

Corsin Bisaz

# Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»

Eine Systematik des direktdemokratischen  
Verfahrensrechts in der Schweiz



Corsin Bisaz

Direktdemokratische Instrumente  
als «Anträge aus dem Volk an das Volk»



**Corsin Bisaz**

PD Dr. iur. et lic. phil.

# **Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»**

**Eine Systematik des direktdemokratischen  
Verfahrensrechts in der Schweiz**

HABILITATIONSSCHRIFT DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds  
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Publiziert von:

**Dike Verlag**  
Weinbergstrasse 41  
CH-8006 Zürich  
[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Text © Corsin Bisaz 2020

ISBN (Hardback): 978-3-03891-174-6

ISBN (PDF): 978-3-03929-000-0

DOI: <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-000-0>



Dieses Werk ist lizenziert unter Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.

Per Anita,  
Andri Fredrik,  
Alena Luisa  
e Kimon Levi



---

# Vorwort

Die vorliegende Abhandlung ist eine aktualisierte und leicht überarbeitete Fassung meiner Habilitationsschrift. Diese wurde im Herbstsemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich abgenommen. Die Druckfassung berücksichtigt die Rechtslage Ende September 2019 sowie die bis dahin publizierte Rechtsprechung und Literatur.

Verfasst habe ich diese Arbeit während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA). An ihrem Ursprung stand die Feststellung, dass das Schweizer Demokratieverständnis im internationalen Vergleich ausgeprägte Eigenheiten aufweist. Nach wie vor dürfte das Versammlungssystem verständnisprägend wirken. Besonders im intensiven Austausch mit ausländischen Behördemitgliedern, welche die Übernahme direktdemokratischer Instrumente nach Schweizer Vorbild erwogen, wurden mir die Bedeutung und die funktionellen Ähnlichkeiten direktdemokratischer Verfahren nach dem Urnen- und nach dem Versammlungssystem bewusst. Die separate Behandlung dieser beiden Formen direkter Demokratie in der Literatur ist zwar in vielerlei Hinsicht berechtigt, doch kommt dabei der Blick für das Gemeinsame häufig zu kurz. Diese Gemeinsamkeiten wollte ich mit dieser Arbeit in den Vordergrund stellen. Sie scheinen mir für die Weiterentwicklung direkter Demokratie von grosser Bedeutung.

Dank gebührt insbesondere dem ZDA, das mein Habitationsprojekt von Anfang an unterstützt und mir den nötigen Freiraum zur Verfügung gestellt hat. Dabei durfte ich davon profitieren, in Prof. Dr. Andreas Auer, dem ehemaligen Direktor des ZDA, einen profunden Kenner der direkten Demokratie der Schweiz und kritischen Geist als Begleiter zu haben. Leider verstarb er am 7. Dezember 2018. Für seine Unterstützung und seine Freundschaft bin ich ihm zutiefst dankbar. Herzlich danken möchte ich auch Prof. Dr. Andreas Glaser, dem neuen Direktor des ZDA, für die umsichtige, wohlwollende und kompetente Betreuung meines Habitationsprojekts.

Prof. Dr. Dr. Andreas Kley und Prof. Dr. Daniel Moeckli haben die Gutachten speditiv erstellt und zahlreiche Hinweise gegeben. Im ZDA leisteten mehrere Personen wertvolle Hilfe beim Erstellen der Arbeit, wovon ich hier besonders Marco Ehrat, Norina Frehner und Marzia Piampiano namentlich erwähnen möchte. Caroline Mendelin und MLaw RA Dorothea Schöll vom Dike Verlag haben die Publikation

sehr angenehm und professionell betreut. Ihnen allen danke ich herzlich für ihren Einsatz.

Viele weitere haben mich auf dem Weg zur Habilitation begleitet, sind mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden und haben meine Arbeit mit angeregten Diskussionen bereichert. Dafür danken möchte ich hier insbesondere Prof. Dr. Nadja Braun Binder, Prof. Dr. Stefan G. Schmid, PD Dr. Goran Seferovic, Prof. Dr. Uwe Serdült, Dr. Gerold Steinmann, PD Dr. Andrea Töndury, meinen Kollegen am ZDA und den Mitgliedern der Fachgruppe Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht der Universität Zürich.

Der Schweizerische Nationalfonds hat die Kosten für die Open Access-Publikation übernommen und die Privatdozenten-Stiftung der Universität Zürich einen Druckkostenbeitrag geleistet. Für diese grosszügige finanzielle Unterstützung der Publikation bedanke ich mich bestens.

Die wichtigste Unterstützung erfuhr ich jedoch von meiner Familie, allen voran von meiner Ehefrau Anita Bisaz. Sie hat meine Pläne und die damit verbundenen Lasten immer mitgetragen. Für ihre Geduld, Zuversicht und ihren unermüdlichen Einsatz gebührt ihr der grösste Dank. Ihr und unseren Kindern Andri Fredrik, Alena Luisa und Kimon Levi ist dieses Buch gewidmet.

Zürich, im März 2020

Corsin Bisaz

---

# Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Erlasse.....	XXVI
<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
§ 1 Ausgangslage .....	3
§ 2 Gegenstand der Untersuchung.....	3
§ 3 Ziel der Arbeit .....	4
§ 4 Thematische Eingrenzung .....	5
§ 5 These und Vorgehen.....	8
§ 6 Gang der Untersuchung.....	14
<b>Erster Teil: Das Volk.....</b>	<b>19</b>
§ 7 Der Volksbegriff und das direktdemokratische Verfahren.....	21
§ 8 Der ideologische Volksbegriff .....	23
§ 9 Das «Volk» und die Kategorien politischer Rechte.....	31
§ 10 Das Stimmvolk.....	53
§ 11 Die Antragsberechtigten als Volk.....	103
<b>Zweiter Teil: Der Antrag.....</b>	<b>121</b>
§ 12 Begriff und Funktion im Verfahren.....	123
§ 13 Beschlusspflicht und Unabänderlichkeit .....	126
§ 14 Begriffliche Abgrenzungen .....	129
§ 15 Antragsarten .....	132
§ 16 Spezifische Antragsarten.....	171
§ 17 Gültigkeitserfordernisse von Anträgen.....	206
§ 18 Auslegung und Ungültigkeitsfolgen.....	252

<b>Dritter Teil: Das Verfahren .....</b>	<b>273</b>
§ 19 Grundzüge des direktdemokratischen Verfahrens .....	275
§ 20 Das Einleitungsverfahren .....	297
§ 21 Das Antragsverfahren .....	320
<b>Vierter Teil: Die Beschlussfassung .....</b>	<b>379</b>
§ 22 Abstimmung und Beschlussfeststellung .....	381
§ 23 Die Abstimmung .....	381
§ 24 Die Beschlussfeststellung .....	460
<b>Fünfter Teil: Der Volksentscheid .....</b>	<b>487</b>
§ 25 Der Volksentscheid als Organakt .....	489
§ 26 «Volkswille» und «vox dei» .....	490
§ 27 Der Inhalt des Volksentscheids .....	495
§ 28 Rückkommen und Wiedererwägung .....	499
<b>Ausblick .....</b>	<b>503</b>
§ 29 An der Schwelle zur Digitalisierung .....	505
§ 30 Synthese von Versammlungs- und Urnensystem? .....	508
§ 31 Schlussbetrachtung .....	519
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>521</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>549</b>

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII
Erlasse.....	XXVI
Rechtssammlungen.....	XXVI
Völkerrecht.....	XXVII
Bund.....	XXVII
Kantone.....	XXVIII
Gemeinden.....	XXXIV
<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
§ 1 Ausgangslage.....	3
§ 2 Gegenstand der Untersuchung.....	3
§ 3 Ziel der Arbeit.....	4
§ 4 Thematische Eingrenzung.....	5
§ 5 These und Vorgehen.....	8
§ 6 Gang der Untersuchung.....	14
<b>Erster Teil: Das Volk.....</b>	<b>19</b>
§ 7 Der Volksbegriff und das direktdemokratische Verfahren.....	21
§ 8 Der ideologische Volksbegriff.....	23
§ 9 Das «Volk» und die Kategorien politischer Rechte.....	31
I. Der Begriff der politischen Rechte.....	31
II. Die dualistische Rechtsnatur der politischen Rechte.....	34
III. Drei Kategorien politischer Rechte.....	38
A. Allgemeines.....	38
B. Beschlussrechte.....	39
C. Antragsrechte (an das Stimmvolk).....	39
1. Allgemein.....	39
2. Rückzugsrecht.....	43
a) Begriff.....	43
b) Rückzugsrecht bei bestimmten Antragsarten.....	44

c) Zulässigkeit eines «Teilrückzugs» .....	46
d) «Aufrechterhalten» eines Antrags durch einen anderen als den Antragsteller? .....	47
D. Beratungsrecht (in der Versammlung) .....	48
IV. Bedeutung der Kategorisierung für die Bestimmung des «Volks» .....	52
§ 10 Das Stimmvolk .....	53
I. Die Stimmberechtigten als Volk («Stimmvolk») .....	53
A. Begriffliches .....	53
B. Die Einheit der politischen Rechte und die Gleichheit der Stimmberechtigten .....	53
C. Begrifflichkeit und Eigenheiten der verschiedenen «Stimmvölker» .....	56
D. Das Stimmvolk als Staatsorgan .....	59
1. Grundsätzliches .....	59
2. Der einzelne Stimmberechtigte als Organwalter .....	70
3. Die rechtliche Einordnung der Antragsteller aus dem Volk .....	72
II. Die rechtliche Definition des Stimmvolks .....	76
A. Kompetenz zur Definition .....	76
B. Zwei Kriterien zur Definition des Stimmvolks .....	78
1. Eine neue Einteilung der Stimmrechtsvoraussetzungen .....	78
2. Das Bürgerrecht .....	81
3. Der politische Wohnsitz .....	82
C. Das Ausländerstimmrecht als Ausfluss des Wohnsitzprinzips .....	84
D. Das Auslandschweizerstimmrecht als Ausfluss des Bürgerrechtsprinzips .....	87
E. Das Zusammenspiel der beiden Kriterien .....	91
F. Die jederzeitige, genaue Bestimmung des Stimmvolks .....	95
G. Sonderfall «betroffene Bevölkerung» .....	95
III. Persönliche Voraussetzungen der Ausübung des Stimmrechts .....	96
A. Volljährigkeit und Urteilsfähigkeit .....	96
B. Ausstandspflichten .....	98
C. Stimmregistereintrag .....	99
D. Stimmzwang – Stimmpflicht – Stimmenthaltung .....	99
§ 11 Die Antragsberechtigten als Volk .....	103
I. Die Antragsberechtigten und die Zivilgesellschaft als Volk .....	103
II. Die Antragsberechtigten als Staatsorgan? .....	104
III. Antragsteller .....	106
A. Begriff .....	106

B. Funktionale Unterteilung der Antragsteller bei der Volksinitiative .....	108
C. Funktionale Unterteilung der Antragsteller bei Ordnungsanträgen .....	110
D. Rückzugsberechtigte und Rückzugsermächtigte.....	112
E. Verantwortlichkeiten .....	117
<b>Zweiter Teil: Der Antrag.....</b>	<b>121</b>
§ 12 Begriff und Funktion im Verfahren .....	123
§ 13 Beschlusspflicht und Unabänderlichkeit .....	126
§ 14 Begriffliche Abgrenzungen .....	129
I. «Initiativrecht und Antragsrecht» an das Parlament.....	129
II. Antragsbegehren und Zustandekommen des Antrags.....	130
III. Annahme- und Ablehnungsanträge sind keine Anträge .....	130
§ 15 Antragsarten .....	132
I. Allgemeines zur Einteilung .....	132
II. Zwei Antragsarten in Bezug auf ihren Gegenstand .....	133
A. Ordnungsanträge und Sachanträge .....	133
B. Ordnungsanträge.....	133
1. Begriff.....	133
2. Änderung der Reihenfolge der Traktanden .....	135
3. Trennung eines traktandierten Geschäfts oder Verbindung traktandierter Geschäfte .....	135
4. Beendigung der Aufnahme neuer Redner auf die Rednerliste .....	136
5. Redezeitbeschränkung.....	136
6. Unterbrechung der Verhandlung .....	137
7. Schluss der Diskussion.....	137
8. Gestaffelte Behandlung .....	139
9. Änderung des beabsichtigten Abstimmungsverfahrens .....	140
10. Teilung eines Geschäfts für die Schlussabstimmung.....	140
11. Nichteintreten .....	140
12. Rück- oder Überweisung zur Prüfung eines Geschäfts .....	142
13. Verschieben eines Geschäfts auf eine spätere Versammlung .....	143
14. Rückkommen .....	144
15. Überweisung an eine Urnenabstimmung (fakultatives Referendum) ....	146
16. Form der Abstimmung über ein Geschäft.....	147
17. Einberufung einer Versammlung zur Behandlung eines bestimmten Geschäfts .....	148

18. Vertagung der Versammlung .....	148
19. Einleitung eines bestimmten Gesetzgebungsverfahrens .....	148
C. Sachanträge.....	149
1. Begriff.....	149
2. Wiedererwägung .....	150
3. Antrag auf Grundsatzbeschluss .....	151
III. Zwei Formulierungsformen von Sachanträgen zu Rechtsnormen .....	153
A. Allgemeine Anregungen und ausformulierte Entwürfe .....	153
B. Anträge und die Unterscheidung nach der Formulierungsform .....	154
C. Unterscheidungskriterien.....	156
D. Abänderlichkeit und Charakterisierung als Antrag aus dem Volk an das Volk.....	160
IV. Einzelanträge und Pluralanträge.....	161
V. Antragsarten in Bezug auf ihr Verhältnis zu einem anderen Antrag .....	162
A. Antragshäufung als Ausgangslage.....	162
B. Alternativanträge und unabhängige Anträge .....	163
C. Quantitativ abgestufte, unabhängige Anträge .....	165
D. Abhängigkeit .....	167
1. Begriff.....	167
2. Hauptanträge .....	168
3. Unteranträge.....	169
a) Abänderungsanträge.....	169
b) Ordnungsanträge als Unteranträge .....	171
§ 16 Spezifische Antragsarten.....	171
I. Allgemeines .....	171
II. Im Versammlungssystem .....	172
A. Selbständige Antragsbegehren im Versammlungssystem.....	172
B. Selbständige Anträge und Antragsbegehren ausserhalb der Versammlung .....	177
C. Selbständiges Antragsbegehrensrecht an die Glarner Landsgemeinde (Memorialsantragsrecht).....	178
D. Das selbständige Sachantragsrecht (Einzelinitiative) an die Innerrhoder Landsgemeinde.....	180
III. Im Urnensystem .....	181
A. Vorkommen und Bedeutung.....	181
B. Die Volksinitiative.....	182
1. Grundform.....	182

2.	Der Volks-Alternativantrag (das konstruktive Referendum) .....	186
3.	Volksinitiative mit Unteranträgen (Varianten) .....	189
4.	Volksinitiative auf Aufhebung von Normen (abrogative Volksinitiative).....	189
C.	Die Verfahrenseinleitungsinitiative .....	191
D.	Das fakultative Referendum («Volksreferendum») .....	194
1.	Begriff .....	194
2.	Gegenstand .....	197
3.	Rechtliche Einordnung des fakultativen Referendums im Gesetzgebungsverfahren .....	200
E.	Abgrenzung zum obligatorischen Referendum.....	204
§ 17	Gültigkeitserfordernisse von Anträgen.....	206
I.	Einschränkung auf verfahrensrechtlich relevante Gültigkeitserfordernisse.....	206
II.	Aufgrund des Legalitätsprinzips .....	206
A.	Grundsatz.....	206
B.	Voraussetzungen für das Zustandekommen .....	207
C.	Antragsarten .....	210
D.	Beachtung des übergeordneten Rechts .....	210
E.	Präzise Formulierung und minimale Normdichte .....	213
F.	Durchführbarkeit .....	214
G.	Rechtsmissbrauchsverbot .....	214
H.	Rückwirkung .....	216
III.	Aufgrund der Beschlussfassung in einer Volksabstimmung .....	216
A.	Zuverlässige und unverfälschte Feststellung des freien Willens der Stimmberechtigten.....	216
B.	Einheit der Materie .....	217
C.	Einheit der Form – Erfordernis aus BV 34 II?.....	223
D.	Einheit der Antragsart.....	226
1.	Begriff und Begründung des Gültigkeitserfordernisses .....	226
2.	BV 34 II: Offenlegung der Normstufe und separate Abstimmung? ..	228
3.	Normenhierarchie als Grund für separate Abstimmungen? .....	229
4.	Fazit.....	230
E.	Anwendbarkeit im Versammlungssystem .....	231
IV.	Zusätzliche Gültigkeitserfordernisse gekoppelter Anträge.....	232
A.	Allgemeines .....	232
B.	Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung von Koppelungen .....	233
1.	Begriff.....	233

2.	Koppelung zwischen Alternativanträgen.....	234
a)	Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs.....	234
b)	Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit.....	237
c)	Besondere Fälle.....	240
d)	Weitere Gültigkeitserfordernisse?.....	241
3.	Koppelung zwischen Antrag und Unterantrag.....	243
C.	Erfordernis der Traktandenkonformität.....	243
1.	Traktandenkonformität und Traktandierungspflicht.....	243
2.	Materieller Rahmen.....	244
3.	Grund des Erfordernisses und Massstab.....	247
§ 18	Auslegung und Ungültigkeitsfolgen.....	252
I.	Auslegung.....	252
A.	Allgemein.....	252
B.	Die Auslegung verschiedener Antragsarten.....	254
1.	Bestimmung der Antragsart.....	254
2.	Ordnungs- und Sachanträge.....	256
3.	Anträge unterschiedlicher Formulierungsform.....	256
C.	Bedeutung der unterschiedlichen Antragsbestandteile.....	259
1.	Vier mögliche Antragsbestandteile.....	259
2.	Antragstitel.....	259
3.	Ingress.....	261
4.	Antragstext.....	262
5.	Begründung des Antrags.....	262
II.	Ungültigkeitsfolgen.....	267
<b>Dritter Teil: Das Verfahren</b>	<b>.....</b>	<b>273</b>
§ 19	Grundzüge des direktdemokratischen Verfahrens.....	275
I.	Einleitung.....	275
II.	Anforderungen an das direktdemokratische Verfahren.....	276
III.	Urnen- und Versammlungssystem.....	280
A.	Begrifflichkeit und Bedeutung der Unterscheidung.....	280
B.	Urnenabstimmung über Beschlüsse der Versammlung.....	283
C.	Versammlung als «beratendes» Organ.....	284
D.	Das Nebeneinander von Parlament, Versammlung und Urnensystem.....	286
IV.	Abschnitte des direktdemokratischen Verfahrens.....	287
A.	Im Urnensystem.....	287
1.	Allgemein.....	287

2. Grundzüge des Volksinitiativverfahrens (einschliesslich Verfahrenseinleitungsinitiative) .....	289
3. Grundzüge des Referendumsverfahrens .....	289
B. Im Versammlungssystem.....	290
V. Fristen .....	291
A. Bedeutung von Fristen.....	291
B. Karenzfristen .....	292
C. Verwirkungs- und Ordnungsfristen .....	293
D. Stillstand der Frist.....	294
E. Einseitige Fristverlängerung.....	294
F. Einvernehmliche Fristverlängerung? .....	295
G. Säumnisfolgen .....	296
§ 20 Das Einleitungsverfahren .....	297
I. Das Vorverfahren.....	297
A. Allgemein .....	297
B. Beim Referendum.....	298
C. Bei den übrigen Pluralantragsarten .....	298
II. Das Begehrensverfahren (bei Pluralanträgen).....	299
A. Allgemein .....	299
B. Grundsätzlich kein Begehrensverfahren im Versammlungssystem .....	299
C. Der Unterschriftenbogen .....	301
D. Vorprüfung des Unterschriftenbogens .....	304
1. Pflicht zur Vorprüfung .....	304
2. Vorprüfungsgesuch .....	305
3. Informelle Vorprüfung .....	305
4. Formelle Vorprüfung.....	306
5. Materielle Vorprüfung.....	309
6. Fristen.....	309
E. Die Unterschriftensammlung.....	309
1. Allgemeines.....	309
2. Der zeitliche Rahmen der Unterschriftensammlung.....	310
3. Zur Legitimationsfunktion der Unterschriftensammlung .....	311
4. Rechtliche Einordnung einer Unterstützungsbekundung.....	313
F. Stimmrechtsbescheinigung, Einreichung und Zustandekommen.....	314
1. Stimmrechtsbescheinigung.....	314
2. Einreichung .....	316
3. Abfolge von Stimmrechtsbescheinigung und Einreichung.....	317

§ 21 Das Antragsverfahren.....	320
I. Allgemeines .....	320
II. Das behördliche Antragsverfahren.....	321
A. Rolle der Behörden.....	321
B. Zustandekommen und Gültigkeitsprüfung.....	322
1. Beginn des Antragsverfahrens.....	322
2. (Formelles) Zustandekommen des Antrags .....	322
3. Materielles Zustandekommen (Gültigkeit des Zustandekommens)....	326
4. Gültigkeitsprüfung des Antrags.....	328
a) Zeitpunkt und Inhalt.....	328
b) Gültigkeitsprüfung bei Ordnungsanträgen im Urnensystem .....	328
c) Entscheid.....	330
C. Die politische Behandlung der Volksinitiative im Parlament .....	334
1. Entscheidungsoptionen und Vorgehen .....	334
2. Annahme des Antrags durch das Parlament .....	335
3. Ablehnung des Antrags durch das Parlament .....	337
4. Gegenantrag und Rückzugsrecht.....	338
a) Parlamentarisches Gegenantragsrecht .....	338
b) Zusammenwirken von Gegenantrag und Rückzugsrecht .....	340
c) Ausübung des Gegenantragsrechts.....	341
d) Ausübung des Rückzugsrechts.....	342
e) Wirkung des Rückzugs auf Gegenanträge.....	346
D. Abstimmungsempfehlung.....	347
1. Das Parlament als Urheber .....	347
2. Zusätzliche Urheber .....	349
3. Beschränkung der Empfehlungsoptionen .....	350
a) Ziel der Widerspruchsfreiheit.....	350
b) Bei Gegenanträgen.....	351
c) Bei Umsetzungsvorlagen aufgrund einer allgemeinen Anregung ...	351
E. Ankündigung von Urnenabstimmungen und Versammlungen .....	353
1. Ziel .....	353
2. Einberufung der Versammlung .....	353
3. Zeitpunkt und Ort der Abstimmung/Versammlung .....	356
4. Abstimmungsbroschüre.....	357
5. Aktenauflage .....	361
III. Die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase («Abstimmungskampf»).....	362
IV. Das Antragsverfahren in der Versammlung .....	365
A. Nähe von Antrags- und Abstimmungsverfahren.....	365

