

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

Patrizia Attinger

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
Zeitschriftenverzeichnis	XXIII
Gutachtenverzeichnis	XXV
Kantonales Recht.....	XXVII
Teil I: Grundlagen	1
Kapitel 1: Begriff der Initiative	1
Kapitel 2: Gegenstand kantonaler Volksinitiativen	1
I. Verfassungsinitiativen	2
1. Art. 51 Abs. 1 BV.....	2
2. Verfassungsbegriff und Schranken des Initiativrechts	3
II. Gesetzesinitiativen	6
1. Gestaltungsfreiheit der Kantone	6
2. Gesetzesbegriff.....	7
2.1 Kantonale Definition des Gesetzesbegriffs.....	8
2.2 Keine Definition des Gesetzesbegriffs	10
III. Andere Initiativen	12
Kapitel 3: Formen von Volksinitiativen.....	14
I. Allgemeine Anregung	14
II. Ausformulierter Entwurf	15
III. Einheitsinitiative	16
Kapitel 4: Rechtspflege.....	17
I. Instanzen	18

II. Anfechtungsobjekt	19
III. Beschwerdegründe	21
1. Stimmrechtssachen allgemein	21
2. Initiativsachen	22
IV. Beschwerderecht	24
1. Natürliche Personen	24
2. Juristische Personen	25
3. Kantonale Einschränkungen des Beschwerderechts	27
V. Formelles	29
1. Fristen.....	29
2. Form und Inhalt.....	30
VI. Kognition des Bundesgerichts	31

Teil II: Das Zustandekommen der Initiative 33

Kapitel 1: Die Entstehung der Abstimmungsvorlage 33

I. Das Initiativkomitee	33
II. Formulierung des Initiativtextes	34
1. Allgemeine Anregung	34
1.1 Genügende Bestimmtheit	34
1.2 Genügende Abstraktion	35
1.3 Umsetzung allgemeiner Anregungen	36
2. Ausformulierter Entwurf	38
2.1 Bereinigungen von ausformulierten Entwürfen.....	39
2.2 Ausführungsgesetzgebung zu ausformulierten Entwürfen	41
a Legalitätsprinzip und Gewaltenteilung.....	41
b Kompetenzen des Gesetzgebers	42
c Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten	43
3. Einfachheit des Textes.....	45
4. Begründung der Initiative.....	47

Kapitel 2: Prüfung der formellen Voraussetzungen..... 47

I. Vorprüfung	47
1. Gegenstand der Vorprüfung	49
2. Verbot des überspitzten Formalismus	50
3. Vertrauensschutz	50

II. Materielle Vorprüfung	52
III. Unterschriftensammlung auf öffentlichem Grund	52
IV. Fristen und Unterschriftenzahl	54
V. Beglaubigung der Unterschriften	55
VI. Behandlungsfristen	57
VII. Sperrfristen	59

Kapitel 3: Gültigkeitsprüfung 60

I. Auslegung des Initiativtextes	61
1. Auslegung nach Sinn und Zweck der Initiative.....	62
2. Wille der Initianten und Begründung der Initiative.....	63
2.1 Beeinflussung der Stimmbürger	63
2.2 Der Stimmbürger als mutmassliche Grösse.....	67
2.3 Fallbeispiele	68
3. Auslegung allgemeiner Anregungen	70
II. Anhörung der Initianten	71
1. BGE 123 I 63	71
2. Würdigung.....	72
2.1 Die Oppositionsfunktion des Initiativrechts	73
2.2 Die rein juristische parlamentarische Diskussion	74
2.3 Rechtliches Gehör: Ja oder Nein	76

Teil III: Die Gültigkeitsvoraussetzungen 81

Kapitel 1: Einheit der Materie..... 81

I. Rechtliche Grundlage	81
II. Bedeutung und Inhalt	82
1. Definition	82
1.1 Der innere Zusammenhang.....	83
1.2 Rechtfertigung der gemeinsamen Vorlage	84
2. Fallbeispiele	84
III. Unterschiedliche Strenge der Einheit der Materie	88
1. Bei Volksinitiativen.....	88
2. Bei Behördenvorlagen.....	89
2.1 Erleichterte Unterschriftensammlung?	89
2.2 Parlamentarische Rechtssetzungsaufgabe.....	90

