

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
1. Kapitel: Grundsätzliches.....	3
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
2. Kapitel: Institutionen	33
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
3. Kapitel: Die direkt-demokratischen Institutionen im Organisationsgefüge.....	131
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