B. Versammlungsleitung .....	365
C. Rahmen der Versammlung .....	369
D. Ablauf der Versammlung .....	371
1. Vorgabe durch Traktandenliste .....	371
2. Erläuterung des Verhandlungsgegenstands und des Antrags.....	371
3. Beratung .....	373
<b>Vierter Teil: Die Beschlussfassung .....</b>	<b>379</b>
§ 22 Abstimmung und Beschlussfeststellung .....	381
§ 23 Die Abstimmung .....	381
I. Die Abstimmung als Erwirkungshandlung.....	381
II. Stimme und Stimmabgabe .....	383
A. Formulierung der Abstimmungsfrage .....	383
B. Inhalt einer Stimme .....	386
C. Formen der Stimmabgabe.....	387
1. Bedeutung der Form der Stimmabgabe .....	387
2. Einteilung aufgrund des Ortes .....	387
3. Einteilung aufgrund der Zeit .....	388
4. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe offen oder geheim erfolgt ...	389
5. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe ausdrücklich oder still-	
schweigend erfolgt .....	397
6. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe in Stellvertretung erfolgt	
oder nicht.....	398
III. Volksabstimmungsarten .....	399
A. Allgemeines .....	399
B. Einteilung nach deren Stellung im Beschlussverfahren .....	400
1. Beschlussverfahren als Rahmen von Volksabstimmungen.....	400
2. Sachabstimmung am Schluss des Beschlussverfahrens	
(Schlussabstimmungen).....	400
3. Vorabstimmung als Ausnahme bei Sachabstimmungen .....	400
4. Ordnungsabstimmungen als Vorabstimmungen .....	402
C. Einteilung nach der rechtlichen Verbindlichkeit ihres Beschlusses.....	403
1. Rechtlich höchstens beschränkt verbindlich: Konsultativ-	
abstimmungen .....	403
2. Behördenverbindlich: Grundsatzabstimmungen.....	404
3. Verfahrensverbindlich: Eventualabstimmungen.....	407
4. Rechtsverbindlich.....	407

D. Einteilung nach ihrem Verhältnis zur Gesamtvorlage .....	408
1. Nur im Urnensystem .....	408
2. Abstimmung über Gesamtvorlage .....	408
3. Teilabstimmung.....	408
4. Variantenabstimmung .....	409
E. Abstimmungsverfahren bei Antragshäufung .....	409
1. Antragshäufung als verfahrensrechtliche Herausforderung.....	409
2. Sukzessive Abstimmungsverfahren.....	410
3. Simultane Abstimmungsverfahren .....	411
F. Verfahren bei Planungsinitiativen als Sonderfall.....	411
1. Die Planungsinitiative als direktdemokratisches Instrument .....	411
2. Fehlende Einbettung in das Planungsverfahren .....	413
3. Fehlende Endgültigkeit.....	414
IV. Die Abstimmung in der Versammlung.....	417
A. Allgemeines .....	417
B. Einordnung der Anträge .....	418
C. Behandlung von Ordnungsanträgen.....	420
D. Behandlung der Antragshäufung bei unabhängigen Sachanträgen .....	421
1. Grundsatz .....	421
2. Spezialfall quantitativ abgestufte Anträge .....	422
E. Bereinigung sich wechselseitig ausschliessender Anträge.....	423
1. Der Begriff der Bereinigung.....	423
2. Vertikale Bereinigung .....	423
3. Verfahren horizontaler Bereinigung .....	425
a) Drei Methoden .....	425
b) Die Serienmethode (unzulässig).....	425
c) Methode des paarweisen Ausmehrens («Eventualmethode») .....	426
d) Die Koordinationsmethode .....	429
4. Schwachpunkte horizontaler Bereinigungsverfahren .....	433
a) Allgemein.....	433
b) Massgeblichkeit und Regelung der Reihenfolge .....	434
c) Strategisches Abstimmungsverhalten im Versammlungssystem ....	435
5. Besonderheiten der Bereinigungsverfahren.....	437
6. Schlussabstimmung .....	438
7. Abweichende Abstimmungsverfahren.....	439
8. Fazit.....	439
V. Die Abstimmung im Urnensystem .....	440
A. Antragshäufung als Ausgangspunkt .....	440

B. Gestaffelte Einzelabstimmungen .....	440
C. Simultane Abstimmungsverfahren .....	440
1. Allgemeines.....	440
2. Doppelabstimmung mit Stichfrage.....	443
3. Simultane Abstimmungen über Hauptantrag und Unteranträge .....	445
4. Doppelabstimmung ohne Schattenoption .....	448
D. Sukzessive Abstimmungsverfahren als Sonderfall .....	450
1. Allgemeines.....	450
2. Verfahren bei Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung .....	451
3. Verfahren bei der allgemeinen Anregung.....	452
4. Problematische Schluss- nach Vorabstimmung.....	455
E. Ausblick: Sukzessives, dem Versammlungssystem nachgebildetes Verfahren .....	457
§ 24 Die Beschlussfeststellung.....	460
I. Die Beschlussfeststellung als verfahrensabschliessender Konstitutivakt .....	460
II. Die Auszählung der abgegebenen Stimmen .....	461
A. Zwei Aspekte: Gültigkeit der Stimmen und Auszählung.....	461
B. Versammlungssystem.....	462
C. Urnensystem .....	465
1. Gegenstand der Auszählung .....	465
2. Gültigkeit der abgegebenen Stimmen.....	466
3. Nachzählung.....	468
4. Wiederholung des Urnengangs.....	470
III. Die Ermittlung des Inhalts des Beschlusses .....	472
A. Das Mehrheitserfordernis .....	472
B. Stimmgleichheit in Schlussabstimmungen.....	474
C. Stimmgleichheit im Bereinigungsverfahren und bei der Stichfrage.....	477
D. Das doppelte Mehr.....	478
IV. Die Eröffnung, die Erwahrung und das Inkrafttreten des Beschlusses .....	479
<b>Fünfter Teil: Der Volksentscheid .....</b>	<b>487</b>
§ 25 Der Volksentscheid als Organakt .....	489
§ 26 «Volkswille» und «vox dei».....	490
I. «Volkswille» .....	490
II. «Vox dei».....	493

§ 27 Der Inhalt des Volksentscheids .....	495
I. Inhalt des negativen Volksentscheids.....	495
II. Inhalt des positiven Volksentscheids.....	496
III. Nichtergreifen eines direktdemokratischen Instruments als Volksentscheid?.....	498
§ 28 Rückkommen und Wiedererwägung .....	499
I. Rückkommen auf einen Volksentscheid innerhalb der Versammlung .....	499
II. Wiedererwägung eines Volksentscheids durch das Parlament .....	500
<b>Ausblick .....</b>	<b>503</b>
§ 29 An der Schwelle zur Digitalisierung .....	505
§ 30 Synthese von Versammlungs- und Urnsystem?.....	508
I. Vor- und Nachteile des Versammlungs- und des Urnsystems .....	508
II. Die Aktualität des Versammlungssystems bei der Antragstellung.....	512
A. Technische Möglichkeit einer permanenten «Versammlung».....	512
B. Relevanz und Differenzierung der gestellten Anträge .....	512
C. Erheblicherklärung statt Unterschriftensammlung?.....	513
III. Die Aktualität des Urnsystems bei der Stimmabgabe.....	515
IV. Eine Synthese beim Stimmgeheimnis .....	517
§ 31 Schlussbetrachtung.....	519
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>521</b>
<b>Stichwortverzeichnis.....</b>	<b>549</b>

---

# Abkürzungsverzeichnis

## Allgemeines Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a.A.	anderer Ansicht
ABbl	Aargauisches Beamtenblatt
AG	Kanton Aargau
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BE	Kanton Bern
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLVGE	Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
BS	Kanton Basel-Stadt
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
d.h.	das heisst
E.	Erwägung(en)
EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
et al.	et alii = und weitere
f./ff.	folgende Seite/Seiten
Fn.	Fussnote(n)
FR	Kanton Freiburg

FS	Festschrift
FZR	Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
gl.A.	gleicher Ansicht
GR	Kanton Graubünden
GVP (AR)	Ausserrhodische Gerichts- und Verwaltungspraxis
GVP (SG)	St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis
GVP (ZG)	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber
i.c.	in casu (= im vorliegenden Fall)
ibid.	ibidem (= ebenda)
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JPP	Journal of Political Philosophy
JU	Kanton Jura
JZ	Juristenzeitung
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
LU	Kanton Luzern
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiterem Hinweis/mit weiteren Hinweisen
N	Randnote(n)/-nummer(n)/-ziffer(n) (auch bei Nummerierung im Lauftext)
NE	Kanton Neuenburg
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖRA	öffentlich-rechtliche Abteilung
OW	Kanton Obwalden
Pra	Die Praxis
PVG	Praxis des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden

recht	recht – Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis
resp.	respektive
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal: Revue de droit administratif (I); Revue de droit fiscal (II)
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence
RFJ	Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung
s.	siehe
SFr.	Schweizer Franken
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SJ	Semaine Judiciaire
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SO	Kanton Solothurn
Sp.	Spalte(n)
SPSR	Swiss Political Science Review (= Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft)
SVPW	Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a.	und andere(s); unter anderem (anderen)
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VS	Kanton Wallis
VVGE (OW)	Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsentscheide des Kantons Obwalden
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vormals (bis 1988) Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

## **Erlasse**

### **Rechtssammlungen**

bGS/AR	bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (systematische Rechtssammlung)
BGS/SO	Bereinigte Gesetzessammlung Kanton Solothurn (systematische Rechtssammlung)
BGS/ZG	Bereinigte Gesetzessammlung Kanton Zug (systematische Rechtssammlung)
BR/GR	Bündner Rechtsbuch (systematische Rechtssammlung)
BSG/BE	Bernische Systematische Gesetzessammlung (Kanton Bern)
GS/AI	Gesetzessammlung Appenzell I. Rh. (systematische Rechtssammlung)
GS/GL	Sammlung des glarnerischen Rechts (Gesetzessammlung; systematische Rechtssammlung)
GS/NW	Gesetzessammlung des Kantons Nidwalden (systematische Rechtssammlung)
GS/OW	Gesetzessammlung des Kantons Obwalden (systematische Rechtssammlung)
LS/ZH	Loseblattsammlung des Kantons Zürich (systematische Rechtssammlung)
RL/TI	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino (systematische Rechtssammlung)
RS/GE	Recueil systématique genevois (systematische Rechtssammlung)
RS/JU	Recueil systématique de la législation République et Canton du Jura (systematische Rechtssammlung)
RS/NE	Recueil systématique de la législation neuchâteloise (systematische Rechtssammlung)
RSV/VD	Recueil systématique de la législation vaudoise (systematische Rechtssammlung)
SAR/AG	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
RB/TG	Rechtsbuch Kanton Thurgau (systematische Rechtssammlung)
RB/UR	Urner Rechtsbuch (systematische Rechtssammlung)

SG/BL	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SG/BS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SG/FR	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (für die Druckfassung wird offiziell das Akronym SGF verwendet, für dessen [inhaltsgleiche] elektronische Fassung «Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung/ Banque de données de la législation fribourgeoise» das Akronym BDLF)
SG/SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS/VS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SHR/SH	Schaffhauser Rechtsbuch (Kanton Schaffhausen; systematische Rechtssammlung)
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
SRL/LU	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SR/SZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
<b>Völkerrecht</b>	
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950 (Europäische Menschenrechtskonvention; SR 0.101)
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (SR 0.103.2)
<b>Bund</b>	
ASG	Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz) vom 26.09.2014 (SR 195.1)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (SR 161.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (SR 101)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002 (SR 171.10)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (SR 311.0)

V-ASG	Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung) vom 07.10.2015 (SR 195.11)
VEleS	Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe vom 13.12.2013 (SR 161.116)
VPR	Verordnung über die politischen Rechte vom 24.05.1978 (SR 161.11)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20.12.1968 (SR 172.021)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (SR 210)

**Kantone**

AG GG	Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz) vom 19.12.1978 (Kanton Aargau; SAR/AG 171.100)
AG GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 10.03.1992 (Kanton Aargau; SAR/AG 131.100)
AG KV	Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (SAR/AG 110.000; SR 131.227)
AG VGPR	Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte vom 25.11.1992 (Kanton Aargau; SAR/AG 131.111)
AI KV	Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzel I. Rh. vom 24.11.1872 (GS/AI 101.000; SR 131.224.2)
AI SSuAL	Standeskommissionsbeschluss über die Sicherung des ungestörten Ablaufs der Landsgemeinde vom 14.08.2006 (Kanton Appenzel Innerrhoden; GS/AI 160.411)
AI VIV	Verordnung über das Initiativverfahren vom 23.10.2017 (Kanton Appenzel Innerrhoden; GS/AI 160.110)
AI VLGV	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 01.12.2014 (Kanton Appenzel Innerrhoden; GS/AI 160.410)
AI VUA	Verordnung über die Urnenabstimmungen vom 23.10.2017 (Kanton Appenzel Innerrhoden; GS/AI 160.010)
AR GG	Gemeindengesetz vom 07.06.1998 (Kanton Appenzel Ausserrhoden; bGS/AR 151.11)
AR GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 24.04.1988 (Kanton Appenzel Ausserrhoden; bGS/AR 131.12)
AR KV	Verfassung des Kantons Appenzel Ausserrhoden vom 30.04.1995 (bGS/AR 111.1; SR 131.224.1)

---

BE GG	Gemeindegesezt vom 16.03.1998 (Kanton Bern; BSG/BE 170.11)
BE GV	Gemeindevorordnung vom 16.12.1998 (Kanton Bern; BSG/BE 170.111)
BE IG	Gesezt über die Information der Bevölkerung (Informationsgesezt) vom 02.11.1993 (Kanton Bern; BSG/BE 107.1)
BE KV	Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (BSG/BE 101.1; SR 131.212)
BE PRG	Gesezt über die politischen Rechte vom 05.06.2012 (Kanton Bern; BSG/BE 141.1)
BE PRV	Verordnung über die politischen Rechte vom 04.09.2013 (Kanton Bern; BSG/BE 141.112)
BE SSStG	Gesezt über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesezt) vom 13.09.2004 (Kanton Bern; BSG/BE 102.1)
BL GG	Gesezt über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28.05.1970 (Kanton Basel-Landschaft; SG/BL 180)
BL GPR	Gesezt über die politischen Rechte vom 07.09.1981 (Kanton Basel-Landschaft; SG/BL 120)
BL KV	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17.05.1984 (SG/BL 100; SR 131.222.2)
BL VGPR	Verordnung zum Gesezt über die politischen Rechte vom 17.12.1991 (Kanton Basel-Landschaft; SG/BL 120.11)
BS GG	Gemeindegesezt vom 17.10.1984 (Kanton Basel-Stadt; SG/BS 170.100)
BS IRG	Gesezt betreffend Initiative und Referendum vom 16.01.1991 (Kanton Basel-Stadt; SG/BS 131.100)
BS KV	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23.03.2005 (SG/BS 111.100; SR 131.222.1)
BS WahlG	Gesezt über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesezt) vom 21.04.1994 (Kanton Basel-Stadt; SG/BS 132.100)
BS WahlV	Verordnung zum Gesezt über Wahlen und Abstimmungen (Wahlverordnung) vom 03.01.1995 (Kanton Basel-Stadt; SG/BS 132.110)
FR GG	Gesezt über die Gemeinden vom 25.09.1980 (Kanton Freiburg; SGF/FR 140.1)
FR KV	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16.05.2004 (SGF/FR 10.1; SR 131.219)

## Abkürzungsverzeichnis

---

FR PRG	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte vom 06.04.2001 (Kanton Freiburg; SGF/FR 115.1)
FR PRR	Reglement über die Ausübung der politischen Rechte vom 10.07.2001 (Kanton Freiburg; SGF/FR 115.11)
GE aKV (1847)	Constitution de la République et Canton de Genève du 24.05.1847
GE KV	Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14.10.2012 (RS/GE A 2 00; SR 131.234)
GE LAC	Loi sur l'administration des communes du 13.04.1984 (Kanton Genf ; RS/GE B 6 05)
GE LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques du 15.10.1982 (Kanton Genf; RS/GE A 5 05)
GE REDP	Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques du 12.12.1994 (Kanton Genf; RS/GE A 5 05.01)
GL GG	Gemeindegesezt vom 03.05.1992 (Kanton Glarus; GS/GL II E/2)
GL GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 07.05.2017 (Kanton Glarus; GS/GL I D/22/2)
GL KV	Verfassung des Kantons Glarus vom 01.05.1988 (GS/GL I A/1/1; SR 131.217)
GL VPR	Verordnung über die politischen Rechte vom 21.11.2017 (Kanton Glarus; GS/GL I D/22/3)
GR GG	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom 17.10.2017 (BR/GR 175.050)
GR GGO	Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 08.12.2005 (Kanton Graubünden; BR/GR 170.140)
GR GPR	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17.06.2005 (Kanton Graubünden; BR/GR 150.100)
GR KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14.09.2003 (BR/GR 110.100; SR 131.226)
GR SpG	Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 19.10.2006 (Kanton Graubünden; BR/GR 492.100)
GR SpV	Sprachenverordnung des Kantons Graubünden vom 11.12.2007 (Kanton Graubünden; BR/GR 492.110)
GR VPR	Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 20.09.2005 (Kanton Graubünden; BR/GR 150.200)

---

JU KV	Constitution de la République et Canton du Jura du 20.03.1977 (RS/JU 101; SR 131.235)
JU LC	Loi sur les communes du 09.11.1978 (Kanton Jura; RS/JU 190.11)
JU LDP	Loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (Kanton Jura; RS/JU 161.1)
LU GG	Gemeindegesetz vom 04.05.2004 (Kanton Luzern; SRL/LU 150)
LU KRG	Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28.06.1976 (Kanton Luzern; SRL/LU 30)
LU KV	Verfassung des Kantons Luzern vom 17.06.2007 (SRL/LU 1; SR 131.213)
LU StRG	Stimmrechtsgesetz vom 25.10.1988 (Kanton Luzern; SRL/LU 10)
NE KV	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24.09.2000 (RS/NE 101; SR 131.233)
NE LCo	Loi sur les communes du 21.12.1964 (Kanton Neuenburg; RS/NE 171.1)
NE LDP	Loi sur les droits politiques du 17.10.1984 (Kanton Neuenburg; RS/NE 141)
NE RELDP	Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques du 17.02.2003 (Kanton Neuenburg; RS/NE 141.01)
NW GemG	Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) vom 28.04.1974 (Kanton Nidwalden; GS/NW 171.1)
NW KV	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10.10.1965 (GS/NW 111; SR 131.216.2)
NW WAG	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz) vom 26.03.1997 (Kanton Nidwalden; GS/NW 132.2)
OW AbstG	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17.02.1974 (Kanton Obwalden; GS/OW 122.1)
OW AbstV	Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsverordnung) vom 01.03.1974 (Kanton Obwalden; GS/OW 122.11)
OW KV	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19.05.1968 (GS/OW 101.0; SR 131.216.1)
SG GG	Gemeindegesetz vom 21.04.2009 (Kanton St. Gallen; SG/SG 151.2)

SG KV	Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10.06.2001 (SG/SG 111.1; SR 131.225)
SG RIG	Gesetz über Referendum und Initiative vom 27.11.1967 (Kanton St. Gallen; SG/SG 125.1)
SG UAG	Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 04.07.1971 (Kanton St. Gallen; SG/SG 125.3)
SG VRP	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16.05.1965 (Kanton St. Gallen; SG/SG 951.1)
SH GG	Gemeindegesezt vom 17.08.1998 (Kanton Schaffhausen; SHR/SH 120.100)
SH KV	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17.06.2002 (SHR/SH 101.000; SR 131.223)
SH WahlG	Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) vom 15.03.1904 (Kanton Schaffhausen; SHR/SH 160.100)
SO GG	Gemeindegesezt vom 16.02.1992 (Kanton Solothurn; BGS/SO 131.1)
SO GpR	Gesetz über die politischen Rechte vom 22.09.1996 (Kanton Solothurn; BGS/SO 113.111)
SO KV	Verfassung des Kantons Solothurn vom 08.06.1986 (BGS/SO 111.1; SR 131.221)
SO VpR	Verordnung über die politischen Rechte vom 28.10.1996 (Kanton Solothurn; BGS/SO 113.112)
SZ GOG	Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29.10.1969 (Kanton Schwyz; SR/SZ 152.100)
SZ KV	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24.11.2010 (SR/SZ 100.100; SR 131.215)
SZ WAG	Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15.10.1970 (Kanton Schwyz; SR/SZ 120.100)
TG GG	Gesetz über die Gemeinden vom 05.05.1999 (Kanton Thurgau; RB/TG 131.1)
TG KV	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16.03.1987 (RB/TG 101; SR 131.228)
TG StWG	Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 12.02.2014 (Kanton Thurgau; RB/TG 161.1)
TG StWV	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 24.06.2014 (Kanton Thurgau; RB/TG 161.11)

---

TI KV	Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14.12.1997 (RL/TI 1.1.1.1; SR 131.229)
TI LEDP	Legge sull'esercizio dei diritti politici del 07.10.1998 (Kanton Tessin; RL/TI 1.3.1.1)
TI LOC	Legge organica comunale del 10.03.1987 (Kanton Tessin; RL/TI 2.1.1.2)
TI RALEDP	Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 18.11.1998 (Kanton Tessin; RL/TI 1.3.1.2)
UR GEG	Gemeindegesezt vom 21.05.2017 (Kanton Uri; RB/UR 1.1111)
UR KV	Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (RB/UR 1.1101; SR 131.214)
UR LGB	Gesetz über das Stimmrecht an Dorfgemeinden vom 01.05.1859 (Kanton Uri; RB/UR 2.1302)
UR WAVG	Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte vom 21.10.1979 (Kanton Uri; RB/UR 2.1201)
VD KV	Constitution du canton de Vaud du 14.04.2003 (RSV/VD 101.01; SR 131.231)
VD LC	Loi sur les communes du 28.02.1956 (Kanton Waadt; RS/VD 175.11)
VD LEDP	Loi sur l'exercice des droits politiques du 16.05.1989 (Kanton Waadt; RSV/VD 160.01)
VS GemG	Gemeindegesezt vom 05.02.2004 (Kanton Wallis; SGS/VS 175.1)
VS GORBG	Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28.03.1996 (Kanton Wallis; SGS/VS 171.1)
VS kGPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 13.05.2004 (Kanton Wallis; SGS/VS 160.1)
VS KV	Verfassung des Kantons Wallis vom 08.03.1907 (SGS/VS 101.1; SR 131.232)
VS VbStA	Verordnung über die briefliche Stimmabgabe vom 12.03.2008 (Kanton Wallis; SGS/VS 160.102)
ZG GG	Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 04.09.1980 (Kanton Zug; BGS/ZG 171.1)
ZG KV	Verfassung des Kantons Zug vom 31.01.1894 (BGS/ZG 111.1; SR 131.218)

ZG RLAAa	Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26.02.2008 (Kanton Zug; BGS/ZG 131.7)
ZG WAG	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz) vom 28.09.2006 (Kanton Zug; BGS/ZG 131.1)
ZG WAV	Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz (Wahl- und Abstimmungsverordnung) vom 29.04.2008 (Kanton Zug; BGS/ZG 131.2)
ZH FlughG	Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12.07.1999 (Kanton Zürich; LS/ZH 748.1)
ZH GGalt	Gemeindegesetz vom 06.06.1926 (Kanton Zürich)
ZH GG	Gemeindegesetz vom 20.04.2015 (Kanton Zürich; LS/ZH 131.1)
ZH GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 01.09.2003 (Kanton Zürich; LS/ZH 161)
ZH KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005 (LS/ZH 101; SR 131.211)
ZH VGG	Gemeindeverordnung vom 29.06.2016 (Kanton Zürich; LS/ZH 131.11)
ZH VPR	Verordnung über die politischen Rechte vom 27.10.2004 (Kanton Zürich; LS/ZH 161.1)

### **Gemeinden**

AG Aarau V <sup>1</sup>	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23.06.1980
AG Büttikon V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Büttikon vom 27.11.1980
AG Teufenthal V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Teufenthal vom 25.01.1981
AI Oberegg V	Bezirksreglement des Bezirkes Oberegg vom 21.05.2017
AR Grub V	Gemeindeordnung der Gemeinde Grub AR vom 26.11.2000

---

<sup>1</sup> Das «V» steht für «Verfassung», wobei es in der Abkürzung auf das meist als «Gemeindeverfassung» (romanisch etwa: «Constituziun dal cumün»; italienisch: «Costituzione del Comune»), «Gemeindeordnung» oder auch «Organisationsreglement» (französisch etwa: «Règlement de la Ville» oder «Règlement d'organisation et d'administration de la commune»; italienisch: «Regolamento comunale») bezeichnete kommunale Grundgesetz verweist.