2.3 Behördliche Umgehung der Einheit der Materie	91
2.4 Ungerechtfertigte Schlechterstellung.....	92
2.5 Fazit	93
2.6 Fallbeispiele	93
Kapitel 2: Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht.....	97
I. Rechtliche Grundlage	97
1. Keine zwingende Gültigkeitsvoraussetzung.....	98
2. Initiativen sind keine Rechtsnormen	99
3. Fehlender Zusammenhang zum Stimmrecht	101
4. Fazit.....	102
5. Stellungnahme.....	104
II. Kompetenzbereiche des Bundes	106
1. Grundlagen der Kompetenzaufteilung.....	106
2. Normenkollisionen bei Volksinitiativen.....	107
3. Fallbeispiele	109
3.1 Rauchverbot	109
3.2 Raumplanung	109
3.3 Strassenverkehr	110
3.4 Asylrecht	111
3.5 Auferlegung politischer Ziele.....	111
3.6 Steuerrecht.....	114
4. Fremdsprachenunterricht an Primarschulen	114
4.1 Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 1 BV	115
4.2 Sinn und Geist des Bundesrechts?.....	117
4.3 HarmoS-Konkordat	118
4.4 Fazit.....	119
III. Grundrechte	120
1. Gesetzliche Grundlage	121
2. Verhältnismässigkeit	121
3. Fallbeispiele	122
3.1 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot.....	122
3.2 Religionsfreiheit	123
3.3 Wirtschaftsfreiheit.....	124
3.4 Prozessgarantien.....	125
IV. Interkantonales Recht	125
1. Ausgangslage	125
2. Rechtsprechung	127

3. Fazit.....	129
V. Innerkantonale Gewaltenteilung	130
Kapitel 3: Einheit der Form.....	133
I. Rechtliche Grundlage	133
II. Bedeutung und Inhalt	134
III. Unterscheidungskriterien	134
1. Fehlbezeichnung.....	134
2. Formvermischung.....	135
2.1 Konkretisierungsbedürftige ausformulierte Entwürfe	136
2.2 Detailreiche allgemeine Anregungen	136
IV. Fazit	137
Kapitel 4: Einheit des Ranges.....	138
I. Rechtliche Grundlage und Inhalt	138
II. Fallbeispiele	140
III. Fazit	141
Kapitel 5: Durchführbarkeit	142
I. Rechtliche Grundlage und Inhalt	142
II. Fallbeispiele	144
1. Bauprojekte	144
2. Materieller Gesetzesbegriff.....	146
3. Zeitablauf	148
Kapitel 6: Rechtsmissbrauch	149
I. Wiederholte Vorlage	150
II. Falsches Institut	151
III. Übermässiger Initiativumfang	151
1. Irreführung der Stimmbürger	151
2. Rechtsnatur der Behandlungsfristen.....	152
3. Fallbeispiel	152
IV. Künstliche Zusammenführung verschiedener Elemente	153
Teil IV: Rechtsfolgen.....	155
Kapitel 1: Ungültigkeit und Teilungültigkeit	155

I. Rechtsgrundlage	155
II. Voraussetzungen der Teilungültigkeit	155
III. Fallbeispiele	157
1. Gesamthafte Ungültigkeit.....	157
2. Unselbstständige gültige Teilaspekte	158
3. Nicht durchführbare Initiativen	159
4. Verstöße gegen die Einheit der Materie	160
5. Teilungültigkeit	160
Kapitel 2: Aufteilung der Initiative.....	164
I. Rechtliche Grundalge	164
II. Voraussetzungen	164
III. Fallbeispiele	166
Teil V: Gegenvorschlag und Abstimmungsverfahren.....	169
Kapitel 1: Gegenvorschlag.....	169
I. Direkter und indirekter Gegenvorschlag	169
II. Rechtliche Grundlage	170
III. Einheit der Materie	171
IV. Einheit der Form	172
Kapitel 2: Abstimmungsfrage.....	173
I. System Haab	174
II. Verbot des doppelten Ja	175
III. Verbot des doppelten Neins	175
Teil VI: Zusammenfassende Würdigung	177