksmotion .....	60
IV. Exkurs: Die Form einer Initiative in der Schweiz .....	61
V. Zusammenfassung und Stellungnahme .....	63
B. Verfahren .....	64
I. Verfahrensgang im Überblick .....	64
1. Volksgesetzgebungs- und Volksbeschlussverfahren .....	64
a. Zwei- oder dreistufiges Verfahren? .....	64
b. Zulassungsantrag und Volksinitiative .....	66
c. Volksbegehren .....	68
d. Volksentscheid .....	69
2. Referendumsbegehren .....	70
3. Eigenständige Volksinitiativen .....	71
4. Vergleichende Betrachtung und Stellungnahme .....	72
II. Unterstützungsverfahren .....	74
1. Sammelarten .....	74
a. Amtseintragung .....	75
b. Freie Sammlung .....	76

c.	Kombinierte Sammelsysteme .....	78
2.	Erfordernisse .....	78
a.	Zulassungsantrag/Volksinitiative .....	78
b.	Volksbegehren .....	79
c.	Referendumsbegehren .....	81
d.	Eigenständige Volksinitiative .....	81
3.	Vergleichende Betrachtung .....	82
III.	Abstimmungsmehrheit .....	85
1.	Verfassungsvorlagen .....	85
2.	Gesetzes- und andere Vorlagen .....	87
3.	Abstimmungsmodus bei gekoppelten Vorlagen .....	88
4.	Vergleichende Betrachtung .....	90
IV.	Der Streit um die Quoren .....	92
V.	Zusammenfassung und Stellungnahme .....	94
C.	Beschränkungen .....	95
I.	Übergeordnetes Recht .....	95
1.	Länder .....	95
2.	Kantone .....	99
II.	Finanzbereich .....	100
1.	Länder: Finanzausschlussklauseln .....	100
a.	Geltungsbereich der Klauseln .....	101
b.	Haushalts- oder Finanzvorbehalt? .....	104
c.	Weitere Ausschlüsse .....	112
2.	Kantone: Schwerpunkt der Mitwirkungsrechte .....	113
a.	Allgemeines .....	113
b.	Gesetzesreferendum .....	113
c.	Finanzreferendum .....	114
d.	Weitere Referenden .....	115
e.	Initiativen .....	116
3.	Vergleichende Betrachtung und Stellungnahme .....	117
III.	Koppelungsverbot und Einheit der Materie .....	119
1.	Deutschland: Koppelungsverbot? .....	119
a.	Gesetzliche Regelungen und Lehre .....	119
b.	Rechtsprechung .....	120
c.	Kriterien .....	123
2.	Schweiz: Einheit der Materie .....	124
3.	Vergleichende Betrachtung und Stellungnahme .....	126

IV. Sperrfristen.....	128
1. Länder .....	128
2. Kantone .....	129
<b>3. Kapitel: Die direkt-demokratischen Institutionen im Organisationsgefüge.....</b>	<b>131</b>
A. Bundesstaatliche Vorgaben .....	131
I. Deutschland.....	131
II. Schweiz .....	133
III. Vergleichende Betrachtung .....	134
B. Zusammenwirken der politischen Staatsorgane .....	134
I. Übernahme und Kompromiss.....	135
1. Übernahme von Volksinitiative oder Zulassungsantrag .....	135
2. Rückzug von Initiativen .....	136
3. Übernahme von Volksbegehren .....	137
4. Textänderungen.....	138
II. Ablehnung und Gegenentwürfe.....	140
III. Rücksichtnahmepflicht und Sperrwirkung .....	143
1. Rechte- und Pflichtenverhältnis.....	144
2. Pflichtumfang .....	145
3. Geltungszeitpunkt.....	147
4. Rückwirkende Sperrwirkung? .....	147
5. Sperrwirkung auf Kommunalebene .....	148
IV. Wirkung von Volksentscheiden .....	149
1. Volks- und Parlamentsentscheid .....	150
2. Positive Regelungen im Verfassungsrecht .....	151
3. Literatur .....	152
4. Rechtsprechung .....	153
5. Spezialproblem: Volksbeschlüsse .....	154
6. Wirkung von Bürgerentscheiden .....	155
V. Rechtslage in der Schweiz.....	156
1. Behandlung einer Initiative im Parlament .....	156
2. Textänderungen .....	158
3. Rückzug.....	159
4. Gegenentwürfe .....	160
5. Sperr- und Bindungswirkung .....	162
6. Kompetenzverteilung durch Verfahrensgestaltung.....	166
VI. Stellungnahme.....	168
C. Politische Kommunikation vor Abstimmungen .....	169

I.	Staatliche Kommunikation .....	170
1.	Gesetzliche Informationspflichten .....	170
2.	Weitere Kommunikationstätigkeit? .....	171
3.	Anforderungen und Grenzen .....	173
a.	Welche Äusserungen sind erfasst? .....	173
b.	Sachlichkeit statt Neutralität .....	175
c.	Weitere Aspekte .....	177
d.	Zusammenfassung .....	179
II.	Politische Werbung im Rundfunk .....	179
III.	Finanzmittel und Transparenz .....	183
1.	Kostenerstattung .....	183
2.	Transparenz .....	185
3.	Spendenverbote und -begrenzungen .....	186
IV.	Rechtslage in der Schweiz .....	186
1.	Behördenkommunikation .....	186
2.	Radio und Fernsehwerbung .....	190
3.	Finanzmittel und Transparenz .....	191
V.	Vergleichende Betrachtungen und Stellungnahme .....	193
D.	Rolle der Gerichte .....	197
I.	Präventive Normenkontrolle .....	197
1.	Prüfinstanzen und -zeitpunkt .....	197
2.	Prüfmasstab .....	200
3.	Teilunzulässigkeit .....	203
II.	Rechtsschutz .....	206
1.	Verwaltungsgerichte .....	206
2.	Landesverfassungsgerichte .....	208
a.	Zulässigkeitskontrolle .....	208
b.	Verfahrensunregelmässigkeiten .....	210
c.	Ergebnisprüfung .....	212
d.	Übernahme und Verfahrenserledigung .....	213
e.	Sperr- und Bindungswirkung .....	214
3.	Bundesverfassungsgericht .....	216
III.	Rechtslage in der Schweiz .....	218
1.	Präventive Normenkontrolle .....	218
a.	Bestand und Prüforgane .....	218
b.	Prüfmasstab .....	220
c.	Teilungültigkeit .....	222
2.	Rechtsschutz .....	224