AR Heiden V	Gemeinde-Ordnung der Gemeinde Heiden vom 21.05.2017
AR Rehetobel V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Rehetobel vom 01.12.1996
AR Speicher V	Gemeindeordnung für die Gemeinde Speicher vom 02.06.2002
AR Teufen V	Gemeindeordnung der Gemeinde Teufen vom 22.09.2002
AR Trogen V	Gemeindeordnung der Gemeinde Trogen vom 24.09.2000
AR Wald V	Gemeindeordnung der Gemeinde Wald vom 25.11.2007
BE Belp GPR <sup>2</sup>	Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Einwohnergemeinde Belp vom 26.06.2003
BE Belp V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Belp vom 26.06.2003
BE Bern V	Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) vom 03.12.1998
BE Biel V	Stadtordnung der Einwohnergemeinde Biel vom 09.06.1996
BE Burgdorf V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Burgdorf vom 26.11.2000
BE Farnern V	Organisationsreglement (OgR) der Einwohnergemeinde Farnern vom 26.05.2014
BE Heimberg GPR	Wahl- und Abstimmungsreglement (WAR) der Einwoh- nergemeinde Heimberg vom 02.12.2013
BE Heimberg V	Gemeindeverfassung der Einwohnergemeinde Heimberg (GVH) vom 03.12.2012
BE Ittigen GPR	Reglement über Abstimmungen und Wahlen der Ein- wohnergemeinde Ittigen vom 28.11.1999
BE Kirchdorf V	Organisationsreglement (OgR) der Einwohnergemeinde Kirchdorf vom 21.05.2017
BE Münchenbuchsee V	Organisationsreglement (OgR) der Einwohnergemeinde Münchenbuchsee vom 28.11.2010
BE Pohlern V	Organisationsreglement der Gemeinde Pohlern vom 05.12.2008
BE Saxeten V	Organisationsreglement der Einwohnergemeinde Saxe- ten vom 15.12.2006

<sup>2</sup> «GPR» steht für «Gesetz über die politischen Rechte». Der Einfachheit halber wird diese Abkürzung für alle die politischen Rechte konkretisierenden Gemeindegesetze verwendet – unabhängig von ihrer offiziellen Bezeichnung.

BE Thun V	Stadtverfassung der Stadt Thun vom 23.09.2001
BE Worb V	Verfassung der Einwohnergemeinde Worb vom 13.06.1999
BE Zollikofen V	Gemeindeverfassung der Einwohnergemeinde Zollikofen vom 30.11.2003
BL Binningen V	Gemeindeordnung der Gemeinde Binningen vom 23.08.1999
BS Basel GPR	Ordnung betreffend die politischen Rechte in der Bürgergemeinde der Stadt Basel vom 08.12.1992
BS Bettingen V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Bettingen vom 26.04.2016
BS Riehen GPR	Ordnung der politischen Rechte in der Einwohnergemeinde Riehen vom 24.04.1996
GE Genève V	Règlement du Conseil municipal de la Ville de Genève du 16.04.2011
GL Glarus V	Gemeindeordnung der Gemeinde Glarus vom 27.05.2009
GL Glarus Nord V	Gemeindeordnung der Gemeinde Glarus Nord vom 26.04.2016
GL Glarus Süd V	Gemeindeordnung Gemeinde Glarus Süd vom 24.11.2017
GR Albula V	Verfassung der Gemeinde Albula/Alvra vom 24.08.2014
GR Arosa V	Verfassung der Gemeinde Arosa vom 04.11.2012
GR Bergün Filisur V	Verfassung der Gemeinde Bergün Filisur vom 25.06.2017
GR Bonaduz V	Verfassung der Gemeinde Bonaduz vom 30.03.2008
GR Cazis V	Verfassung der Gemeinde Cazis vom 10.12.2014
GR Domleschg V	Verfassung der Politischen Gemeinde Domleschg vom 01.10.2014
GR La Punt Chamues-ch V	Verfassung der Gemeinde La Punt Chamues-ch vom 02.09.1994
GR Luzern V	Verfassung der Gemeinde Luzern vom 26.06.2015
GR Rheinwald V	Verfassung der Gemeinde Rheinwald vom 08.05.2018
GR Safiental V	Verfassung der Gemeinde Safiental vom 23.08.2012
GR Scuol V	Constituiziun dal Cumün da Scuol dals 24.08.2014
GR Sils i.D. V	Gemeindeverfassung der politischen Gemeinde Sils i.D. vom 14.09.2009
GR Vals V	Verfassung der Gemeinde Vals vom 29.01.2012

---

JU Alle V	Règlement d'organisation et d'administration de la commune mixte d'Alle du 28.06.2012
JU Lajoux V	Règlement d'organisation et d'administration de la commune mixte de Lajoux du 12.09.2012
JU Pleigne V	Règlement d'organisation et d'administration de la commune mixte de Pleigne du 21.05.2015
LU Egolzwil V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Egolzwil vom 11.12.2017
LU Emmen V	Gemeindeordnung der Gemeinde Emmen vom 21.10.2007
LU Hochdorf V	Gemeindeordnung der Gemeinde Hochdorf vom 17.06.2007
NW Hergiswil V	Gemeindeordnung der Gemeinde Hergiswil vom 15.05.2011
OW Alpnach V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Alpnach vom 21.05.2000
SG Rapperswil-Jona V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Rapperswil-Jona vom 01.12.2005
SG Wil V	Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Wil vom 28.02.2016
SH Dörflingen V	Verfassung der Einwohnergemeinde Dörflingen vom 18.12.2001
SH Gächlingen V	Verfassung der Einwohnergemeinde Gächlingen vom 07.12.2001
SH Lohn V	Verfassung der Gemeinde Lohn SH vom 03.06.2002
SO Grenchen V	Gemeindeordnung der Stadt Grenchen vom 16.02.1993
SO Zuchwil V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Zuchwil vom 12.12.2016
TG Affeltrangen V	Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Affeltrangen vom 15.04.1994
TG Altnau V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Altnau vom 24.04.2002
TG Arbon V	Gemeindeordnung der Stadt Arbon vom 27.06.2006
TG Basadingen-Schlattigen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Basadingen-Schlattigen vom 25.11.2016
TG Berlingen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Berlingen vom 14.05.2001
TG Bischofzell V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Bischofzell vom 05.06.2008

## Abkürzungsverzeichnis

---

TG Bottighofen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Bottighofen vom 29.10.2002
TG Bürglen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Bürglen vom 31.05.2010
TG Egnach V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Egnach vom 27.05.2010
TG Gachnang V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Gachnang vom 18.06.2015
TG Gottlieben V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Gottlieben vom 25.04.2017
TG Hauptwil-Gottshaus V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Hauptwil-Gottshaus vom 06.02.2002
TG Herdern V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Herdern vom 28.08.2018
TG Hüttlingen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Hüttlingen vom 23.05.2017
TG Kesswil V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Kesswil vom 02.12.2015
TG Langrickenbach V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Langrickenbach vom 27.04.2015
TG Lengwil V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Lengwil vom 11.12.2014
TG Märstetten V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Märstetten vom 27.11.2002
TG Mammern V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Mammern vom 31.05.2019
TG Münsterlingen V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Münsterlingen vom 16.08.2015
TG Roggwil V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Roggwil vom 18.05.2001
TG Romanshorn V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Romanshorn vom 19.05.2014
TG Schlatt V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Schlatt vom 06.06.2016
TG Stettfurt V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Stettfurt vom 15.12.2016
TG Wäldi V	Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Wäldi vom 29.04.2016
TI Astano V	Regolamento comunale del Comune di Astano del 09.06.1994

TI Balerna V	Regolamento comunale del Comune di Balerna del 12.04.2010
UR Altdorf V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Altdorf vom 23.11.1995
UR Andermatt V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Andermatt vom 03.11.2005
UR Attinghausen V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Attinghausen vom 28.11.1994
UR Bürglen V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Bürglen vom 12.12.1996
UR Isenthal V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Isenthal vom 11.04.1996
VD Pailly V	Règlement du Conseil général de la Commune de Pailly du 24.03.2015
VS Täsch V	Organisationsreglement der Einwohnergemeinde Täsch vom 25.08.2013
ZG Baar V	Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Baar vom 02.12.2001
ZH Bülach V	Gemeindeordnung der Stadt Bülach vom 10.06.2001
ZH Winterthur V	Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26.11.1989
ZH Zürich GeschO GR	Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 17.11.1999
ZH Zürich GeschO StR	Geschäftsordnung des Stadtrates der Stadt Zürich vom 10.12.2003



# **Einleitung**



---

## § 1 Ausgangslage

Die fortschreitende Digitalisierung und die digitale Vernetzung stellen mit ihren nahezu grenzenlosen Möglichkeiten die direktdemokratischen Verfahren in ihrer heutigen Form infrage. Digitale direkte Demokratie hat das Potenzial, beinahe jeden Schritt der direktdemokratischen Verfahren schneller, einfacher und differenzierter umzusetzen. Die möglichen digitalen Alternativen zu den jetzigen direktdemokratischen Verfahren sind noch reichlich diffus und mit Unsicherheiten behaftet – Ansätze zu digitalen, direktdemokratischen Alternativen werden in dieser Untersuchung denn auch nur noch ganz am Ende, im Ausblick, kurz anzusprechen sein. Das Potenzial digitaler Demokratie, direkte Demokratie neu zu konzipieren, bietet hingegen Anlass, die heute geltenden Regeln der direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz näher zu untersuchen und zu systematisieren. Ob an den bestehenden direktdemokratischen Verfahrensregeln festgehalten oder von ihnen (allenfalls punktuell) abgekehrt werden soll, sollte nur auf Basis einer fundierten Kenntnis ihrer Funktionen und Begründung entschieden werden. Diese Untersuchung soll hierzu einen Beitrag leisten.

## § 2 Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand dieser Untersuchung sind die Verfahren direkter Demokratie in der Schweiz. Als direktdemokratische Verfahren gelten solche, die dazu dienen, über einen Vorschlag zu einem staatlichen Akt oder Erlass in einer Volksabstimmung rechtsverbindlich Beschluss zu fassen. Im Sinne einer Arbeitshypothese können die direktdemokratischen Instrumente als Rechte bezeichnet werden, welche es dem Rechtsträger ermöglichen, ein direktdemokratisches Verfahren auszulösen, dieses in eine bestimmte Richtung zu lenken oder in ein solches Verfahren neue Vorschläge einzubringen. Direktdemokratische Verfahren umfassen solche auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, sei es im Urnen- oder im Versammlungssystem. Die Untersuchung soll die verschiedenen Akteure des direktdemokratischen Verfahrens bezeichnen sowie ihre Rechte und deren verfahrensrechtliche Behandlung systematisch erfassen.

Die Untersuchung geht der Frage nach, welches die kennzeichnenden Bestandteile direktdemokratischer Verfahren sind und welche Funktionen diese im Hinblick auf die Beschlussfassung durch das Stimmvolk wahrnehmen. Hierzu sollen die

direktdemokratischen Instrumente und Verfahren in einer einheitlichen Systematik erfasst werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse über die Verfahrensschritte und -mechanismen sollen für die allfällige Gestaltung neuer oder die Anpassung bestehender direktdemokratischer Instrumente und Verfahren nutzbar gemacht werden. Zu diesem Zweck erscheint es wünschenswert, die Vielzahl heute bestehender Formen direktdemokratischer Verfahren rechtsdogmatisch einheitlich zu erfassen; denn eine digitale direkte Demokratie könnte die grundlegende verfahrensrechtliche Trennung zwischen Urnen- und Versammlungssystem überwinden.

### § 3 Ziel der Arbeit

- 4 Meiner Ansicht nach kommt der Rechtswissenschaft in Anbetracht der Möglichkeit solch tief greifender Veränderungen die Aufgabe zu, den Sinn und die Funktion bestehender Instrumente und die Funktionsweise direktdemokratischer Verfahren anhand der ihnen zugrunde liegenden Normen und der darauf beruhenden Praxis offenzulegen und für die Diskussion allfälliger Neuerungen fruchtbar zu machen.
- 5 Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieser Arbeit, die wesentlichen verfahrensrechtlichen Aspekte direkter Demokratie herauszustellen und darauf basierend Leitplanken für allfällige Weiterentwicklungen direktdemokratischer Verfahren aufzuzeigen. Sie setzt sich mit der Funktionsweise der «Spielregeln» und der Rolle der verschiedenen Akteure im direktdemokratischen Verfahren im Hinblick auf die Fassung eines für legitim angesehenen Beschlusses auseinander und fragt nach dem Zweck, den die einzelnen Akte, Verfahrensabschnitte, Akteure und Regeln im geltenden Verfahrensrecht erfüllen. Diese Funktionen wären wohl auch bei künftigen, neuartigen Formen des direktdemokratischen Verfahrens als relevant anzunehmen, wenn die Weiterentwicklung der direkten Demokratie das Kind nicht mit dem Bade ausschütten soll. Für diese Untersuchung ist daher nicht in erster Linie die konkrete Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren von Interesse, sondern es sind die durch die einzelnen vorgesehenen Verfahrensschritte wahrgenommenen Funktionen.

## § 4 Thematische Eingrenzung

Es herrscht keine Einigkeit darüber, welches die wesensbestimmenden Eigenschaften «direkter Demokratie» sind.<sup>3</sup> Gefolgt wird hier der Ansicht, dass eine direkte Demokratie dem Volk als Staatsorgan neben den Wahlrechten auch Sachentscheidungskompetenz einräumt, die nicht vom Willen eines anderen Staatsorgans abhängig ist.<sup>4</sup> Im Anschluss daran sollen als direktdemokratische Instrumente bloss solche verstanden werden, die dem Volk als Staatsorgan die Herbeiführung und verbindliche Entscheidung eines Sachgeschäfts ermöglichen.<sup>5</sup> Dabei ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass direktdemokratische Verfahren nicht zwingend von der Existenz direktdemokratischer Instrumente abhängen. So kann die Durchführung eines direktdemokratischen Verfahrens rechtlich vorgeschrieben sein (obligatorisches Referendum) oder auch von einem anderen Staatsorgan als dem Stimmvolk eingeleitet werden. Der Fokus auf die direktdemokratischen Instrumente rechtfertigt sich durch ihre staatspolitische Bedeutung. Daneben ist anzumerken, dass sich das direktdemokratische Verfahren bei einem obligatorischen Referendum oder einem Behördenreferendum im Vergleich zu jenem bei einem (im Folgenden behandelten) fakultativen Referendum einzig in Bezug auf dessen Einleitung unterscheidet.

Als direktdemokratische Instrumente werden somit jene behandelt, die unbestrit-  
tenermassen zum Kern direkter Demokratie zu zählen sind: die Volksinitiative,  
das Volksreferendum, die Volksinitiative auf Totalrevision einer Verfassung  
sowie die Antragsrechte an die (Lands-)Gemeindeversammlungen. Nicht dazu  
zählen Instrumente, die zwar dem Stimmvolk zukommen, jedoch nicht zu einem

<sup>3</sup> Vgl. stellvertretend AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 636–639; EHRENZELLER, *Direkt, halbdirekt oder einfach: demokratisch?*

<sup>4</sup> In diesem Sinne AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 640: «Pour qu'une démocratie puisse être considérée comme directe, il faut non seulement que le peuple jouisse d'autres compétences que les compétences électorales, mais encore que l'exercice de ces autres compétences ne dépende pas de la volonté d'un autre organe de l'Etat, comme le président ou le parlement. Ce qui est décisif est donc que la question de savoir si et sur quel objet le peuple sera consulté dépend de la nature juridique d'un acte déterminé, ou de la volonté d'une fraction du peuple.» (Hervorhebungen unterdrückt); siehe auch TANQUEREL, *Les fondements démocratiques de la Constitution*, N 28.

<sup>5</sup> Vgl. auch TANQUEREL, *ibid.*

verbindlichen Volksentscheid führen (Konsultativabstimmungen) oder deren Ausübung von der Einwilligung eines anderen Staatsorgans abhängt. Solche Mitwirkungsrechte<sup>6</sup> mögen zwar als Volksrechte bezeichnet<sup>7</sup> und wegen des mit ihnen verbundenen förmlichen Behandlungsanspruchs als politische Rechte von BV 34 geschützt werden,<sup>8</sup> sie setzen das Stimmvolk jedoch nicht wie die direktdemokratischen Instrumente als souveränen Gesetzgeber ein. Die Mitwirkungsrechte werden entsprechend im Folgenden auch nicht als direktdemokratische Instrumente berücksichtigt.<sup>9</sup>

- 8 Nach dem Gesagten werden unter direktdemokratische Verfahren im Folgenden als Gegenstand dieser Untersuchung nur solche gefasst, die Sach- und Verfahrensentscheide zum Inhalt haben. Damit werden in dieser Arbeit materiell Personalentscheidungsverfahren und damit Wahl- und Abberufungsverfahren nicht berücksichtigt. Diese Begriffsverwendung dürfte sich mit einem verbreiteten Verständnis decken, wonach «direkte» Demokratie von der repräsentativen, mit den Wahlen als wesentlichem Mitwirkungsinstrument, getrennt wird.<sup>10</sup> Dieser Ausschluss von Wahlverfahren rechtfertigt sich auch in der Sache, da diese mit der

---

<sup>6</sup> Mitwirkungsrechte ermöglichen Teilnahme an der staatlichen Beschlussfassung (auf diesem Ansatz beruht die Idee der «partizipativen» Demokratie), direktdemokratische Instrumente erlauben dagegen Teilhabe daran. Der Unterschied beruht in der Beschlusskompetenz über das mit dem Instrument aufgegriffene Geschäft, die in der partizipativen Demokratie – im Gegensatz zur direkten Demokratie – bei anderen Staatsorganen als dem Stimmvolk liegt.

<sup>7</sup> Die Bezeichnung als «Volksrecht» kann sich dadurch rechtfertigen, dass ein solches Instrument dem Stimmvolk als Staatsorgan zusteht. In der Literatur wird die Unterscheidung zwischen Volksrechten und direktdemokratischen Instrumenten selten klar vorgenommen.

<sup>8</sup> So etwa Konsultativabstimmungen oder Volksmotionen (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 9; vgl. BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen, 1363–1366).

<sup>9</sup> Wesentlich weiter fasst dagegen beispielsweise AUER den Begriff der direktdemokratischen Instrumente, wenn er darunter auch die von der Zustimmung des Parlaments abhängige Einzelinitiative, das Behördenreferendum, die Volksmotion, den Volksauftrag oder die Volksdiskussion subsumiert (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 627).

<sup>10</sup> Vgl. anstelle vieler AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 1050; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, N 199 und 2037–2044; TANQUEREL, *Les fondements démocratiques de la Constitution*, N 28; vgl. auch TRECHSEL/SERDÜLT, *Kaleidoskop Volksrechte*, 4–6. Es gibt jedoch auch Autoren, welche die Volkswahlen als «direktdemokratisch» bezeichnen (vgl. stellvertretend TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 35 N 1 und § 51 N 8a).

Problematik der Wahlsysteme (Proporz-, Mehrheitswahlverfahren oder gemischte Wahlverfahren), der Wahlkreiseinteilung oder der Sitzzuteilungsverfahren ganz eigene Fragen aufwerfen, die sich bei Sachentscheiden so nicht stellen.<sup>11</sup> Umgekehrt gilt ein Grossteil der folgenden Ausführungen zum Stimmvolk und zum direktdemokratischen Verfahren *mutatis mutandis* auch für das Wahlverfahren.

Als Konträrakt zur Wahl ist das Abberufungsrecht den Personalentscheidungsverfahren zuzuordnen<sup>12</sup> und daher nicht Teil dieser Untersuchung. Das Verfahren zum Abberufungsbegehren entspricht jedoch weitgehend jenem der Volksinitiative, weshalb die Ausführungen zur Volksinitiative weitgehend auf das Abberufungsverfahren übertragbar sind. 9

Untersucht werden grundsätzlich alle direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz, von der Lancierung eines Antrags durch Personen aus dem Volk bis zum Feststellen des Volksentscheids. In ihrer langen Übung direktdemokratischer Beschlussfassung haben die Schweizer Behörden (und die Stimmberechtigten) viele Erfahrungen im Umgang mit diesbezüglichen Verfahren gesammelt. Diese haben in grossem Masse ins Verfahrensrecht, in die Praxis der Behörden und in die Rechtsprechung Eingang gefunden. Dabei bildeten sich in den Gemeinwesen verschiedene Variationen direktdemokratischer Verfahren heraus. Es kann hier nicht darum gehen, die ganze Vielfalt des direktdemokratischen Verfahrensrechts abschliessend darzulegen.<sup>13</sup> Das Ziel ist vielmehr, die Variationen in groben Zügen 10

---

<sup>11</sup> Vgl. zu diesen Fragen etwa die Beiträge in GLASER, Das Parlamentswahlrecht der Kantone.

<sup>12</sup> Zum Abberufungsrecht in der Schweiz vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 201 f., 314, 883, 1012 und 1091; BISAZ, Das Wahlrecht, N 39 f.; BOLZ, Materialien und Kommentare, 388 f.; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 296; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1586–1605; KÖLZ, Das Abberufungsrecht; SERDÜLT, The History of a Dormant Institution.

<sup>13</sup> Die umfassendste Darstellung der unterschiedlichen direktdemokratischen Instrumente und Verfahren auf Bundes- und Kantonsebene ist jene von HANGARTNER/KLEY (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte), die inzwischen aber nicht mehr ganz aktuell ist. Eine umfassende, nicht mehr aktuelle Darstellung der kantonalen direktdemokratischen Instrumente findet sich auch bei TRECHSEL/SERDÜLT, Kaleidoskop Volksrechte. Eine aktuelle, auf die Grundzüge beschränkte Darstellung bietet AUER (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 365–491). Eine umfassende Übersicht kommunaler direktdemokratischer Verfahren fehlt weitgehend, vgl. aber immerhin die ebenfalls nicht mehr aktuelle Übersicht von LAFITTE (LAFITTE, Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local).

zu erfassen und die für die demokratische Legitimation wesentlichen Aspekte vertieft zu betrachten und systematisch einzuordnen.

- 11 Damit der gewählte Ansatz in der gewünschten Tiefe durchgeführt werden kann, muss das Thema eingegrenzt werden. Wesentliche Themen der direkten Demokratie, die in dieser Arbeit nicht behandelt werden, umfassen die Kompetenzzuteilung (Unterstellen von Geschäften unter das direktdemokratische Verfahren), die gerichtliche Durchsetzung der Verfahrensregeln oder die Umsetzung von Volksentscheiden. Auch das Zusammenspiel von repräsentativer und direkter Demokratie wird nur am Rande angesprochen.
- 12 Diese Untersuchung berücksichtigt die direktdemokratischen Verfahren des Bundes, der Kantone und der politischen Gemeinden («Einwohnergemeinden»). Ausgeschlossen werden damit die Verfahren der Willensbildung in privatrechtlichen Institutionen («Vereinsdemokratie», «Aktionärsdemokratie», privatrechtliche Genossenschaften) und in anderen Formen öffentlich-rechtlicher Institutionen (wie Spezialgemeinden oder Gemeindeverbänden). Gerechtfertigt ist diese Auswahl dadurch, dass der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden die Hauptinstitutionen des Schweizer Bundesstaates bilden, die das Schweizer Territorium wie ein lückenloser, dreischichtiger Teppich<sup>14</sup> überziehen und denen jeder Schweizer Bürger angehört.

## § 5 These und Vorgehen

- 13 Heute liegen die direktdemokratischen Instrumente und Verfahren durch ihre Ausdifferenzierung merkwürdig isoliert nebeneinander. Das Versammlungssystem ist auf übersichtliche Verhältnisse angewiesen und das Urnensystem umfasst nur eingeschränkte Mitwirkungsrechte. Ohne eine einheitliche rechtsdogmatische Erfassung direkter Demokratie erscheinen die einzelnen direktdemokratischen Instrumente als *sui generis* und es lassen sich kaum Rückschlüsse auf die Einführung neuer Instrumente/Verfahren oder auch nur auf die Weiterentwicklung der bestehenden ziehen.

---

<sup>14</sup> Vgl. BGE 143 I 272, 279 E. 2.4.1.

Das Bundesgericht hat die Volksinitiative bereits früh als «Antrag aus dem Volk an das Volk»<sup>15</sup> bezeichnet.<sup>16</sup> Damit hat es den Grundstein für die These (im Sinne GADAMERS das «Vorurteil»<sup>17</sup>) dieser Untersuchung gelegt: Alle direktdemokratischen Instrumente können als «Anträge aus dem Volk an das Volk» aufgefasst werden. Es wird somit unterstellt, dass eine verfahrensrechtliche Vergleichbarkeit besteht, die in der Lehre kaum je genannt oder gar hervorgehoben wird. 14

Der Ordnungsantrag eines Stimmberechtigten an der Landsgemeindeversammlung, eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung – in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung –, das fakultative Referendum gegen einen Beschluss des kantonalen Parlaments oder der Antrag eines Teilnehmers an der Gemeindeversammlung zum Erlass eines Verwaltungsakts: Alle diese direktdemokratischen Instrumente würden demgemäss als Anträge aus dem Volk an das Volk charakterisiert. Auf dieser behaupteten gemeinsamen Grundlage und Eigenheit aller direktdemokratischen Instrumente baut diese Arbeit auf. Darauf basierend wird eine einheitliche Typologie von Anträgen und ihren Verfahren erarbeitet, die es erlauben soll, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen ihnen sichtbar zu machen, zu erklären und allenfalls auch infrage zu stellen. 15

Es mag nun eingewendet werden, dass mit dieser These ein Rückschritt verbunden sei: Alle direktdemokratischen Instrumente als das Gleiche anzusehen, erscheint vordergründig tatsächlich als Ausdruck mangelnder Differenzierung und mag nicht als geeigneter Ansatz gelten, eine weitergehende Differenzierung und Systematisierung direktdemokratischer Instrumente zu ermöglichen. Wie BENTHAM bemerkt, seien in Europa ein Hund und ein Pferd unterschiedliche Tiere geworden, 16

---

<sup>15</sup> BGE 25 I 64, 77 E. 5. Diese prägnante und treffende Formulierung dürfte eine Eigenleistung des Bundesgerichts sein. Dieses konnte sich dabei aber auf die Ausführungen KELLERS (KELLER, Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen, 57–62) stützen, der die juristische Natur der Volksinitiative ausdrücklich als «an das Volk gerichteter Antrag» (KELLER, *ibid.*, 60; vgl. auch HILTY, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, 419: «an das Volk gerichtete Petition»)) bezeichnet.

<sup>16</sup> Vgl. auch FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 398.

<sup>17</sup> So bedeutet «Vorurteil» nach GADAMER im Grunde «ein Urteil, das vor der endgültigen Prüfung aller sachlich bestimmenden Momente gefällt wird» (GADAMER, *Hermeneutik I*, 275). Nach seinem Verständnis kann nun dieses Vorurteil im Gegensatz zur heutigen negativen Konnotation des Begriffs nicht nur positiv und negativ gewertet werden, vielmehr ist das Wesen alles Verstehens vorurteilshaftig (GADAMER, *ibid.*, 274 f.; zur Bedeutung des «Vorverständnisses» in der Rechtswissenschaft vgl. LARENZ/CANARIS, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 27–33).

wogegen in Tahiti das erste Pferd ein grosser Hund war.<sup>18</sup> Um im übertragenen Sinn zu bleiben, behauptet die leitende These dieser Arbeit jedoch nicht, dass es sich beim Hund und beim Pferd um das gleiche Tier handelt, sondern dass diese beiden Tiere sehr vieles gemeinsam haben: Das eine ist zwar ein Karnivore und das andere ein Herbivore, doch handelt es sich bei beiden um Säugetiere mit anatomisch grossen Ähnlichkeiten. Die These soll somit nicht die Unterschiede zwischen den direktdemokratischen Instrumenten übergehen, sondern anhand derer Ähnlichkeiten dabei helfen, Gattung und Arten sowie Unterarten direktdemokratischer Instrumente herauszuarbeiten – unabhängig davon, ob diese im Urnen- oder im Versammlungssystem vorkommen.

- 17 Die These, dass alle direktdemokratischen Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» verstanden werden können, ist, soweit ersichtlich, neu. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Staatsrechtler – und daran anknüpfend auch das Bundesgericht – die Volksinitiative für das gleiche wie den Antrag («Anzug») in der Landsgemeinde hielten oder zumindest als ein damit vergleichbares Instrument.<sup>19</sup> Ein solches Verständnis hätte die gemeinsame rechtsdogmatische Erfassung aller direktdemokratischen Instrumente ermöglichen können, wozu es jedoch nicht kam. Viele dieser Autoren fassten die Volksinitiative vielmehr gleichzeitig als eine (qualifizierte) Form der (Massen-)Petition auf,<sup>20</sup> was als Hinweis darauf gedeutet werden kann, dass die rechtsdogmatische Differenzierung direktdemokratischer Instrumente noch nicht sehr

---

<sup>18</sup> BENTHAM, *Essay on Political Tactics*, 45.

<sup>19</sup> ORELLI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 103: «In den Urkantonen ist die Initiative altes Landrecht; die Verfassungen von Uri, Unterwalden, Glarus, Appenzell a. Rh. enthalten darüber Bestimmungen. [...] Man nennt sie hier einfach «Anträge» [...]» (Verweise unterdrückt); im gleichen Sinne bereits DUBS, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I*, 145–147; vgl. auch BGE 25 I 64, 77 E. 5: «Das Initiativrecht ist ein öffentliches Recht, kraft dessen eine Anzahl Stimmberechtigter einen Vorschlag für ein Gesetz oder einen allgemein verbindlichen Beschluss einbringen und verlangen kann, dass darüber das Volk befragt werde. Das ist allen Normierungen des Initiativrechts gemeinsam, dass über den Vorschlag der Initianten der endgültige Entscheid beim Volke steht. Hierin berührt sich die Initiative mit dem Anzugsrecht der Landsgemeindekantone, das in gewissem Sinne wohl als ihr Vorbild bezeichnet werden darf und welches, teilweise nach langem, wechselndem Kampfe mit den Präventionen der Behörden, überall zum Durchbruch gelangt ist.»

<sup>20</sup> HILTY, *Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht*, 419: «Die rechtliche Natur der Initiative ist die einer Petition. Sie unterscheidet sich von dem Petitionsrecht, welches die Eidgenössische Verfassung und alle Cantonsverfassungen gewährleisten,

weit fortgeschritten war (etwas maliziös kann auf den tahitischen Hund verwiesen werden).

Die übrigen direktdemokratischen Instrumente (insbesondere das Volksreferendum) sprechen dagegen auch diese Autoren nie als Anträge aus dem Volk an das Volk an. Immerhin ist auch diesbezüglich zu ergänzen, dass sie die modernen direktdemokratischen Instrumente als Mittel verstanden, das Volk auch in grossflächigen, bevölkerungsreichen Territorialstaaten wie bei Landsgemeinden als Gesetzgeber einzusetzen. Damit sollte das in der «klassischen» Volksversammlung<sup>21</sup> als realisiert angesehene,<sup>22</sup> nach wie vor anerkannte Prinzip der «Volksouveränität» auch im modernen Staat verwirklicht werden – neuerdings auf der Grundlage der Gleichheit aller (männlichen!) Bürger.<sup>23</sup> Bei solchen Ausführungen bleiben die Autoren jedoch bei sehr allgemeinen Feststellungen. Eine einheitliche rechtsdogmatische Einordnung der Anträge im Urnen- und im Versammlungssystem ist bei ihnen nicht auszumachen.

18

---

bloss dadurch, dass sie nicht bloss in der repräsentativen Körperschaft, an die sie gerichtet ist, behandelt werden muss, was auch bei einer gewöhnlichen Petition der Fall ist, sondern überhaupt nicht definitiv abgewiesen, vielmehr bloss in der Regel nicht empfohlen werden kann, wobei dann dem Volke selbst der eigentliche Entscheid zusteht. Es ist also eigentlich eine an das Volk gerichtete Petition, welche bloss noch einer Vorberathung und Begutachtung durch die Repräsentanten unterliegt, ganz ähnlich den «Anträgen» der Landsgemeinden.»; vgl. auch DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 145; ORELLI, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 103.

<sup>21</sup> Die klassische direkte Demokratie wird seit jeher mit dem antiken Athen des 5. Jh. v. Chr. und den Landsgemeinden verschiedener vormoderner Schweizer Kantone in Verbindung gesetzt. Der wichtigste Vordenker der direkten Demokratie, ROUSSEAU, hielt dieses Regierungssystem nur in einem kleinen Staat mit einer kleinen, sozial weitgehend gleichgestellten Bevölkerung für realisierbar. In diesen ursprünglichen Vorstellungen der direkten («reinen») Demokratie fällt das Volk seine Beschlüsse in einer Vollversammlung.

<sup>22</sup> So schreibt etwa HILTY: «[...] es würde sich auch hierin zeigen, dass diese modernen «Volksrechte» überhaupt eigentlich bloss die Landsgemeindeeinrichtung in durch die grösseren Verhältnisse nothwendig gemachter und zuletzt überhaupt etwas modernisirter Form sind» (HILTY, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, 419); und: «Die Landsgemeinde ist, das thut man zum Verständnisse gut stets festzuhalten, das Original dieser ganzen neu-demokratischen Einrichtungen [...]» (HILTY, *ibid.*, 419 Fn. 116).

<sup>23</sup> Vgl. stellvertretend DUBS, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, 3–5.

- 19 Die gewählte These soll für die Analyse des direktdemokratischen Verfahrens einen verstärkten gegenseitigen Einbezug rechtsdogmatischer Differenzierungen ermöglichen, die sich zu den einzelnen Verfahren herausgebildet haben. In der Lehre kommt dem Urnensystem eine weit grössere Aufmerksamkeit als dem Versammlungssystem zuteil. Gleichzeitig jedoch ermöglicht das Versammlungssystem durch seine Vielfalt an Antragsarten den Teilnehmern eine weit differenziertere Mitbestimmung als das Urnensystem. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der direktdemokratischen Verfahren verspricht vor allem die rechtsdogmatische Erfassung der Versammlungsdemokratie neue Einsichten. Diese sollen auch bei der Behandlung von direktdemokratischen Instrumenten des Urnensystems eine rechtsdogmatische Verfeinerung erlauben.
- 20 Es ist die Aufgabe jeder Systematik, Verbindungen zwischen den einzelnen darin zu erfassenden Gegenständen herzustellen, ihre Gemeinsamkeiten herauszustreichen und Komplexität zu reduzieren. Systematisieren entspricht letztlich der Theoriebildung. Insofern könnte das Ziel dieser Arbeit auch darin gesehen werden, Elemente einer Theorie des direktdemokratischen Verfahrens herauszuarbeiten, die in der Folge für ihre Weiterentwicklung Orientierung, vielleicht gar Leitsätze, bieten kann.<sup>24</sup> Angesichts ihres Zwecks, ihres Untersuchungsgegenstands und ihrer methodischen Ausrichtung kann diese Untersuchung der juristischen Demokratietheorie<sup>25</sup> zugeordnet werden.
- 21 Die direktdemokratischen Verfahrensregeln sind meist rechtlich vorgegeben oder zumindest vorgängig zur von ihnen zu regelnden Beschlussfassung festzulegen. Ihre Bedeutung für die Geltung und Legitimität der direktdemokratischen Beschlüsse ist unbestritten.<sup>26</sup> Das in dieser Untersuchung verfolgte Erkenntnisinteresse betrifft die Regeln des Verfahrens der Rechtserzeugung, was von einzelnen Autoren offenbar als eher untypischer Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung angesehen wird, da sich diese für gewöhnlich für die aus dem Verfahren der Rechtserzeugung hervorgegangenen Normen, deren Auslegung und

---

<sup>24</sup> Im Anschluss an ERNST könnte auch von einer «Abstimmungslehre» der direkten Demokratie in der Schweiz gesprochen werden, die ebenfalls auf einem «reichhaltigen Erfahrungswissen» basiert, «das sich in einer langen geschichtlichen Entwicklung in immer neuem Umgang mit Abstimmungsfragen herausgeschält hat» (ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, 9).

<sup>25</sup> Für grundlegende Überlegungen zur juristischen Demokratietheorie vgl. BIAGGINI, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet.

<sup>26</sup> Vgl. auch THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 4.

Gültigkeit, interessieren.<sup>27</sup> Die Konzentration auf Normen, die ein Verfahren regeln, scheint mir aus einer methodischen Sicht jedoch keineswegs als eine Besonderheit. Auch solche Normen sind Rechtsnormen, die im hierfür vorgesehenen Verfahren erzeugt wurden und wie alle anderen Rechtsnormen auslegungsbedürftig sind. Die Entfaltung des Sinns von Rechtsnormen (die Dogmatik) gilt als «rechtswissenschaftliches Kerngeschäft»;<sup>28</sup> die in dieser Untersuchung angestrebte Klärung und Ausdifferenzierung der verfahrensrechtlichen Begriffe ist im Wesentlichen juristische Dogmatik, angewendet auf das direktdemokratische Verfahrensrecht.

Auch die angestrebte Herausarbeitung einer einheitlichen Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts, wie es in Rechtsnormen niedergeschrieben ist, von den Gerichten angewendet und zu einem nicht geringen Teil weiterentwickelt wird,<sup>29</sup> ist als klassische rechtswissenschaftliche Aufgabe anzusehen. Sie dient einem besseren Verständnis des geltenden Rechts; mit dem Vergleich der verschiedenen Regelungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene eröffnet sie zudem die Möglichkeit eines besseren Verständnisses der Funktionen des Verfahrensrechts sowie der unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Ansätze zu deren Erfüllung.<sup>30</sup> Während die Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene flächendeckend erfasst werden, ist dies in Bezug auf die (politischen) Gemeinden nicht der Fall. Von den insgesamt über 2000 Gemeinden werden für jeden Kanton nach dem Zufallsprinzip grössere und kleinere Gemeinden mit Parlament oder mit Gemeindeversammlung berücksichtigt. Das entscheidende Kriterium für die Aufnahme in die Untersuchung ist, dass direktdemokratische Verfahren jeweils über Eigenheiten im Vergleich zu jenen auf Bundes- und Kantonsebene aufweisen. Räumen Kantone ihren Gemeinden viel Autonomie bei der Gestaltung ihrer direktdemokratischen Verfahren ein und machen diese davon Gebrauch, führt dies angesichts der grösseren Vielfalt dazu, dass mehr Gemeinden dieses Kantons untersucht und in die Arbeit aufgenommen werden.

22

---

<sup>27</sup> Vgl. THIELE, *ibid.*, 4 f.; ferner LARENZ/CANARIS, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 18 f.

<sup>28</sup> MAHLMANN, *Der Staat im Spektrum der Wissenschaften*, N 22; vgl. BIAGGINI, *Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet*, 3.

<sup>29</sup> Zur prägenden Rolle des Bundesgerichts bei der (Weiter-)Entwicklung der direkten Demokratie vgl. stellvertretend AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 955–957.

<sup>30</sup> Dazu, dass dies die Ziele sind, welche die Jurisprudenz zu verfolgen hat, LARENZ/CANARIS, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 62 f.

- 23 Ein umfassendes Verständnis des Untersuchungsobjekts setzt auch bei einem rechtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresse die Berücksichtigung von Erkenntnissen anderer Forschungsdisziplinen darüber voraus.<sup>31</sup> Insbesondere bei der Diskussion der unterschiedlichen Abstimmungs- respektive der Bereinigungsverfahren im fünften Teil dieser Arbeit wird auf die umfassende wirtschaftswissenschaftliche, politikwissenschaftliche und mathematische Literatur zu diesem Thema Bezug zu nehmen sein.

## § 6 Gang der Untersuchung

- 24 Die Untersuchung gliedert sich in drei Hauptteile. In einem ersten Teil («Das Volk») gilt es, das «Volk» rechtlich zu fassen und seine staatsrechtliche Bedeutung als Subjekt des direktdemokratischen Verfahrens und als Staatsorgan zu besprechen. Nicht nur die Vielfalt des Begriffs ist zu thematisieren, sondern auch, dass im föderalistischen Staat eine Vielzahl von «Völkern» besteht, was aus demokratietheoretischer Sicht bedeutsam ist. Die Kriterien der Zusammensetzung des Volkes weisen eine kollektive und eine individuelle Komponente auf und variieren zwischen den Gemeinwesen.
- 25 Ebenfalls im ersten Teil («Das Volk») zu behandeln sind die politischen Rechte, die gleichsam als Scharniere zwischen dem Volk und den Stimmberechtigten als Mitglieder dieses Staatsorgans wirken. Es sind die politischen Rechte, die das Volk zum Staatsorgan machen. Rechtsdogmatisch gilt es, die verschiedenen Formen politischer Rechte zu unterscheiden sowie die Zulässigkeit von Differenzierungen in Bezug auf die politischen Rechte der Stimmberechtigten zu diskutieren. Hinsichtlich der Rechtsträgerschaft geht es darum, die unterschiedlichen Akteure, wie die einzelnen Stimmberechtigten, die Initiativkomitees und das Stimmvolk als Ganzes, in ihrer staatsrechtlichen Funktion zu erfassen. Auch die verschiedenen Arten von Antragstellern und deren Rückzugsrechte werden hierbei untersucht.
- 26 Während dieser erste Teil («Das Volk») die Grundlagen für die Besprechung direktdemokratischer Verfahren behandelt, ist es die Aufgabe des zweiten Teils («Der Antrag»), die direktdemokratischen Instrumente, nämlich die Anträge, zu beschreiben und rechtsdogmatisch einzuordnen. Er bildet gewissermassen den Allgemeinen Teil zum folgenden Teil («Das Verfahren»).

---

<sup>31</sup> Vgl. MAHLMANN, Der Staat im Spektrum der Wissenschaften, N 22–24.

- Dieser zweite Teil führt in die grundlegenden Eigenschaften eines Antrags ein und mithin in seine Bestandteile, Gültigkeitserfordernisse und Auslegungskriterien. Zudem bietet er einen umfassenden Überblick über die nach verschiedenen Gesichtspunkten unterscheidbaren Antragsarten. In dieser Hinsicht erweisen sich die in der Praxis der Versammlungsdemokratie entwickelten Unterscheidungen als besonders ergiebig. Im Vergleich zu den wenigen, dafür stark regulierten Antragsarten des Urnensystems sind sie häufig nur rudimentär herausgebildet und weniger scharf voneinander unterschieden. Sie bilden das ganze Spektrum möglicher Antragsarten ab. Die Antragsarten des Urnensystems sind entsprechend als spezifische Ausprägungen von bereits im Versammlungssystem vorkommenden Antragsarten qualifizierbar. Zu behandeln ist in diesem zweiten Teil («Der Antrag») auch, welche Unterscheidungen wofür von Bedeutung sind. Insbesondere in Bezug auf die Formulierungsformen bestehen diesbezüglich unterschiedliche Ansichten. 27
- Die wichtigste Unterscheidung zwischen den Antragsarten ist jene zwischen Ordnungs- und Sachanträgen. Auch wenn Ordnungsanträge in wesentlich grösserem Ausmass im Versammlungssystem zugelassen sind, bestehen solche entgegen landläufiger Meinung auch im Urnensystem. So werden im Urnensystem das fakultative Referendum und die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung als Ordnungsanträge qualifiziert. Die rechtsdogmatische Erfassung hat Implikationen für die Behandlung solcher Anträge. 28
- Während der vorhergehende zweite Teil («Der Antrag») als Allgemeiner Teil angesehen werden kann, bildet der dritte Teil («Das Verfahren») gleichsam den Besonderen Teil zum direktdemokratischen Verfahren. Dieses Kapitel folgt dem chronologischen Ablauf der einzelnen Verfahrensschritte des direktdemokratischen Verfahrens. Das bietet sich bei einem Verfahren an und hat den Vorteil, dass die Akteure und die notwendigen Handlungen in einem Verfahrensabschnitt instrumentenübergreifend untersucht werden können. Eine solche Herangehensweise ermöglicht eine starke Ausdifferenzierung der einzelnen Verfahrensabschnitte und damit auch eine detaillierte Systematisierung des Verfahrens. Das Ziel einer (instrumentenübergreifenden) Systematik ist in erster Linie ein theoretisches; es rechtfertigt den gewählten Ansatz. 29
- Nachteilig ist, dass die Behandlung einzelner Instrumente über die Verfahrensabschnitte verteilt wird. Um diesen Nachteil zu mildern, werden in einem ersten Kapitel des dritten Teils («Das Verfahren») die verfahrensabschnittsübergreifenden Aspekte herausgearbeitet. Darin werden die wesentlichen beiden Verfahrensarten, das Urnen- und das Versammlungssystem, einzeln und in ihren Kombinationen 30

vorge stellt. Ebenso wird eine Übersicht über die Grundzüge der verschiedenen direktdemokratischen Verfahren und ihrer Strukturierung durch Fristenregelungen vermittelt.

- 31 Das direktdemokratische Verfahren gliedert sich grob in drei Abschnitte: das Einleitungsverfahren, das Antragsverfahren und die Beschlussfassung. Das Einleitungsverfahren umfasst das rechtlich kaum regulierte Vorverfahren und das Begehrensverfahren. Ein Begehrensverfahren besteht nur bei Pluralanträgen; das sind solche, die nicht von einem einzelnen Antragsteller gestellt werden können, sondern von einer bestimmten Mindestanzahl Antragsberechtigter unterstützt werden müssen, damit sie eingereicht werden können. Bei solchen Begehrensverfahren steht das Antragsbegehren im Zentrum des Verfahrens. Das Antragsbegehren durchläuft, auf einem Unterschriftenbogen abgedruckt, typischerweise eine formelle Vorprüfung, eine Unterschriftensammlung, die Stimmrechtsbescheinigung und die Einreichung. Der erfolgreiche Abschluss des Begehrensverfahrens bedeutet, dass der Antrag zustande gekommen ist.
- 32 Mit der Einreichung eines Antrags ausserhalb des Versammlungssystems beginnt das Antragsverfahren. Die zuständigen Behörden prüfen Zuständigkeit und Gültigkeit des Antrags. Das Parlament kann einem gültigen Antrag einen Gegenantrag gegenüberstellen und eine Abstimmungsempfehlung abgeben, woraufhin die Initianten (Antragsteller) ihre Volksinitiative zurückziehen können. Anschliessend wird die Urnenabstimmung oder die Versammlung angekündigt und die Stimmberechtigten werden über die zur Beschlussfassung anstehenden Geschäfte informiert. Die Phase bis dahin kann als zivilgesellschaftliche Behandlungsphase («Abstimmungskampf») bezeichnet werden. Sie zeichnet sich durch eine geringe rechtliche Normierungsdichte aus. In der Versammlung weist das Verfahren ähnliche Züge auf; im Versammlungssystem sind die einzelnen Verfahrensschritte wesentlich gedrängter und stellen hohe Ansprüche an die Versammlungsleitung. In der Beratung ist zudem eine Vielzahl von Anträgen zu einem traktandierten Geschäft möglich. Im Gegensatz zum Urnensystem ist darin über noch abänderbare Entwürfe zu beschliessen und es steht nicht bloss die Annahme einer Vorlage zur Diskussion.
- 33 Der letzte Abschnitt des Verfahrens betrifft die Beschlussfassung, der eine weitgehende Selbständigkeit zukommt, was es rechtfertigt, sie als vierten Teil separat zu behandeln. Die Beschlussfassung umfasst zwei Aspekte: die Abstimmung und die Beschlussfeststellung. Unter «Abstimmung» werden die verschiedenen Formen der Volksabstimmungen und Stimmabgaben dargelegt. Die Abstimmung als

solche wird rechtlich als Erwirkungshandlung qualifiziert, die für das Zustandekommen eines Beschlusses einer Beschlussfeststellung bedarf. Die Beschlussfeststellung beinhaltet die Auszählung der abgegebenen Stimmen, die Ermittlung des Inhalts des Beschlusses anhand der anzuwendenden Mehrheits- und Gültigkeitsanfordernisse sowie die Eröffnung des Beschlusses.

Am Schluss des Verfahrens steht der Beschluss, dem eigens der fünfte Teil («Der Volksentscheid») gewidmet ist. Rechtlich ist der Volksentscheid als Organakt zu qualifizieren. Zu diskutieren ist insbesondere, inwiefern der Volksentscheid als Ausdruck des «Volkswillens» verstanden werden kann und was der Inhalt eines negativen oder eines positiven Volksentscheids ist. 34

Ausgehend von den Stärken und Schwächen der bestehenden Verfahren wird im abschliessenden Kapitel («Ausblick») das Thema der Digitalisierung nochmals aufgegriffen und im Sinne einer Öffnung der Diskussion die Entwicklungsperspektive digitalisierter direktdemokratischer Verfahren angedacht. Dabei zeigt sich, dass eine digitale direkte Demokratie das Potenzial hat, sich zum einen verfahrensmässig wieder stärker am Versammlungssystem auszurichten und zum anderen die heutige strikte Trennung zwischen Versammlungs- und Urnensystem zu überwinden. 35



**Erster Teil:**  
**Das Volk**



---

## § 7 Der Volksbegriff und das direkt-demokratische Verfahren

Demokratie bedeutet Volksherrschaft.<sup>32</sup> In einem demokratischen Staat ist das «Volk» als Staatsorgan konstituiert;<sup>33</sup> nach dem Grundsatz der Volkssouveränität hat es das «höchste» zu sein und die Staatsgewalt innezuhaben.<sup>34</sup> Das «Volk» ist Zurechnungs- und Legitimationssubjekt der Rechtsordnung.<sup>35</sup> So vieldeutig und schillernd der Volksbegriff auch ist, aus juristischer Sicht kann auf das Volk für die Analyse rechtsstaatlicher Demokratie nicht verzichtet werden.<sup>36</sup> 36

Das direktdemokratische Verfahren ist eine besondere Methode staatlicher Beschlussfassung, bei der das «Volk» als Staatsorgan Akte vornehmen kann, die dem Staat zugerechnet werden. Das «Volk» kann im direktdemokratischen Verfahren somit Staatsgewalt ausüben. 37

Eine ungenügende terminologische Ausdifferenzierung des rechtlichen Volksbegriffs führt zu konzeptionellen Unklarheiten. Die Vieldeutigkeit des Volksbegriffs selbst in Gesetzestexten betrifft jedoch häufig keine für die Diskussion des direktdemokratischen Verfahrensrechts unmittelbar relevanten Bereiche. Wo das Volk 38

---

<sup>32</sup> Vgl. GLASER in GLASER/KLEY, Demokratie, N 1; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, N 188. Am Rande sei bemerkt, dass «Volksherrschaft» sachlich zwar eine korrekte Übersetzung von *demokratia* ist, sich dieser Begriff jedoch entgegen landläufiger Meinung im Altgriechischen formal nicht wie im Deutschen aus Volksherrschaft (Volk und Herrschaft) zusammensetzt – die Endung *-κρατία* ist nämlich kein eigener Begriff, der mit dem *δῆμος*(ς) zusammengefügt werden könnte (ausführlich hierzu DEBRUNNER, ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ; zum historischen Kontext und zur Bedeutung der Bildung dieses Begriffs, siehe MEIER, Drei Bemerkungen zur Vor- und Frühgeschichte des Begriffs Demokratie).

<sup>33</sup> Anstelle vieler AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 876.

<sup>34</sup> In einer Demokratie geht dem Grundsatz der Volkssouveränität nach alle Staatsgewalt vom Volk aus (vgl. stellvertretend RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 198).

<sup>35</sup> Vgl. BIAGGINI, Das «Problem» des fehlenden europäischen Volkes, 8 (mit Verweis auf AUGUSTIN, Das Volk der Europäischen Union, 196–212): «Das Volk ist zum einen <Zurechnungssubjekt>, d.h. das Subjekt, von dem staatliche Hoheitsakte letztlich ihren Ausgangspunkt nehmen; das Volk ist zum andern <Legitimationssubjekt>, d.h. die Quelle, aus der die Rechtsordnung ihre Legitimität schöpft.»

<sup>36</sup> Vgl. SCHEFOLD, Volk als Tatsache, Ideologie und politische Kultur, 108 und *passim*. Auch die politische Philosophie kann nicht ohne Verlust auf den Volksbegriff verzichten (CHENEVAL, Volkssouveränität als Status-Funktion, 98).

in einer Sache entscheidungsbefugt ist und diese Entscheidung dem Staat zugerechnet wird, das heisst, wo es als Staatsorgan handelt, bestehen kaum Unklarheiten. Das Volk ist hier Stimmvolk (*corps électoral*), bestehend aus den Stimmberechtigten der jeweiligen Entität, und in dieser Definition nimmt es im direktdemokratischen Verfahren eine zentrale Funktion ein.

- 39 Bedeutsam ist hingegen die häufig unterlassene Unterscheidung zwischen dem Stimmvolk, bestehend aus den Stimmberechtigten, und dem «Volk», bestehend aus den Antragsberechtigten. Der Kreis der Antragsberechtigten und der Antragsteller im Falle eines Antrags aus dem Volk müssen konzeptionell vom Stimmvolk als Staatsorgan getrennt werden. Das Stimmvolk beantragt nie, es entscheidet. Auch handelt es sich bei einem Antragsberechtigten nie um einen Gesetzgeber (oder Verfassungsgeber), als solcher kann einzig das Stimmvolk als Organ handeln.<sup>37</sup> Anträge können unter anderem aus dem Volk kommen. Dieses Volk beinhaltet zwar auch alle Stimmberechtigten, kann jedoch zusätzlich Personen umfassen, denen die Stimmberechtigung fehlt.
- 40 Das geltende Recht erwähnt den Volksbegriff mehrfach und in unterschiedlichem Sinn. Angesichts der zentralen Funktion des Volkes im direktdemokratischen Verfahren und in der Demokratietheorie wird in diesem ersten Kapitel das Volk besprochen. In erster Linie interessiert das Volk als Akteur im direktdemokratischen Verfahren, das heisst das rechtlich gefasste «Volk», dem Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren eingeräumt werden.<sup>38</sup> Da auch dieses rechtlich gefasste «Volk» nicht frei von ideologischen Vorstellungen ist, lohnt es sich, den ideologischen

---

<sup>37</sup> GLA. TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 604.

<sup>38</sup> Nicht angewiesen ist die Diskussion direktdemokratischer Verfahren auf eine Klärung etwa der Frage, ob nach BV 1 das «Schweizervolk» in einem formellen Sinn, d.h. als «Gesamtheit der Staatsangehörigen», interpretiert werden soll (so SGK BV<sup>3</sup>, Art. 1-HAFNER/SCHWEIZER, N 6; mit Verweis auf OFK BV, Art. 1-BIAGGINI, N 12, der allerdings ergänzt, dass das Volk «gegebenenfalls [als Gesamtheit] der Stimmberechtigten» zu verstehen sei, siehe OFK BV<sup>2</sup>, Art. 1-BIAGGINI, N 12) oder ob es hier materiell als gesamte Bevölkerung zu verstehen sei (so Aubert/Mahon *Petit commentaire*, Art. 1-AUBERT, N 15; differenziert BSK BV, Art. 1-BELSER/MASSÜGER, N 13–15). Auch wenn das «Volk» in der BV als Nutzniesser oder Schutzobjekt von Staatstätigkeit erscheint (so bspw. im zweitletzten Absatz der Präambel oder in BV 2 I), drängt sich für die hier behandelte Thematik keine begriffliche Ausdifferenzierung auf.

Volksbegriff, wie er sich in der Rechtsordnung zu erkennen gibt, kurz anzusprechen.<sup>39</sup>

## § 8 Der ideologische Volksbegriff

Das Volk ist im Schweizer Staatsrecht keine allumfassende Singularität, kein allmächtiges, willensfähiges «Wesen». Ursprünglich bestand zwar die «Eidgenossenschaft» aus Gebietseinheiten, deren Einwohner aus einer ethnisch-kulturellen Sicht womöglich als ein einziges «Volk» hätten konstruiert werden können. So verbanden die ersten Bünde der Alten Eidgenossenschaft territoriale Körperschaften, die alle deutschsprachig und gleicher Konfession waren. Die sprachliche und konfessionelle Zugehörigkeit, die für den modernen Bundesstaat zu prägenden Gegensätzen wurden, haben sich als politisch relevante Kategorien erst im Verlaufe der Zeit herausgebildet. Die Gründung des modernen Bundesstaats 1848 führte dagegen 25 kantonale Völker unterschiedlicher Kultur und Geschichte zusammen, die zudem konfessionell in zwei Lager gespalten waren und vier staatlich anerkannte Sprachen auf sich vereinigten.<sup>40</sup> Als staatsübergreifende, «nationale» Integrations- und Identifikationsmerkmale boten sich Sprache, Konfession oder Kultur auf dem Weg zur Bundesstaatsgründung nicht an. In der Schweiz hielt sich der Einfluss des Absolutismus in engen Grenzen und auch die mit dem Absolutismus einhergehende Zentralisierung verlief nur äusserst langsam und blieb bescheiden. So ist es mit Blick auf das «Volk» auch nicht weiter verwunderlich, dass gerade die Regelung kultureller Belange weitgehend im kantonalen Zuständigkeitsbereich belassen wurden.<sup>41</sup>

41

---

<sup>39</sup> Für eine breitere Diskussion des Begriffs vgl. insbesondere RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, § 3; sowie BIAGGINI, Das «Problem» des fehlenden europäischen Volkes, 7–10.

<sup>40</sup> Vgl. LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 24.

<sup>41</sup> Vgl. LINDER/MUELLER, *ibid.*, 24 f. Diese Entwicklung kontrastiert zu jener der Nachbarstaaten der Schweiz, die sich bis heute weitgehend als Kulturnationen verstehen (vgl. VATTER, Das politische System der Schweiz, 36). Einen historischen Überblick über die Bedeutung der Sprachenvielfalt für die Schweizer Eidgenossenschaft im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts vermittelt IM HOF, Die Viersprachigkeit der Schweiz.

- 42 Die Ausprägung und Bedeutung des Föderalismus für das politische System der Schweiz zeigen auf, dass der Schweizer Bundesstaat trotz bundesstaatlicher Kompetenz-Kompetenz keineswegs ein monolithisches Gebilde bildet, in welchem ein einziges Volk über alles bestimmen könnte. Die stark föderalistische Kompetenzordnung bringt es vielmehr mit sich, dass eine Vielzahl Stimmvölker in verschiedenen Territorien und Sachgebieten entscheidungsbefugt ist. BIAGGINI weist auf den bemerkenswerten Umstand hin, dass die Bundesverfassung «nicht den Anspruch erhebt, alleine die rechtliche Grundordnung des durch sie konstituierten Bundesstaates zu bilden», er charakterisiert sie als «kantonal- und völkerrechtlich flankierte rechtliche Grundordnung des schweizerischen Bundesstaates»;<sup>42</sup> auch AUER spricht im Zusammenhang mit der Bundesverfassung von einer bloss «partiellen Verfassung».<sup>43</sup>
- 43 In der Präambel der Bundesverfassung erscheinen das «Schweizervolk und die Kantone», die «sich» die Bundesverfassung «geben». Sie treten damit «als Urheber und Legitimationsquelle der Verfassung»<sup>44</sup> in Erscheinung und bilden gemeinsam den *pouvoir constituant dérivé*<sup>45</sup>. Es kann daher von einem «doppelten (abgeleiteten) Verfassungsgeber»<sup>46</sup> gesprochen werden, bei dem die enge Verbindung der Demokratie und des Föderalismus im Schweizer System der direkten Demokratie sichtbar wird.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> OFK BV<sup>2</sup>, Einleitung-BIAGGINI, N 14; vgl. BIAGGINI, Die Bundesverfassung, N 34.

<sup>43</sup> Seiner Ansicht nach lässt die Bundesverfassung die Kantone als eigentliche Träger der Schweizerischen Eidgenossenschaft (dazu AUER, Les cantons comme piliers de la Confédération suisse) «im Wesentlichen» beiseite und bildet daher bloss eine «partielle Verfassung» (AUER, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht, 422).

<sup>44</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Präambel-EHRENZELLER, N 21.

<sup>45</sup> Es handelt sich um einen von der Verfassung umrissenen Verfassungsgeber und nicht um einen vorverfassungsrechtlichen, weshalb die Ergänzung «dérivé» wesentlich ist (siehe zu diesem auf ABBÉ DE SIEYÈS zurückgehenden Begriff BSK BV, Einleitung-BELSER, N 36 f.). In der Literatur wird diese Ergänzung um das Wort «dérivé» häufig unterlassen (vgl. bspw. BÖCKENFÖRDE, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, 21).

<sup>46</sup> So BSK BV, Präambel-BELSER, N 26.

<sup>47</sup> Die Präambel verweist gemäss BIAGGINI implizit auf die verfassungsgebenden Organe von aBV 123 (OFK BV<sup>2</sup>, Präambel-BIAGGINI, N 5), entsprechend umfasse das Schweizervolk in diesem Kontext alle in Bundesangelegenheiten Stimmberechtigten resp. «die gesamte schweizerische Stimmbürgerschaft» (SGK BV<sup>3</sup>, Präambel-EHRENZELLER, N 1). Der Begriff «Stimmbürger» wird in dieser Arbeit vermieden, siehe dazu unten N 144.

Föderalismus und Demokratie bilden grundsätzlich unabhängige Verfassungsprinzipien: Der Föderalismus betrifft die Kompetenzverteilung zwischen den territorial gegliederten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, das Demokratieprinzip dagegen die Entscheidungszuständigkeit und das Entscheidungsverfahren innerhalb einer solchen öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Beim Ständemehr erscheinen das Demokratieprinzip und das Föderalismusprinzip ein Stück weit gar als Gegenspieler.<sup>48</sup> Dennoch ist die direkte Demokratie im Schweizer System eng mit dem Föderalismus verflochten; der Föderalismus prägt das Demokratieverständnis massgebend, was nicht zuletzt am ideologischen Volksbegriff sichtbar wird.<sup>49</sup> 44

Das kantonale Stimmvolk, das seine (kantonalen) Kompetenzen ausübt, ist kein Bruchteil des Stimmvolks auf Bundesebene. Dies ergibt sich daraus, dass jeder Kanton (und in einzelnen Kantonen gar jede einzelne Gemeinde) über die Zusammensetzung seines Stimmvolks befinden kann.<sup>50</sup> Die Kompetenz, das Stimmvolk innerhalb einer untergeordneten politischen Entität anders als auf Bundesebene zu definieren, ist deshalb von Bedeutung, weil das Stimmvolk ideologisch die vorrangige Legitimationsquelle des Rechts bildet. Variiert das Legitimationssubjekt und selbst dessen In- und Exklusionskriterien, so wird die eigenständige Identität der föderalistisch organisierten politischen Entitäten erkennbar. Der potenzielle Allmachtanspruch der Volkssouveränität wird auf diese Weise bundesstaatlich verteilt, unterteilt und relativiert.<sup>51</sup> Die «Souveränität» des Stimmvolks beschlägt 45

---

<sup>48</sup> Ausdruck eines solchen Verständnisses ist die Kritik des unterschiedlichen Gewichts einer Stimme beim Ständemehr (vgl. TÖNDURY, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, 1; TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 566; ferner HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 145).

<sup>49</sup> Ähnlich halten FLEINER/MISIC den Föderalismus «nach schweizerischem Verständnis» als für die Demokratie unabdingbar (FLEINER/MISIC, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, N 13). Auch sie lehnen es ab, den Föderalismus als blosses Korrektiv der Demokratie aufzufassen, stattdessen verstehe sich der schweizerische Föderalismus als «Garantie zur Selbstbestimmung kleiner lokaler Demokratien und auf Bundesebene als Verfahren und Instrument zur legitimen Konfliktbewältigung eines vielfältigen und heterogenen Bundesstaates» (FLEINER/MISIC, *ibid.*, N 16, Hervorhebungen unterdrückt).

<sup>50</sup> Siehe dazu unten N 134 f.

<sup>51</sup> Die Machtteilungsfunktion des Föderalismus betonen bspw. SGK BV<sup>3</sup>, Vorbemerkungen zu Art. 42–135 (zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung)-SCHWEIZER/MÜLLER, N 1 und *passim*.

nur die Zuteilung der Entscheidungskompetenzen innerhalb der jeweiligen bundesstaatlichen Entität.<sup>52</sup> Dieser Vielfalt erlaubende Föderalismus und das damit verbundene Demokratieverständnis sind eng mit der «nationalen» Schweizer Identität verbunden.<sup>53</sup>

- 46 Das Konzept der Souveränität beruht im Grunde auf einer Allmachtvorstellung, die sich in die Gedankenwelt einer monistischen Religion und/oder einer Staatslehre der Monarchie einfügt.<sup>54</sup> Auch die Übertragung auf das Volk («Volkssouveränität») hat im Allgemeinen das Konzept nicht von dieser Vorstellungswelt lösen können. Paradoxerweise ist es gerade die Rede von «souveränen» Kantonen in BV 3 und in mehreren Kantonsverfassungen,<sup>55</sup> die aufzeigt, dass dieses gängige, monistische und absolute Verständnis des Souveränitätsbegriffs im Schweizer Kontext von sehr beschränktem Wert ist: Die Souveränität gemäss der Bundesverfassung steht gleichzeitig der Eidgenossenschaft, den Kantonen sowie den verschiedenen «Völkern»<sup>56</sup> zu – selbst in deren Funktion als Staatsorgane.<sup>57</sup> Sie ist demnach teilbar, beschränkbar und kann somit nur relative Geltung beanspruchen.<sup>58</sup>
- 47 Das in der Geschichte der direkten Demokratie der Schweiz prominente Schlagwort der Volkssouveränität<sup>59</sup> hat keine Machtkonzentration in den Händen des

---

<sup>52</sup> Vgl. FLEINER/MISIC, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, N 24.

<sup>53</sup> Vgl. auch FLEINER/MISIC, *ibid.*, N 5–7.

<sup>54</sup> Zur Genealogie der Souveränität und die Verflechtung dieses Konzepts mit religiösen Vorstellungen vgl. HALTERN, Was bedeutet Souveränität?

<sup>55</sup> Eine Übersicht dazu findet sich bei AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 19 f.

<sup>56</sup> Vgl. auch den in aBV 1 verwendeten Begriff der «Völkerschaften»: «Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der dreiundzwanzig souveränen Kantone, [...]»

<sup>57</sup> Die Rede vom «souveränen» Volk, das an der Urne entscheidet, ist aus juristischer Sicht falsch. Die «Souveränität» kann einzig dem *pouvoir constituant* bei der Staatsgründung und danach dem Staat zugeschrieben werden; ein Staatsorgan kann dagegen nie souverän sein (vgl. BATTELLI, Les institutions de démocratie directe, 247 f.).

<sup>58</sup> Für BIAGGINI weist «die antiquierte Formel des BV 3» denn auch «einen geradezu modernen Zug auf, indem sie die Beschränkbarkeit, letztlich auch die Beschränktheit, der Souveränität herausstreicht» (OFK BV<sup>2</sup>, Art. 3-BIAGGINI, N 21, Hervorhebung unterdrückt).

<sup>59</sup> Vgl. anstelle vieler KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte I, 303–320, laut dem der Grundsatz der Volkssouveränität ein Eckpfeiler der Regeneration bildete

Schweizer Volkes bezweckt oder bewirkt. Es hat auch zu keiner Vereinheitlichung der Staatsstruktur oder zu einem Ausbau der Staatsquote geführt, wie man von einem allmächtigen Schweizer Volk hätte erwarten können. Vielmehr ist die Bedeutung der Volkssouveränität darin zu sehen, dass sie innerhalb der bestehenden föderalistischen Staatsstrukturen das jeweilige Stimmvolk als höchstes Organ im Verhältnis zu den anderen Organen der jeweiligen Gebietskörperschaft festzulegen fordert; sie bezweckt damit die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der vorgegebenen Staatsstruktur, letztlich die jederzeitige Kontrolle der Macht durch das jeweilige Volk.

Nun kann eingewendet werden, dass das Schweizer Stimmvolk gemeinsam mit der Mehrheit seiner kantonalen Bruchteile<sup>60</sup> als höchstes Organ der Schweizerischen Eidgenossenschaft und als Verfassungsgeber mit Kompetenzhoheit jederzeit alle Kompetenzen an sich ziehen könne.<sup>61</sup> Es könnte demnach den kantonalen und kommunalen Stimmvölkern die Kompetenzen entziehen und die «partielle Verfassung»<sup>62</sup> zu einer umfassenden, einheitsstaatlichen Verfassung abändern.<sup>63</sup> Eine solche rein formaljuristische Sicht darauf, wer, wie und in welchem Ausmass die Verfassung abändern kann, hat beispielsweise SCHMITT in seiner Verfassungslehre kritisiert. Verfassungsgesetze seien nach den formaljuristischen Regeln abänderbar, die Verfassung dagegen unantastbar – unabhängig von juristischen Regeln; unter «Verfassung» als Gegensatz zu «Verfassungsgesetze» verstand er die

48

---

und die Volkssouveränität ein «unverzichtbarer politischer Kampfbegriff» (KÖLZ, *ibid.*, 303) ist.

<sup>60</sup> Siehe unten N 103.

<sup>61</sup> Die h.L. ordnet die Souveränität dem Bund zu, siehe OFK BV<sup>2</sup>, Art. 3-BIAGGINI, N 3; BSK BV, Art. 3-BIAGGINI, N 79; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 933; JAAG in KLEY/JAAG, Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates, N 20; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 3-SCHWEIZER, N 7. Nach der überzeugenden Ansicht AUERs steht sie dagegen der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu, siehe AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 58; vgl. zum Verhältnis zwischen Eidgenossenschaft, Bund und Kantonen AUER, *ibid.*, N 22–24.

<sup>62</sup> AUER, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht, 422.

<sup>63</sup> Wollten sie hingegen die Kantone abschaffen, bräuchten sie je deren Einwilligung (dies ergibt sich aus BV 1 i.V.m. 53 II, siehe dazu AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 55 f.; und AUER, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht, 427. Das jeweilige kantonale Stimmvolk wäre das darüber entscheidungsbefugte Organ), weshalb AUER zu Recht die Existenzsicherung der Kantone als Kern der (formellen) Bundesverfassung ansieht (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 55; und AUER, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht, 427).

«Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit.»<sup>64</sup> Es ging ihm dabei nicht um die Frage materieller Schranken der Verfassungsgebung als vielmehr darum, dass sich ein *pouvoir constitué* auch bei formaljuristisch korrektem Handeln nicht über die politischen Grundentscheidungen des *pouvoir constituant* hinwegsetzen kann, ohne das Fundament des Staates – die Einheit des *pouvoir constituant* selbst – infrage zu stellen.<sup>65</sup>

- 49 Tatsächlich erscheinen das Prinzip der (direkten) Demokratie und jenes des Föderalismus nicht zur Disposition des (Bundes-)Verfassungsgebers zu stehen, sondern bilden vielmehr eine Prämisse des Verfassungsgebers.<sup>66</sup> In diese Richtung kann auch die Idee des Gesellschaftsvertrags verstanden werden: Eine Gesellschaft muss sich auf Grundsätze einigen, auf denen sie sich als Gemeinschaft selbst regieren kann. Das Mehrheitsprinzip setzt voraus, dass sich die Gesellschaftsmitglieder im Hinblick auf die Entscheidung bestimmter Fragen als zu einer solchen Entscheidung berechtigt und gleichberechtigt ansehen. Fehlt ein solches Grundverständnis, so fehlt die Gemeinschaft, fehlt das Volk als *pouvoir constituant originaire* respektive verliert das Volk als *pouvoir constitué* die Basis, Entscheide anhand von Mehrheitsentscheiden zu fällen.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> SCHMITT, Verfassungslehre, 20–34.

<sup>65</sup> So könne das Deutsche Reich auch nicht «durch Zweidrittel-Mehrheitsbeschluss des Reichstages in eine absolute Monarchie oder in eine Sowjet-Republik verwandelt werden» (SCHMITT, *ibid.*, 26).

<sup>66</sup> Sehr ähnlich wie SCHMITT und mit Verweis auf diesen WACKERNAGEL, *Der Wert des Staates*, 192 f., der die Souveränität der Kantone sowie den Föderalismus als Grundanschauungen der Bundesverfassung ansieht, die als Verfassungsbestimmungen eine besondere politische Qualität innehätten. Ähnlich argumentiert auch AUBERT: «Personnellement, nous croyons que le système fédéral résulte de promesses qui nous ont valu la paix. Sans doute ces promesses figurent-elles dans la Constitution, laquelle, n'étant pas un contrat, est revisible en tout temps et en toutes ses parties. Nous ne sommes donc pas liés juridiquement. Mais nous le sommes moralement. Le désir de pousser un principe jusqu'à ses dernières conséquences ne doit pas nous faire oublier nos engagements moraux.» (AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 1069, Verweise unterdrückt).

<sup>67</sup> Fehlten einer Gesellschaft diese Voraussetzungen, so setzte demokratische Legitimation für jeden Entscheid Konsens aller voraus. Auf diese selten realistische Option wird im Folgenden nicht weiter eingegangen.

Was das «Schweizer Volk» historisch zu einem der drei konstitutiven Elemente des Staats<sup>68</sup> zusammenschloss, war nach gängiger Ansicht «sein Wille», als solches zu fungieren. Die Rede ist deshalb häufig von der «Willensnation» oder, da sich dieser in der Verfassung manifestiert, auch von der «Verfassungsnation».<sup>69</sup> Da der Wille des jeweiligen Volkes direktdemokratisch eruiert und die jeweilige Verfassung nur auf diesem Weg abgeändert werden kann, ist ersichtlich, weshalb die direkte Demokratie für die Schweiz eine herausragende, identitätsstiftende Bedeutung hat.<sup>70</sup> Es sind die politischen Institutionen, welche die äusserst heterogenen kantonalen und kommunalen Gemeinschaften mit der Zeit in den modernen Bundesstaat (teilweise) integriert haben.<sup>71</sup> 50

Aus einer philosophischen Perspektive handelt es sich beim Volk demnach um eine Gruppe natürlicher Personen, der innerhalb eines Staats insofern ein übergeordneter Status («souveränes Staatsvolk») zukommt, als sie dazu ermächtigt ist, verbindliche Gesetze für alle Gruppen und Individuen innerhalb des Staates zu erlassen.<sup>72</sup> Nicht nur die Staatsgewalt, auch das Volk kann dabei aufgeteilt sein, wie es gerade das Beispiel der stark föderalistisch gegliederten Schweiz vor Augen führt. 51

Der ideologische Volksbegriff erscheint im Schweizer Verfassungsrecht verschiedenlich, nämlich wenn vom Volk als *pouvoir constituant* und von der Volkssouveränität die Rede ist.<sup>73</sup> Das Volk wird in der Bundesverfassung und in den Kantonsverfassungen zwar meist als *pouvoir constitué*, verschiedenlich aber auch als *pouvoir constituant* angesprochen.<sup>74</sup> GIACOMETTI hat diese Formulierungen als 52

---

<sup>68</sup> Zum Staatsvolk als einem der drei konstitutiven Elemente des Staats siehe JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 406–427.

<sup>69</sup> Vgl. anstelle vieler BIAGGINI, Das «Problem» des fehlenden europäischen Volkes, 5; ferner LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 24, die von der Schweiz als einer «politischen Staatsnation» anstelle einer «Kulturnation» sprechen.

<sup>70</sup> Vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Vorbemerkungen zu Art. 136–142-EHRENZELLER/NOBS, N 42.

<sup>71</sup> DEUTSCH hat die Schweiz deshalb als «einen paradigmatischen Fall politischer Integration» bezeichnet (DEUTSCH, Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration; vgl. auch LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 23 f.; und VATTER, Das politische System der Schweiz, 36).

<sup>72</sup> So CHENEVAL, Volkssouveränität als Status-Funktion, 98.

<sup>73</sup> Zur Bedeutung der Unterscheidung des ideologischen vom rechtlichen Volksbegriff vgl. KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (2. Auflage 1929), 162.

<sup>74</sup> Der Charakter des Volkes als *pouvoir constituant* kommt insbesondere in Präambeln von Kantonsverfassungen zum Ausdruck, in denen moniert wird, dass das jeweilige

Ausdruck eines politischen Grundsatzes gewertet, als «ein Bekenntnis zum *pouvoir constituant* des Volkes im Sinne der Gesamtheit der Staatsbürger, ein Bekenntnis zum Volk als Quelle des Verfassungsrechtes». <sup>75</sup> Das Volk sei jedoch nicht «Ursprung des Verfassungsrechtes im Rechtssinne, also als rechtlicher Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt», sondern «lediglich in einem ideologischen Sinne die Quelle des Verfassungsrechtes». <sup>76</sup>

- 53 Der Grundsatz der Volkssouveränität wird in den Bestimmungen vieler Kantonsverfassungen ausdrücklich genannt («Die Souveränität beruht im Volke», «Das souveräne Volk», aber auch «Die Staatsgewalt geht vom Volke aus» oder «beruht auf dem Volk») und mit der Bestimmung gekoppelt, dass deren Ausübung über die Stimmberechtigten (und Behörden) erfolgt. <sup>77</sup> Dieser zweite Aspekt der Volkssouveränität, die Ausübung der Staatsgewalt (in der jeweiligen politischen Entität), bringt ein neues Element ein. <sup>78</sup> Die Volkssouveränität legt nämlich nicht nur

---

«Volk» «sich» die vorliegende Verfassung «gibt», vgl. stellvertretend AG KV Präambel: «Das Aargauer Volk [...] gibt sich nachstehende Verfassung: [...]»; AI KV 1 II: «Das Volk gibt sich seine Verfassung, [...]»; AR KV Präambel: «[...] wir, Frauen und Männer von Appenzell Ausserrhodon, [...] geben [...] uns folgende Verfassung [...]»; BE KV Präambel: «[...] gibt sich das Volk des Kantons Bern folgende Verfassung [...]»; LU KV Präambel: «Die Luzernerinnen und Luzerner, [...] geben sich folgende Verfassung [...]» (Hervorhebungen unterdrückt).

- <sup>75</sup> Als «authentisches Auslegungsmaterial» soll diesem auch rechtliche Bedeutung zukommen (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 42 f., Hervorhebung eingefügt).
- <sup>76</sup> GIACOMETTI, *ibid.*, 43.
- <sup>77</sup> Stellvertretend AG KV 1: «Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.»; BE KV 1 II: «Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.»; GL KV 1 II: «Die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese unmittelbar an der Landsgemeinde, an der Gemeindeversammlung und an der Urne, mittelbar durch die von ihm gewählten Behörden und Angestellten aus.»; NE KV 1 II: «Le pouvoir appartient au peuple. Il est exercé par le corps électoral et les autorités dans les formes prévues par la présente Constitution.»; VS KV 1 II: «Die Souveränität beruht im Volke und wird unmittelbar durch die Aktivbürger und mittelbar von den durch die Verfassung eingesetzten Behörden ausgeübt.»
- <sup>78</sup> Vgl. GIACOMETTI, *ibid.*, 43 Fn. 46; USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 380a; ferner JAGMETTI, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom *pouvoir constituant* auf das schweizerische Verfassungsrecht, 3; KAUFMANN in KAUFMANN/GLASER, Der moderne Verfassungsstaat, N 19. Nach USTERI herrscht dieses Verständnis der Volkssouveränität in der Schweiz

fest, dass das Volk Legitimationssubjekt der Rechtsordnung ist, sondern auch den Rechtsgrundsatz, dass das Volk als höchstes Staatsorgan, insbesondere als verfassungsgebende Gewalt einzusetzen ist.<sup>79</sup>

Nach diesen einführenden Bemerkungen zum ideologischen Volksbegriff und seiner föderalistischen Ausprägung in der Schweiz gilt es im Folgenden, den hiervon zu unterscheidenden Volksbegriff zu behandeln, wie er im direktdemokratischen Verfahrensrecht erscheint. Grundsätzlich handelt es sich hierbei um zwei Formen: das Stimmvolk und die Antragsberechtigten. Beide Formen werden von der Aussage «Antrag aus dem Volk an das Volk» erfasst: Beim Antrag *aus dem Volk* erscheinen die Antragsberechtigten als Volk, beim Antrag *an das Volk* ist das Stimmvolk angesprochen. Da die Unterteilung auf einer Kategorisierung der politischen Rechte beruht, ist als Erstes darauf einzugehen, bevor das Stimmvolk und die Antragsberechtigten als Volk näher untersucht werden.

54

## § 9 Das «Volk» und die Kategorien politischer Rechte

### I. Der Begriff der politischen Rechte

Die Bundesverfassung gewährleistet die politischen Rechte allgemein.<sup>80</sup> Sie verlangt damit «die Einhaltung aller Vorschriften jeglicher Stufe, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen»<sup>81</sup>. Was politische Rechte sind, das heisst, was ein Recht zu einem politischen

55

---

seit 1830 vor und steht im Gegensatz zur Souveränität der Regierung (USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 381a mit Verweis auf RAPPARD, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848 – 1948, 66–68).

<sup>79</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 44 f.; vgl. RHINOW, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, 168–170, der auf die «spezifisch schweizerische Ambivalenz des Volkssouveränitätsgedankens» hinweist und darauf, dass die Schweizer Demokratie von Beginn weg «vom verwirklichen und dualistischen Bild des Volkes als *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* geprägt» (Hervorhebung belassen) gewesen sei.

<sup>80</sup> BV 34 I; stellvertretend dazu SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 4–18.

<sup>81</sup> OFK BV<sup>2</sup>, Art. 34-BIAGGINI, N 9, Hervorhebungen unterdrückt.

Recht macht und welchen ein bundesrechtlicher Schutz als politische Rechte zu- steht, ergibt sich einzig aus der Bundesverfassung. Welche politischen Rechte eingeräumt werden, bestimmt dagegen grundsätzlich das jeweilige Gemeinwesen.<sup>82</sup> Die politischen Rechte räumen Personen «einen Anspruch auf förmliche Mitwirkung am Verfahren der Staatswillensbildung ein»<sup>83</sup>. BV 34 I gewährleistet alle Rechte auf politische Partizipation auf sämtlichen staatlichen Ebenen, die Personen aufgrund keiner anderen Organzugehörigkeit als dem zum Stimmvolk eingeräumt werden; die rechtliche Bindungswirkung ist dabei ohne Bedeutung.<sup>84</sup> Zu den politischen Rechten zählen das aktive und das passive Wahlrecht, das Recht auf Teilnahme an Volksabstimmungen und das Recht, Wahlvorschläge, Volksinitiativen und -referenden rechtswirksam zu unterstützen.<sup>85</sup>

- 56 In einem weiteren Sinn wird der Begriff «Stimmrecht» sinnleich zu den politischen Rechten verwendet;<sup>86</sup> diese sinnleiche Verwendung hat sich in der Gesetzgebung wie auch in der Lehre mehrheitlich durchgesetzt.<sup>87</sup> Teilweise wird auch

---

<sup>82</sup> Die Unbestimmtheit des bundesverfassungsrechtlichen Begriffs in Bezug auf den Inhalt politischer Rechte ändert an seiner Selbständigkeit nichts. Der Gesetzgeber kann festlegen, welche politischen Rechte eingeräumt werden sollen, nicht jedoch, welche Rechte als politische Rechte zu gelten haben. Ein Recht kann als politisches Recht nur gelten, wenn es sich durch Auslegung von BV 34 I als ein solches erweist. Seine Bezeichnung und rechtssystematische Einordnung spielen dagegen keine Rolle (siehe zum Ganzen BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen, 1363).

<sup>83</sup> So meine Umschreibung in BISAZ, *ibid.*, 1365, Hervorhebungen unterdrückt, in Anlehnung an HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 306. Für einen knappen Überblick über alternative Umschreibungen vgl. BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen, 1364 f.

<sup>84</sup> Allgemein hierzu SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 9; zur Erfassung von Konsultativabstimmungen durch BV 34 und deren Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage siehe BGer, Urteil 1C\_51/2014 vom 25.03.2014 E. 2.4–2.10; sowie den Kommentar zu diesem Fall von Giovanni Biaggini in ZBI 116/2015 87, 95–99; ferner auch BGE 104 Ia 226; Appellationsgericht (BS), Urteil VD.2018.87 vom 05.02.2019, E. 3.4.

<sup>85</sup> Vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 13, m.w.H. Die «politisch fungierenden *ideellen Grundrechte* (Petitionsrecht, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw.)» sind nicht zu den politischen Rechten zu zählen (zum Ganzen TSCHANNEN, *ibid.*, Hervorhebungen belassen).

<sup>86</sup> KLEY, Politische Rechte, N 1.

<sup>87</sup> Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 136-AUBERT, N 1; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 4. In der BV wurde der Begriff «Stimmrecht» (vgl. noch aBV 74 II/III: «Stimm- und Wahlberechtigung») in der deutschsprachigen Fassung bis auf BV 39 IV

der Begriff «Volksrechte» in einem solchen weiten Sinn verwendet. Es empfiehlt sich jedoch, als Volksrechte bloss die Sachentscheidungsrechte ohne die Wahlrechte zu bezeichnen.<sup>88</sup> Das Stimmrecht wird zum Teil ebenfalls in diesem engeren Sinne verwendet, nämlich wenn zwischen Stimm- und Wahlrecht(en) unterschieden wird.<sup>89</sup> Der Unterschied zwischen dem auf diese Weise enger verstandenen Stimmrecht und den Volksrechten besteht in erster Linie in der Perspektive: Das Stimmrecht bezieht sich auf die subjektive Seite, auf den Anspruch des Individuums, die Volksrechte auszuüben; die Volksrechte beziehen sich dagegen auf die objektive Seite der politischen Rechte, die rechtlich eingeräumten «Instrumente» zur Beteiligung an der staatlichen Willensbildung.<sup>90</sup> Nach der hier verwendeten Begrifflichkeit können Volksrechte als direktdemokratische Instrumente bezeichnet werden, die dem Volk als Staatsorgan die vom Willen eines anderen Staatsorgans unabhängige Herbeiführung und rechtsverbindliche Entscheidung eines Sachgeschäfts ermöglichen.

Politische Rechte werden positivrechtlich, durch Verfassung oder Gesetz, vermittelt; sie sind keine («unveräusserlichen», «angeborenen») Menschenrechte, wie dies im Kontext der Aufklärung und der Französischen Revolution propagiert wurde.<sup>91</sup> Vielmehr ist es das positive Recht, das die Voraussetzungen dafür festlegt, wer sich darauf berufen kann.

57

---

durch das breitere «politische Rechte» ersetzt; dagegen finden die entsprechenden Begriffe «droit de vote» und «diritto di voto» in den französischen und italienischen Fassungen von BV 39 IV; 138 I; 139 I; 139b I; 141 I und 143 weiterhin Verwendung (siehe auch Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 136-AUBERT, N 1; vgl. dagegen TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 1).

<sup>88</sup> So auch TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 14.

<sup>89</sup> Stellvertretend GR KV 9. Das Stimmrecht kann auch noch enger, bloss als Beschlussrecht, verstanden werden (dazu gleich unten N 67 f.).

<sup>90</sup> Vgl. zur Begrifflichkeit stellvertretend Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 136-AUBERT, N 1; und TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 13 f.; ferner auch OFK BV<sup>2</sup>, Vorbem. Art. 136–142-BIAGGINI, N 2.

<sup>91</sup> AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 11–14.

## II. Die dualistische Rechtsnatur der politischen Rechte

- 58 Die herrschende Lehre und die bundesgerichtliche Rechtsprechung schreiben den politischen Rechten eine dualistische Natur zu.<sup>92</sup> Auf der einen Seite handle es sich um individuelle Rechte, auf der anderen Seite komme diesen eine staatliche (Organ-)Funktion zu. Der individuelle Aspekt kommt bei der systematischen Einordnung von BV 34 unter dem 2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele zum Ausdruck.<sup>93</sup> Der kollektive Aspekt wird darin sichtbar, dass der Volksentscheid als Ergebnis kollektiv ausgeübter politischer Rechte dem Staat zugerechnet wird.
- 59 In der Lehre wurde die Frage nach der Rechtsnatur der politischen Rechte bereits früh<sup>94</sup> und in der Schweiz «mit besonderer Akribie»<sup>95</sup> bearbeitet. Die praktische Relevanz ihrer Beantwortung hält sich jedoch in engen Grenzen. Auch wenn die Diskussion über die Rechtsnatur der politischen Rechte teils als unfruchtbar<sup>96</sup> oder gar «esoterisch»<sup>97</sup> angesehen wird, können nach NOWAK die dazu vertretenen Theorien als «wertvolle Entscheidungshilfen» für Rechtspolitiker und als «Grundgerüst für die Interpretation des positiven Rechts» dienen.<sup>98</sup> Für die prozessuale

---

<sup>92</sup> BGE 119 Ia 167, 172 E. 1d: «Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger nämlich nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr.»; BGE 99 Ia 724, 730 E. 1: «Mit dem politischen Stimm- und Wahlrecht dagegen übt der Bürger neben einem Individualrecht gleichzeitig auch eine Organkompetenz und damit öffentliche Funktionen aus.»; AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse, supplément*, N 1101; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 655–657; HÄFELIN et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, N 1381 f.; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 36; KUONI, *Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie*, N 68; MAHON, *La citoyenneté en droit public suisse*, N 4–8; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, N 2060; SAILE/BURGHERR, *Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden*, N 101; TORNAY, *La démocratie directe*, 8; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 48 N 11–15.

<sup>93</sup> Mit der Aufnahme der politischen Rechte in den Grundrechtskatalog von Verfassungen erübrigten sich viele Theorien, namentlich die funktionalistischen (NOWAK, *Politische Grundrechte*, 158).

<sup>94</sup> Vgl. etwa VUTKOVICH, *Wahlpflicht*, 66–88.

<sup>95</sup> NOWAK, *Politische Grundrechte*, 158.

<sup>96</sup> SPÜHLER, *Die Schranken der politischen Rechte*, 9.

<sup>97</sup> AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 27.

<sup>98</sup> So NOWAK, *Politische Grundrechte*, 158.

Durchsetzung der politischen Rechte mit der heute weit gefassten Beschwerdebefugnis in Stimmrechtsangelegenheiten ist die Frage nach ihrer Rechtsnatur kaum mehr relevant.<sup>99</sup>

Dogmatisch könne die herrschende dualistische Theorie nicht vollends überzeugen, da die gleichzeitige Ausübung eines individuellen Rechts und einer kollektiven Funktion (Organkompetenz) zu einem Ergebnis führe, das «absurde et insoutenable» sei.<sup>100</sup> Die Ausübung der Staatsgewalt wäre demnach nichts anderes als die Ausübung eines individuellen Rechts und das individuelle Recht hätte die Staatsgewalt zum Inhalt.<sup>101</sup> Weder die Staffelung der individuellen und kollektiven Aspekte noch die Substitution der einen durch die andere konnten sich jedoch in der Lehre durchsetzen.<sup>102</sup> Auch die monistischen Theorien wie die subjektivrechtliche Konzeption des Stimmrechts als individuelles Recht gegen den Staat und die funktionelle Theorie des Stimmrechts als Pflichterfüllung für den Staat widersprechen dem in der Schweiz vorherrschenden Grundverständnis der Demokratie und der «eingelebten und teils auch normativ verfestigten Übungen der politischen Rechte».<sup>103</sup> 60

Auch die im Wesentlichen von GIACOMETTI geprägte organische Theorie konnte sich in der Lehre gegenüber der dualistischen Konzeption nicht durchsetzen,<sup>104</sup> obwohl ihr eine «einheitliche Perspektive» und interne Kohärenz attestiert wird.<sup>105</sup> Die organische Theorie ordnet die politischen Rechte dem objektiven Recht zu, dem in diesem Bereich ein «hohe[r] Grad der Individualisierung»<sup>106</sup> zugeschrie- 61

---

<sup>99</sup> Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 15.

<sup>100</sup> AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 16 f.

<sup>101</sup> AUER, *ibid.*, 17.

<sup>102</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Theorien vermitteln insbesondere AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 77–126; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 11–22; NOWAK, Politische Grundrechte, 152–160; WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers, 36–41.

<sup>103</sup> So zu Recht TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 24.

<sup>104</sup> Diese Theorie wird insbesondere vertreten bei AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 76–101; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 206–211; ferner DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, 13.

<sup>105</sup> Vgl. AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 21 f.; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 26.

<sup>106</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 210; daran anschliessend AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 104 und *passim*.

ben wird, ohne dass diese hierdurch zu subjektiven öffentlichen Rechten oder Individualrechten verdichtet würden. Dieser im Hinblick auf den individuellen Aspekt nebulös bleibende Ansatz kontrastiert zur Vorstellung, dass die politischen Rechte auch individuelle Ansprüche zeitigen, was die organische Theorie bereits früh wirklichkeitsfern erscheinen liess.<sup>107</sup>

- 62 Dass das Stimmvolk als Staatsorgan handelt, erscheint mir zweifellos richtig. Die politischen Rechte sind als Organwalterkompetenzen aufzufassen; wer an einer Volksabstimmung mit seiner Stimme an der Beschlussfassung teilnimmt, handelt als Organwalter respektive nimmt Rechte wahr, die ihm das objektive Recht in seiner Funktion als Organwalter zuschreibt.<sup>108</sup> Insoweit ist meiner Ansicht nach der organischen Theorie beizupflichten.
- 63 Was die organische Theorie hingegen nur unbefriedigend erfassen kann, ist die heute mit BV 34 ebenfalls unzweifelhaft vorhandene individuelle Dimension der politischen Rechte. Als Grundrechte vermitteln die politischen Rechte dem Individuum ein Individualrecht darauf, dass sie als Organwalter des Stimmvolks anerkannt werden – mit all den damit verbundenen Rechten und Pflichten. Die politischen Rechte dienen der Beschlussfassung des Stimmvolks als Staatsorgan und

---

<sup>107</sup> Vgl. AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 22; und TSCHANNEN, *Stimmrecht und politische Verständigung*, N 26. Es dürfte insbesondere das als Gegensatz gedachte Verhältnis zwischen Staat und Bürger sein, das der organischen Theorie entgegensteht (vgl. etwa TSCHANNEN, *ibid.*). Ein Gegensatz, der beim genossenschaftlichen Demokratieverständnis (darauf verweist auch GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 209) oder beim rousseauistischen Staatsverständnis fehlt. In seiner rechtsvergleichenden Studie kommt NOWAK zum Schluss, dass die politische Freiheit im demokratischen Verfassungsstaat westlicher Prägung «prinzipiell subjektiviert und individualisiert» erscheine (NOWAK, *Politische Grundrechte*, 158). Auch wenn die Vorstellung der Bürger als «Teilorgane» heute angesichts individualistisch geprägten Denkens ungewohnt und etwas irritierend wirkt, so bleibt die organische Theorie für das Verständnis der Funktion der politischen Rechte im politischen System von Bedeutung. Wenn das Recht den Kreis der Stimmberechtigten festlegt und in Form politischer Rechte über Inhalt und Tiefe des Anrechts der Bürger auf Teilnahme an der staatlichen Entscheidungsfindung bestimmt, scheint es nicht abwegig, die kollektive Funktion der politischen Rechte im Vordergrund zu sehen. Ungeachtet der individualistischen Formulierung steht der Schutz einer korrekten kollektiven Entscheidungsfindung auch beim gerichtlich einklagbaren «Anspruch jedes Stimmberechtigten» im Vordergrund, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

<sup>108</sup> Zum Begriff des Organwalters siehe unten N 123–125.

kommen dessen Organwaltern zu. Die politischen Rechte als Grundrechte vermitteln diese Organwalterrechte dem Individuum.<sup>109</sup> Das Ineingreifen der politischen Rechte als Individualrechte und als Organkompetenzen geht jedoch noch weiter, was meiner Ansicht nach in der bisherigen dogmatischen Behandlung zu wenig berücksichtigt wurde. BV 34 «individualisiert» die Organkompetenzen nicht nur, sondern vermittelt den Organwaltern auch Ansprüche darauf, wie die Organwalterrechte auszugestalten und auszuüben sind. So sind etwa der Anspruch auf Organwalterstellung und die Gleichheit der Rechte der Organwalter individuelle Ansprüche, die das Individuum vom Staat einfordern kann und die heute von BV 34 als politische Rechte dem Individuum gewährleistet werden. Insofern ist eine individual- und grundrechtliche Dimension der politischen Rechte unzweifelhaft.

Die von der organischen Theorie gegen die dualistischen Theorien eingewandten theoretischen Unzulänglichkeiten<sup>110</sup> verkennen meiner Ansicht nach die eigentliche Besonderheit der Organwalterstellung des Stimmberechtigten im Stimmvolk: Der Stimmberechtigte kann bei der Ausübung der politischen Rechte seine eigenen Interessen verfolgen und wird in seiner Handlungsfreiheit durch die Organstellung selbst bei der Ausübung seiner Organwalterrechte nicht eingeschränkt. Die Organfunktion führt nicht dazu, dass der Stimmberechtigte ein von seinen Interessen abweichendes Staatsinteresse zu verfolgen hätte, wie das üblicherweise bei der Wahrnehmung einer Organwalterfunktion der Fall ist. Vielmehr ist es gerade die Idee der Demokratie, dass die Stimmberechtigten mit ihrem freien individuellen Willen als Organwalter gemeinsam Beschlüsse fassen, die das künftige Staatsinteresse festlegen. Aus diesem Grund ist es nicht zuletzt für den Stimmberechtigten ohne Bedeutung, ob er die politischen Rechte als Organwalter oder als Individuum ausübt.<sup>111</sup>

64

---

<sup>109</sup> Insofern kann die grundrechtliche Absicherung ohnehin eingeräumter Rechte überflüssig erscheinen.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen AFFOLTERS (AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 121–126).

<sup>111</sup> Zweifelhaft erscheint mir daher die Aussage GIACOMETTIS: «Auch der einzelne Stimmberechtigte will in der Referendumsdemokratie mit seiner Stimmgebung nicht ein subjektives Recht ausüben, sondern zur Bildung des staatlichen Willens im Sinne der Erzeugung eines Gesamtaktes beitragen.» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 208).

- 65 Im Gegensatz zur organischen Theorie hält TSCHANNEN die dualistische Konzeption gar für eine «theoretische Notwendigkeit», deren inneren Spannungen auszuhalten seien, denn diese Widersprüche spiegelten nur jene der funktionalen Differenzierung von Staat und Gesellschaft als zweier Handlungszusammenhänge im Gemeinwesen.<sup>112</sup> Diese Ansicht vermag angesichts des geltenden Rechts, der Übung der politischen Rechte und der dogmatischen Grundlagen am meisten zu überzeugen.<sup>113</sup>

### III. Drei Kategorien politischer Rechte

#### A. Allgemeines

- 66 Im direktdemokratischen Verfahren können im Wesentlichen drei Kategorien politischer Rechte unterschieden werden: das Beschluss-, das Antrags- und das Beratungsrecht.<sup>114</sup> Sie sind hierarchisch abgestuft in dem Sinn, dass das Beschlussrecht das Antrags- und das Beratungsrecht umfasst, das Antragsrecht dagegen nur das Beratungsrecht enthält, nicht aber das Beschlussrecht, das Beratungsrecht wiederum weder das Beschluss- noch das Antragsrecht.

---

<sup>112</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 26: «Die politischen Rechte operieren am Scharnier dieser prinzipiellen Rollendifferenzierung, indem sie gesellschaftliche Kräfte in staatlich-rechtliche Kräfte transformieren, um damit gesellschaftliche Vorgänge zu regulieren. Die Zweiheit der Perspektive mit allen daraus folgenden Inkohärenzen ist den politischen Rechten daher unentrinnbar eingeschrieben: die Perspektive des einzelnen und jene des Kollektivs, die Perspektive von oben und jene von unten. Vor diesem Hintergrund ist die dualistische Konzeption nicht pragmatische Verlegenheitslösung, vielmehr theoretische Notwendigkeit, deren innere Spannungen auszuhalten bleiben.»

<sup>113</sup> Vgl. auch KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 158 f.

<sup>114</sup> Vgl. EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 57; und bereits BENTHAM, Essay on Political Tactics, 11 f. und *passim*; vgl. in der Deutschen Staatslehre beispielsweise SCHRÖDER, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 75. BAUMANN nennt dagegen vier Rechte des Versammlungsteilnehmers (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 184): das Vorschlags-, Antrags-, Anfrage- und Rederecht (Beratungsrecht). Das Anfragerecht ist kein direktdemokratisches Instrument und auch nicht an einen Beschluss ausgerichtet ist. Nach der hier verwendeten Begrifflichkeit umfasst das Antragsrecht das Vorschlagsrecht.

## B. Beschlussrechte

Als Kern der demokratischen Rechte und Realisation der Volkssouveränität erscheinen die Beschlussrechte des Stimmvolks. Das Beschlussrecht bedeutet für den einzelnen Beschlussberechtigten nicht, dass er über den dem Stimmvolk gestellten Antrag beschliessen kann, einzig dem Stimmvolk steht dies zu. Das Beschlussrecht ermöglicht es dem einzelnen Stimmberechtigten vielmehr, mit seiner Stimme an der staatlichen Beschlussfassung (Volksabstimmung) über einen Antrag teilzunehmen. Die Beschlussrechte stehen ausschliesslich dem gesamten Stimmvolk zu – eine Eigenheit besteht in diesem Zusammenhang nur im Erfordernis des Ständemehrs auf Bundesebene.<sup>115</sup>

67

Das Beschlussrecht setzt den Rechtsträger in eine grundlegend andere Position, als dies das Antrags- oder das Beratungsrecht tun. BENTHAM/DUMONT drücken dies folgendermassen aus: «Parler pour ou contre, c'est exercer la fonction d'un avocat; voter pour ou contre, c'est exercer l'office d'un juge.»<sup>116</sup>

68

## C. Antragsrechte (an das Stimmvolk)

### 1. Allgemein

Antragsrechte sind Rechte, die es dem Rechtsträger erlauben, aus eigenem Recht und ohne Unterstützung eines anderen Organs selbständig oder gemeinsam mit einer bestimmten Mindestanzahl weiterer Rechtsträger dem Stimmvolk einen Beschluss zur rechtsverbindlichen Annahme oder Ablehnung vorzuschlagen.<sup>117</sup> Im Gegensatz zum Beschlussrecht ist das Antragsrecht somit nicht dem Stimmvolk als Organ vorbehalten. Im Falle von Pluralanträgen kann das Antragsrecht unterteilt werden in ein Recht, einen Antrag zu stellen, und ein Recht, ein Antragsbegehren zu unterstützen.

69

---

<sup>115</sup> Siehe dazu unten N 910 f.

<sup>116</sup> BENTHAM/DUMONT, *Tactique des assemblées législatives*, 140.

<sup>117</sup> Zum Antrag vgl. unten insbesondere N 209–381. Vgl. auch CARATSCHS Umschreibung: «Initiative im subjektiven Sinne (Antragsrecht) bedeutet die Befugnis, an den Träger der gesetzgebenden bzw. verfassungsetzenden Gewalt einen solchen Antrag zu stellen, der auf Erlass, Aenderung oder Aufhebung einer formellen Gesetzes- bzw. Verfassungsnorm gerichtet ist und der für die angesprochene und zuständige Instanz die Verpflichtung auslöst, über den Antrag zu beraten und zu entscheiden.» (CARATSCH, *Die Initiative zur Verfassungsrevision*, 19).

- 70 Die Antragsrechte haben zudienenden Charakter. Sie sollen die Ausübung der Beschlussrechte ermöglichen, denn die Antragstellung ist Voraussetzung dafür, dass das Stimmvolk seine Beschlussrechte selbst wahrnehmen kann. Aus Sicht der Volkssouveränität ist es notwendig, dass die Stimmberechtigten über das Antragsrecht verfügen.
- 71 Ganz im Gegensatz zu den Beschlussrechten ist aus dieser Sicht jedoch prinzipiell nichts gegen eine grosszügige Verteilung von Antragsrechten auch ausserhalb des Kreises der Stimmberechtigten einzuwenden, denn unabhängig vom jeweiligen Antragsteller erlaubt es die Antragstellung dem Stimmvolk letztlich, häufiger tätig zu werden und damit potenziell eine stärkere staatliche Bedeutung zu erlangen. Der Kreis der Antragsteller hat sich aus dieser Überlegung nicht auf die Stimmberechtigten zu beschränken; das Recht, Anträge zu stellen, könnte daher grundsätzlich auch juristischen Personen oder Personen ohne Stimmrecht verliehen werden. Diesem Aspekt wird im Folgenden besondere Beachtung geschenkt, weil sich in jüngerer Zeit verschiedene, dogmatisch nicht vollends überzeugende Neuerungen bei den politischen Rechten herausgebildet haben, die bezwecken, nicht stimmberichtigte Einwohner politisch besser einzubinden.<sup>118</sup>
- 72 Da das Stimmvolk ein schwerfälliges Organ mit beschränkten Kapazitäten ist, erfordern Praktikabilitätsüberlegungen, dass das Antragsrecht so verteilt und eingeräumt wird, dass von allen Anliegen nur die wichtigsten dem direktdemokratischen Verfahren zugeführt werden. Das Kriterium der Wichtigkeit ist dabei kein materielles, sondern ergibt sich daraus, dass das Anliegen von einem bestimmten Akteur oder von einer bestimmten Anzahl Personen durch Antragstellung als wichtig erachtet wird. Aus dieser Perspektive ist es von Bedeutung, dass die Wahl der Akteure, denen ein Antragsrecht an das Stimmvolk eingeräumt wird, für eine gewisse Relevanz ihrer Anträge garantieren kann. Gegen die Einräumung eines Antragsrechts mag sprechen, dass ein Akteur, oder zumindest die von ihm vertretenen Interessen, im Parlament bereits vertreten sind. Eine rechtspolitisch motivierte Einräumung eines Antragsrechts an juristische Personen oder natürliche

---

<sup>118</sup> Neben dem in verschiedenen Kantonen und Gemeinden eingeführten Ausländerstimmrecht ist namentlich auf das vereinzelt auf Gemeindeebene eingeräumte Jugend- und Ausländermotionsrecht hinzuweisen, vgl. hierzu BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen.

Personen ohne Stimmrecht muss sich jedenfalls im Lichte der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit rechtfertigen können.<sup>119</sup>

Das Antragsrecht wird im geltenden Recht neben den Stimmberechtigten auch Behörden,<sup>120</sup> Parlamentsminderheiten<sup>121</sup> oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften<sup>122</sup> eingeräumt.<sup>123</sup> Da es in dieser Arbeit um die Anträge aus dem Volk an das Volk geht, werden diese Beispiele nicht vertieft; sie zeigen aber immerhin bereits auf, dass das Antragsrecht nach geltendem Recht ohne Weiteres einem breiteren

73

<sup>119</sup> Dabei ist der gleiche, weitere Massstab anzusetzen wie bei der Umgrenzung des Demos, da es sich letztlich um eine weitgehend politische Bewertung handelt (siehe dazu unten N 138).

<sup>120</sup> So kommt etwa im Versammlungssystem den vorberatenden Behörden, in den Landsgemeindekantonen dem Parlament und dem Regierungsrat (KELLENBERGER, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 79 f.; SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 151–153; ausführlich auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 236–241) und in den Gemeinden dem Gemeinderat ein selbständiges und umfassendes Antragsrecht zu (vgl. APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 110; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 441; BURGHEER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 621 f. und 627; HEINIGER, Der Gemeinderat, 131–134; LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 46–49; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 2.1).

Im Urnensystem wird dem Parlament zum Teil das Recht eingeräumt, ein an sich nicht der Volksabstimmung unterstehendes oder ein nur dem fakultativen Referendum unterstehendes Geschäft einer Volksabstimmung zu unterstellen (vgl. stellvertretend SO GG 85 I). Ebenfalls Antragsrechte des Parlaments an das Volk sind das Gegenantragsrecht (vgl. dazu unten N 304) und das Recht, einen dem obligatorischen Referendum unterstehenden Antrag zu stellen (vgl. unten N 380).

<sup>121</sup> Stellvertretend ZH KV 33 II Bst. c; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1035; BÄTSCHMANN, Das Behördenreferendum in den Kantonen, 29 f.; SCHMID, Alte Unbekannte, 135–137.

<sup>122</sup> Zu nennen ist etwa das Kantonsreferendum auf Bundesebene (BV 141 I). Im Kanton Glarus kommt den «Gemeinden und ihren Vorsteherschaften» das Memorialsantragsrecht zuhanden der Landsgemeinde zu (GL KV 58 I Zweiter Satz; vgl. SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 150 f.; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 243).

<sup>123</sup> Zum Behördenreferendum siehe BÄTSCHMANN, Das Behördenreferendum in den Kantonen; PLATIPODIS, Das Behördenreferendum in den Kantonen; SCHMID, Alte Unbekannte. Kommt einer Behörde oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Antragsrecht zu, so kommt der Antrag an das Stimmvolk in einem internen Verfahren zustande, das seine eigenen Akteure und Verfahrensschritte vorsieht. Im direktdemokratischen Verfahren erscheinen diese juristischen Behörden erst im Antragsverfahren, nämlich als Antragsteller.

Spektrum von Akteuren eingeräumt werden kann, ohne dass dies demokratietheoretisch problematisch erschiene. Es gibt jedoch auch Akteure ohne Stimmberechtigung «aus dem Volk» (im Sinne von «Zivilgesellschaft»), denen das Antragsrecht eingeräumt wird.

- 74 Verbreitet scheint die Annahme zu sein, dass Versammlungsteilnehmer in der Gemeindeversammlung Anträge im Namen von juristischen Personen, namentlich einer politischen Partei, stellen können. Juristische Personen sind jedoch nicht stimmberechtigt. Sehr grosszügig ist die Praxis diesbezüglich im Kanton Glarus: So werden Memorialsanträge von privatrechtlichen Organisationen wie Parteien, Wirtschafts- und Berufsverbänden durch ihre stimmberechtigten «Vertreter» zugelassen und machen offenbar einen grossen Teil der eingereichten Anträge aus.<sup>124</sup> An der Glarner Landsgemeindeversammlung 2016 wurde beispielsweise ein Memorialsantrag des Glarner Kunstvereins behandelt; dass dieser als privatrechtliche juristische Person nicht über eine Stimmberechtigung verfügt, scheint nicht Gegenstand der ausführlichen Abklärungen zum Memorialsantrag gewesen zu sein.<sup>125</sup> An der gleichen Landsgemeindeversammlung haben zudem mehrere Versammlungsteilnehmer im Namen einer politischen Partei Anträge gestellt.<sup>126</sup>
- 75 STAUFFACHER hält es vom staatsrechtlichen Standpunkt aus für unwesentlich, ob ein Stimmberechtigter einen bestimmten Antrag in seinem eigenen oder im Namen einer privatrechtlichen Körperschaft oder Anstalt einreicht.<sup>127</sup> Dies trifft grundsätzlich nur schon deshalb nicht zu, da solche juristischen Personen über kein Antragsrecht verfügen.<sup>128</sup> Soll der Kreis der Antragsberechtigten weiter gezogen werden als jener der Stimmberechtigten, muss dies aufgrund einer genügenden Rechtsgrundlage erfolgen. Dass «jeder Stimmberechtigte» über ein Antragsrecht verfügt,<sup>129</sup> ermächtigt einen solchen nicht, im Namen von juristischen Personen (ohne Antragsberechtigung) Antrag zu stellen.<sup>130</sup> Da es sich bei der Einräumung

---

<sup>124</sup> SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 148 und 151 f.; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 245–247.

<sup>125</sup> Vgl. zu Traktandum 8 der Glarner Landsgemeinde vom 01.05.2016, <[www.landsgemeinde.gl.ch/node/431](http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/431)> (19.11.2019).

<sup>126</sup> Vgl. insbesondere die Voten zum Traktandum 6 der Glarner Landsgemeinde vom 01.05.2016, <[landsgemeinde.gl.ch/node/429](http://landsgemeinde.gl.ch/node/429)> (19.11.2019).

<sup>127</sup> STAUFFACHER, *ibid.*, 246.

<sup>128</sup> GL.A. STÖCKLI, Die politischen Rechte, 188 f.

<sup>129</sup> Vgl. GL KV 58 I.

<sup>130</sup> Vgl. aber SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 148.

von Antragsrechten um einen wesentlichen Bestandteil der Realisierung der politischen Rechte handelt, ist hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage zu fordern.<sup>131</sup> Wird das Antragsrecht einem weiteren Kreis (natürlicher und) juristischer Personen eingeräumt, so muss dies rechtsgleich, nach transparenten und objektiven Kriterien erfolgen.

Eine solche Rechtsgrundlage besteht im Kanton Nidwalden, wobei das Antragsrecht sehr eingeschränkt erteilt wurde. Juristische Personen des privaten (oder öffentlichen) Rechts mit Sitz im Kanton sind in Nidwalden antragsberechtigt, wenn der Erlass, die Aufhebung oder Abänderung eines Finanzbeschlusses zugunsten eines gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Zwecks verlangt wird.<sup>132</sup> Im nidwaldischen Gemeinderecht gilt die entsprechende Regelung für juristische Personen mit Sitz in der jeweiligen Gemeinde.<sup>133</sup>

76

## 2. Rückzugsrecht

### a) *Begriff*

Wenn ein Antrag ein Vorstoss ist, über den ein rechtsverbindlicher Beschluss gefasst werden muss, so kann das Rückzugsrecht als das Recht bezeichnet werden, diesen Antrag der Beschlussfassung wieder zu entziehen.<sup>134</sup> Sofern ein Rückzugsrecht besteht, ist dieses an das Antragsrecht gekoppelt. Mit dem Rückzug eines Antrags werden neben dem zurückgezogenen Antrag auch die Anträge hinfällig, die akzessorisch zu diesem sind. Alle anderen Anträge bestehen weiter – selbst wenn sie im Zusammenhang mit dem zurückgezogenen eingebracht worden waren.<sup>135</sup>

77

---

<sup>131</sup> Zum Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Grundzüge der politischen Rechte vgl. N 323. Zumindest die Zulässigkeit einer Erweiterung des Kreises von Antragsberechtigten gegenüber jenem der Stimmberechtigten ist m.E. in der Verfassung vorzusehen.

<sup>132</sup> NW KV 54 IV Ziff. 3; vgl. auch RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 281.

<sup>133</sup> NW GemG 64 Ziff. 2.

<sup>134</sup> Wenn in dieser Arbeit vom Rückzugsrecht die Rede ist, betrifft dieses nicht das Antragsbegehren, sondern den Antrag selbst. In der Literatur wird die Unterscheidung zwischen dem Rückzug eines Antrags und dem Rückzug der Unterstützungsbekundung zugunsten eines Begehrens nicht immer vorgenommen, vgl. bspw. LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 46; dagegen Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 8.

<sup>135</sup> Zur Akzessorietät von Anträgen zueinander vgl. unten N 309–321.

- 78 Zum Teil wird das Rückzugsrecht gewissermassen als naturgemässer Bestandteil des Antragsrechts aufgefasst. Dies will heissen, dass wer über das Recht verfügt, einen Antrag zu stellen, auch kompetent sei, diesen wieder zurückzuziehen.<sup>136</sup> So pauschal ist diese Ansicht unzutreffend. Richtig ist vielmehr, dass ein Antrag ohne spezielle Ermächtigung nur zurückziehen kann, wer diesen Antrag gestellt hat; insofern ist das Rückzugsrecht an das Antragsrecht gekoppelt. Bei der Volksinitiative sprechen tatsächlich gewichtige Gründe dafür, dem Antragsteller das Rückzugsrecht einzuräumen; beim fakultativen Referendum dagegen ist ein solches Recht grundsätzlich ausgeschlossen.
- 79 Der Antrag steht an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft, er ist auch ein Instrument des staatlichen Beschlussverfahrens und zwingt den Staat zur Vornahme von Handlungen. Einen Antrag zu stellen, kann sowohl als Ausübung eines individuellen Rechts als auch als Wahrnehmung einer Organwalterfunktion aufgefasst werden. Im ersten Fall erscheint die Einräumung des Rückzugsrechts (bis zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens) naheliegend, da der Antragsteller als Partei mit einem Parteienanliegen auftritt, auf das er wieder zurückkommen können sollte. Im zweiten Fall kommt dem Antragsteller als Organwalter auch die Rolle zu, auf Probleme aufmerksam zu machen und diese der politischen Diskussion zuzuführen; der Antrag kann sich in dieser Perspektive mit der Einbringung in das Entscheidungsverfahren von den Antragstellern emanzipieren, weshalb auch ein Rückzugsrecht ausser Betracht fallen kann.
- 80 Für die Einräumung des Rückzugsrechts ist entscheidend, in welchem Stadium des Verfahrens der Antrag gestellt wird und ob es einen inhaltlichen und/oder formellen Gestaltungsspielraum gibt, in welchem dem Rückzugsrecht eine Funktion im Verfahren (namentlich als Verhandlungspfand) zukommen könnte.

**b) Rückzugsrecht bei bestimmten Antragsarten**

- 81 Das Referendum als Ordnungsantrag beinhaltet keinen Sachantrag, über den Kompromisse gefunden werden könnten; ein Referendumskomitee kann nicht gemeinsame Interessen aller Antragsteller vertreten, da es neben der gemeinsam beantragten Volksabstimmung über einen Parlamentsbeschluss keine solche geben

---

<sup>136</sup> Das ist bei privatrechtlichen Versammlungen grundsätzlich der Fall, vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfiel, N 71; in Bezug auf das Initiativrecht vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 443.

muss.<sup>137</sup> Der Erlass oder der Beschluss des Parlamentes soll zu diesem Verfahrenszeitpunkt auch nicht mehr angepasst werden.<sup>138</sup> Das Rückzugsrecht ist beim Volksreferendum daher unzulässig<sup>139</sup> und wird häufig auch gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>140</sup>

Die Verfahrenseinleitungsinitiative, wie namentlich die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung, hat wie das Volksreferendum einen Ordnungsantrag zum Gegenstand und wie bei diesem muss bei den Gründen für die Unterstützung keine Einigkeit zwischen den Antragstellern bestehen. Wegen dieser fehlenden gemeinsamen Stossrichtung der Antragsteller bei der Verfahrenseinleitungsinitiative ist eine Rückzugsermächtigung meiner Ansicht nach von vornherein ausgeschlossen, denn jede Konzession, zugunsten derer in einen Rückzug eingewilligt würde, könnte potenziell den Interessen von Antragstellern widersprechen.<sup>141</sup>

82

---

<sup>137</sup> Dazu unten N 190 f.

<sup>138</sup> Das Parlament soll durch Locken mit dem Rückzug des Referendums auch nicht veranlasst werden, auf seinen Erlass zurückzukommen (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1017).

<sup>139</sup> HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 1732.

<sup>140</sup> Anstelle vieler BPR 59b; AG GPR 46 III; JU LDP 96 II; SO GpR 152 III.

<sup>141</sup> Siehe auch unten N 196. HANGARTNER/KLEY erkennen die parallele Rechtssituation von Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung und Volksreferendum (HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 786). Namentlich nennen sie auch die Möglichkeit mehrerer Initiativkomitees bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung. Sie gehen jedoch davon aus, dass sie das Problem des Rückzugs durch ein gemeinsames Handeln der verschiedenen Komitees lösen können. Nur für den wohl sehr seltenen Fall, dass der zustande gekommene, gültige Ordnungsantrag objektiv gesehen hinfällig geworden wäre (etwa da dieser bereits erfüllt wurde), wäre ein solches Vorgehen vorstellbar, wobei nicht von einem Rückzug gesprochen werden sollte (denn letztlich hat ein solcher Ordnungsantrag seine Durchführbarkeit und damit seine Gültigkeit verloren, weshalb er zu kassieren ist). Ansonsten würde dieses Vorgehen voraussetzen, dass die Antragsunterstützer mit ihrer Unterstützungsbekundung nicht den (auf den Verfahrensschritt beschränkten) Ordnungsantrag, sondern die von den Antragsbegehrenden formulierten Begründung der Antragstellung unterstützt hätten, was m.E. nicht angenommen werden kann. Dass die Antragsunterstützer die Antragsbegehrenden als ihre Repräsentanten einsetzen wollten, scheint mir bei Ordnungsanträgen ausgeschlossen. Über eine zustande gekommene, gültige Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung ist daher m.E. zwingend abzustimmen, wenn der beantragte Ordnungsantrag nicht objektiv gesehen vollumfänglich hinfällig geworden ist.

- 83 Im Kanton Nidwalden ist es zulässig, nicht nur Anträge, sondern auch Gegenanträge («Gegenvorschläge») zurückzuziehen.<sup>142</sup>

**c) Zulässigkeit eines «Teilrückzugs»**

- 84 Der Teilrückzug eines Antrags wird zuweilen mit dem Argument *a maiore ad minus* pauschal für zulässig befunden;<sup>143</sup> KÖLZ will dies zumindest für den Fall gelten lassen, dass die Rückzugsklausel den Teilrückzug ausdrücklich vorsieht.<sup>144</sup> Das Argument geht fehl, da ein Teilrückzug immer auch ein Abweichen vom ursprünglichen Antrag bedeutet, was beim vollständigen Rückzug gerade nicht der Fall ist. Der Teilrückzug ist daher nicht bloss ein Minus im Verhältnis zum vollständigen Rückzug.<sup>145</sup> Da Änderungen am Antrag unzulässig sind, müsste der Teilrückzug generell verboten sein.<sup>146</sup> Vereinzelt wird ein Teilrückzug entsprechend gesetzlich ausdrücklich verboten.<sup>147</sup>
- 85 Wenn Gerichte den Teilrückzug und damit eine Änderung des Antrags teilweise trotzdem zugelassen haben, dürfte dies einer anderen Überlegung entspringen: Ein Teilrückzug kann nur da sinnvoll sein, wo formelle Hürden dem sofortigen Einbringen eines neuen, angepassten Antrags anstelle des ursprünglichen entgegenstehen. Der vermeintliche Teilrückzug oder die vermeintliche Änderung des ursprünglichen Antrags erscheint daher als neuer Antrag der Antragsteller des ursprünglichen Antrags, den man aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der

---

<sup>142</sup> NW KV 55 III.

<sup>143</sup> Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 6.

<sup>144</sup> KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 26 f. mit Verweis auf BGE 105 Ia 362, 368 E. 9; zur Rückzugsklausel als Rückzugsermächtigung vgl. insbesondere unten N 194–200.

<sup>145</sup> Vgl. bereits AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 163; ferner TORNAY, La démocratie directe, 132 f.; vgl. auch BGer (I. ÖRA), Urteil vom 12.12.1989 in ZBI 92/1991 164, 168 f. E. 5a; und RJJ 1998 129, 134 E. 2a.

<sup>146</sup> Das Kantonsgericht des Kantons Jura verkennt in seinem Urteil vom 12.11.1997 in RJJ 1998, 129, 134–137 E. 2b und c, dass die Kompetenz zur Änderung eines Anliegens von den Antragstellern nicht anhand einer entsprechenden Klausel auf den Unterschriftenbogen auf irgendjemanden übertragen werden kann, da ihnen diese Kompetenz selbst gar nicht erst zusteht. Im Kern ginge es nämlich darum, die formellen Hürden zur Einreichung eines Antrags mit der Fiktion der «Änderung des Antrags» zu umgehen. Die Antragsteller können aber über diese Verfahrensbestimmungen nicht verfügen.

<sup>147</sup> SG RIG 55 II. Unzulässig ist der Teilrückzug teilweise auch, wo dies nicht gesetzlich ausdrücklich festgelegt ist, so etwa im Kanton Genf, vgl. GRODECKI, L'initiative populaire, N 1298.

Verfahrensökonomie zulässt, ohne die an sich vorgeschriebenen formellen Schritte nochmals einzufordern. Gerade im Spezialfall eines Einzelantrags drängt sich ein solches Vorgehen auf.<sup>148</sup> Als Voraussetzungen einer solchen erleichterten Neueinreichung sind jene der Teilgültigkeit heranzuziehen; so hat der neu eingereichte Antrag ein sinnvolles Ganzes zu ergeben, darf nicht mit dem weggelassenen Teil verknüpft und im Vergleich zu diesem nicht bloss von untergeordneter Bedeutung sein.<sup>149</sup> Der «Teilrückzug»<sup>150</sup> darf zudem nicht gesetzlich untersagt sein.<sup>151</sup>

**d) «Aufrechterhalten» eines Antrags durch einen anderen als den Antragsteller?**

Im Versammlungssystem findet sich bezüglich des Rückzugsrechts eine weitere besondere Regelung: Die Gemeindegesetze der Kantone Glarus und Nidwalden sehen vor, dass ein Antrag, der vom Antragsteller (nach der Veröffentlichung) zurückgezogen wurde, von jedem Antragsberechtigten «aufrechterhalten» werden könne.<sup>152</sup> Wie ein Antrag nicht von einem anderen als dem Antragsteller zurückgezogen werden kann, ist es jedoch auch nicht möglich, dass dessen Rückzug durch eine andere Person verhindert wird. Das Gesetz kann dennoch vorsehen, dass jeder Antragsberechtigte sofort einen neuen Antrag einreichen kann, der dem zurückgezogenen Antrag inhaltsgleich ist. Wie bei der «Antragsänderung» und

86

<sup>148</sup> Die Zulässigkeit eines Teilrückzugs einer Einzelinitiative bejaht EGV-SZ 2006 B 7.1, 144, 150–152 E. 4. Entgegen der Ansicht von HUWYLER (HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 91 Fn. 181) kann daraus nicht auf die generelle Zulässigkeit eines Teilrückzugs geschlossen werden.

<sup>149</sup> Siehe dazu unten N 503–507. Dass der neue Antrag vom ursprünglichen Antrag umfasst sein muss, ergibt sich bereits aus der Fiktion des Teil-Rückzugs. Zudem ist kein Grund ersichtlich, weshalb den Antragstellern eine erleichterte Einreichung eines Antrags erlaubt werden sollte, der materiell über den ursprünglichen hinausgeht.

<sup>150</sup> Sowohl der Begriff «Teilrückzug» als auch der Begriff «Änderung des Antrags» sind unzutreffend und nur daher gebräuchlich, da sie die Zulässigkeit einer pragmatischen Lösung in bestimmten Härtefällen suggerieren; sie sind aus dogmatischen Gründen zu vermeiden.

<sup>151</sup> So aber SG RIG 55 II.

<sup>152</sup> GL GG 38 II; und NW GemG 70. Im nidwaldischen Gemeinderecht besteht diese Möglichkeit für zurückgezogene Anträge im Urnensystem während einer Frist von 10 Tagen nach erfolgter Bekanntgabe des Rückzugs (NW GemG 80 II und 126). Die Bezeichnung der Aufrechterhaltung erscheint verunglückt: Ein zurückgezogener (und damit nicht mehr aufrechterhaltener) Antrag kann logischerweise nicht mehr aufrechterhalten werden.

dem «Teiltrückzug» handelt es sich auch in dieser Konstellation um eine falsch etikettierte Erleichterung der Einreichung eines ganz bestimmten, nämlich materiell identischen, neuen Antrags. Eine solche Regelung kann etwa aus verfahrensökonomischen Überlegungen gerechtfertigt werden; so muss nicht jeder Unterzeichner eines Antrags einen gleichlautenden Antrag stellen, um sicherzugehen, dass dieser nicht gegen seinen Willen zurückgezogen wird.

## D. Beratungsrecht (in der Versammlung)

- 87 Das Beratungsrecht<sup>153</sup> (auch Äusserungs-<sup>154</sup>, Aussprache-<sup>155</sup>, Diskussions-<sup>156</sup>, Rederecht<sup>157</sup> oder ähnlich<sup>158</sup>) erlaubt es dem Rechtsträger, sich in der Diskussion zum jeweiligen Verhandlungsgegenstand in der (Lands-)Gemeindeversammlung zu äussern. Das Beratungsrecht setzt voraus, dass die Beratung des Verhandlungsgegenstands in einem förmlichen Verfahren stattfindet, was nur im Versammlungs-, nicht jedoch im Urnensystem der Fall ist.

---

<sup>153</sup> So hat der Stimmberechtigte an der Glarner Landsgemeinde nach GL KV 57 I Bst. c das Recht «zu raten [beraten], zu mindern und zu mehrern». Siehe auch HUWYLER, *ibid.*, 52 und *passim*; SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 243 Fn. 57; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 265 und *passim*.

<sup>154</sup> Vgl. BE GG 48; GL GG 59 II; SG GG 39 II; ZH GG 22 II; Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 16.

<sup>155</sup> METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 149 und *passim*; RITZMANN, Das Antragsrecht in der Gemeindeversammlung, 293; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 233.

<sup>156</sup> APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 131 f. Fn. 71; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 410; KELLENBERGER, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 80; ferner auch STÖCKLI, Die politischen Rechte, 187.

<sup>157</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 420 f.; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 629 f.; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 106; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 38; ferner ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 24 und *passim*.

<sup>158</sup> Etwa «Anspruch auf freie Meinungsäusserung» (RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 105) oder «Redefreiheit» (APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 126 f.; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 105).

Das Beratungsrecht schliesst zwingend ein Teilnahmerecht an der Beratung mit ein<sup>159</sup> und kann daher inhaltlich abgestuft werden. Es berechtigt grundsätzlich dazu, Informationen zum Gegenstand zu erfragen oder zusätzliche Informationen zu diesem einzubringen, Stellung zu Anträgen zu beziehen und Abstimmungsempfehlungen abzugeben. In Abgrenzung zum Antragsrecht berechtigt es nicht dazu, Anträge im rechtlichen Sinne zu stellen. Das Beratungsrecht ermöglicht es nicht, die Versammlung dazu zu bewegen, zu einer Stellungnahme Beschluss zu fassen. Da das Beratungsrecht keine Handlung eines Staatsorgans auslösen kann, handelt es sich bei diesem um eine besondere Petitionsform, deren Besonderheit darin besteht, dass es seinen Rechtsträger in einem förmlichen Willensbildungsverfahren zu Meinungsäusserungen zum jeweiligen Verhandlungsgegenstand ermächtigt.<sup>160</sup> 88

Das Beratungsrecht ermöglicht es dem Rechtsträger im Gegensatz zum Antragsrecht, «nur mittelbar» auf die Willensbildung der Versammlung einzuwirken.<sup>161</sup> Anders als bei Stellungnahmen von geladenen Experten geht es beim Beratungsrecht in der Versammlung um «politisches» Gehör. Im Gegensatz zum rechtlichen Gehör besteht hierzu kein Anspruch aufgrund einer besonderen Betroffenheit durch den zu fällenden Entscheid, vielmehr ist es einem Nichtstimmberechtigten verwehrt, an der Beratung teilzunehmen, «selbst wenn seine privaten Interessen durch den Verhandlungsgegenstand berührt werden»<sup>162</sup>. Das Beratungsrecht kann Nichtstimmberechtigten jedoch gesetzlich eingeräumt werden. 89

Wird das Beratungs-, nicht aber das Antragsrecht im geltenden Recht ausdrücklich eingeräumt, wird teilweise argumentiert, dass das Beratungsrecht das Antragsrecht 90

<sup>159</sup> Je nach Regelung können Nichtstimmberechtigte (auf gesonderten Plätzen, vgl. BL GG 53 II; BE Ittigen GPR 70 Bst. c) als Zuhörer einer Gemeindeversammlung beiwohnen. Vereinzelt kann ihnen der Versammlungsleiter die Teilnahme auch verwehren (so bspw. UR Bürglen V 23 I).

<sup>160</sup> Zur schwierigen Abgrenzung von Petitionsrechten und politischen Rechten vgl. BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen, 1363–1366.

<sup>161</sup> ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 132.

<sup>162</sup> STÖCKLI, Die politischen Rechte, 188: «Die Orientierung der Gemeindeversammlung über die Begründung betroffener Nichtstimmberechtigter hat durch den Gemeinderat zu erfolgen.»

miteinschliesse.<sup>163</sup> In diesem Sinne steht auch die viel beachtete,<sup>164</sup> im Kern rechtspolitische Argumentation RITZMANNs, das Antragsrecht bilde eine «notwendige Ergänzung» des Beratungsrechts, «denn wer sich in einer Versammlung über etwas aussprechen» dürfe, müsse «logischerweise seine Aussprache in einen Antrag zusammenfassen können, wenn diese nicht nur platonischen Wert haben» solle.<sup>165</sup> Namentlich GIACOMETTI hat das Recht, unselbständige Anträge zu traktandierten Geschäften zu stellen, im Anschluss an RITZMANN als Ausfluss des Beratungsrechts angesehen.<sup>166</sup> Doch auch RITZMANN meinte demgegenüber zu Recht, dass das Antragsrecht begrifflich das Beratungsrecht enthielte und nicht umgekehrt.<sup>167</sup> Daran schliesst VITAL an und argumentiert, dass sich «[a]us dem Zweck des Versammlungssystems und aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgebung [...] auch der Anspruch der Versammlung darauf» ergebe, «dass ein gestellter Antrag auch begründet und besprochen werden kann, damit Klarheit über Sinn und Tragweite besteht und sich auch die Gegner darüber aussprechen können».<sup>168</sup>

- 91 Der Sache nach umfasst das Antragsrecht somit das Beratungsrecht und nicht umgekehrt. Dies wird auch daraus ersichtlich, dass das Gesetz Ausstandspflichtigen teilweise das Beratungs-, nicht aber das Antragsrecht vorbehält.<sup>169</sup> Besonders zu

---

<sup>163</sup> So etwa in Glarus nach GL KV 57 I Bst. c (siehe dazu STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 265). Nach HUWYLER umfasst das Beratungsrecht (vgl. HUWYLER, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, 119: «Probleme der Beratungspflicht oder, wie man auch sagen könnte, des Beratungsrechtes des Volkes») gar auch das Beschlussrecht, wenn er es umschreibt als «Recht der Stimmberechtigten, anlässlich der Gemeindeversammlung zu den einzelnen Sachvorlagen Stellung zu nehmen, mit formellen und materiellen Anträgen den Gang der Beratungen zu bestimmen und über diese zu befinden» (HUWYLER, *ibid.*, 121).

<sup>164</sup> Vgl. stellvertretend ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 132 Fn. 696; KELLENBERGER, Die Landgemeinden der schweizerischen Kantone, 76; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 187.

<sup>165</sup> RITZMANN, Das Antragsrecht in der Gemeindeversammlung, 293.

<sup>166</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 543; mit Verweis darauf behauptet SCHERRER, dass sich dieses Antragsrecht «als logische Folge aus dem an der Bürgerversammlung geltenden Ausspracherecht» ergebe (SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 233).

<sup>167</sup> RITZMANN, Das Antragsrecht in der Gemeindeversammlung, 293.

<sup>168</sup> VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 63.

<sup>169</sup> So dürfen sich Ausstandspflichtige nach BE GG 48 II «vor Verlassen des Raumes zur Sache äussern».

erwähnen ist der Fall des Kantons Thurgau, wo das Beratungsrecht ohne Antragsrecht Nichtstimmberechtigten eingeräumt werden kann: Die Verfassung des Kantons Thurgau sieht vor, dass Gemeinden ihren Einwohnern ohne Schweizer Bürgerrecht das Beratungsrecht einräumen dürfen.<sup>170</sup> Auf kantonaler Gesetzesstufe wird dieselbe Möglichkeit auch zugunsten von Jugendlichen erwähnt.<sup>171</sup> Mehrere Gemeinden machen hiervon inzwischen Gebrauch.<sup>172</sup> Von den gegenwärtig 80 Gemeinden sehen 20 Gemeinden Beratungsrechte für Nichtstimmberechtigte vor, 14 Gemeinden räumen Beratungsrechte sowohl niedergelassenen Ausländern als auch Schweizern ab dem 16. Altersjahr ein,<sup>173</sup> 6 Gemeinden ausschliesslich niedergelassenen Ausländern (ab dem 18. Altersjahr)<sup>174</sup>. Das Beratungsrecht bringt es mit sich, dass die Nichtstimmberechtigten mit Beratungsrecht zur Gemeindeversammlung einzuladen sind.<sup>175</sup> Das Beratungsrecht berechtigt zur Teilnahme und Meinungsäusserung an der Gemeindeversammlung, nicht jedoch zur Antragstellung oder zur Beschlussfassung.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> TG KV 19: «Ausländer können nach dem Gesetz in Gemeindeangelegenheiten beratend mitwirken.»

<sup>171</sup> TG StWG 2 I: «Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass in der Gemeinde wohnhafte Jugendliche oder niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer beratend mitwirken, insbesondere an der Gemeindeversammlung teilnehmen und Meinungen vertreten können.»

<sup>172</sup> Nicht mehr aktuell ist daher der in den folgenden Werken beschriebene Rechtsstand: HEUSSER, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, 63 f.; MAHON/PULVER, Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales: l'exemple de Neuchâtel, 203 f.; RUDIN, Ausländische Personen in der Politik, N 25.83; Komm TG KV<sup>2</sup>, § 19-STÄHELIN, N 1 f.

<sup>173</sup> Wobei aus den Regelungen nicht immer klar hervorgeht, welche Altersgrenze für die niedergelassenen Ausländer hierfür gelten soll. Siehe TG Basadingen-Schlattingen V 7 Ziff. 2; TG Bischofszell V 13; TG Egnach V 7; TG Gachnang V 7 III; TG Herdem V 7 II; TG Hüttlingen V 5 II; TG Langrickenbach V 8; TG Märstetten V 5; TG Münsterlingen V 6 II; TG Roggwil V 6; TG Romanshorn V 8; TG Schlatt V 7 II; TG Stettfurt V 8 II; TG Wäldi V 9 II.

<sup>174</sup> TG Altnau V 7; TG Bottighofen V 2.2 II [Diese ungewöhnliche Nummerierung entspricht jener der Gemeindeordnung.]; TG Gottlieben V 9; TG Hauptwil-Gottshaus V 6; TG Kesswil V 7; TG Lengwil V 8 II.

<sup>175</sup> So ausdrücklich TG Gottlieben V 9: «Sie [die in der Gemeinde niedergelassenen Ausländer ab dem vollendeten 18. Altersjahr] erhalten zu den Gemeindeversammlungen eine Einladung ohne Stimmausweis.»

<sup>176</sup> So ausdrücklich TG Lengwil V 8 II; TG Stettfurt V 8 II; und TG Wäldi V 9 II.

- 92 Meiner Ansicht nach ist das Beratungsrecht Teilgehalt des Beschlussrechts<sup>177</sup> und, zumindest in beschränktem Masse,<sup>178</sup> auch des Antragsrechts. Im Privatrecht wird im Zusammenhang mit der Stellvertretung häufig eine Untrennbarkeit von Stimm- und Beratungsrecht angenommen.<sup>179</sup> Bei den politischen Rechten scheint es mir ebenfalls unzulässig, das Beratungsrecht vom Beschlussrecht oder vom Antragsrecht zu lösen. Umgekehrt halte ich es jedoch prinzipiell für unproblematisch, das Beratungsrecht unabhängig (und damit getrennt) vom Beschlussrecht einzuräumen – gegen eine solche Möglichkeit dürften in erster Linie Praktikabilitätsüberlegungen sprechen.

#### **IV. Bedeutung der Kategorisierung für die Bestimmung des «Volks»**

- 93 Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass der bei Weitem bedeutendste Akteur des direktdemokratischen Verfahrens das Stimmvolk ist: Dieses verfügt über das Beschlussrecht und seine «Mitglieder» grundsätzlich über das Antrags- und das Beratungsrecht.
- 94 Daneben führt die Einräumung von Antragsrechten an natürliche und juristische Personen «aus dem Volk» dazu, dass das «Volk» von Antragsberechtigten weiter als das Stimmvolk gefasst sein kann. Damit erscheinen neue Akteure, die ein direktdemokratisches Verfahren auslösen können; dies können namentlich juristische Personen wie politische Parteien oder Verbände sein, denkbar wäre auch, nichtstimmberechtigten Einwohnern Antragsrechte einzuräumen. Die potenziell unterschiedliche Zusammensetzung der Antragsberechtigten bringt es mit sich, dass das «Volk» als Gesamtheit der Antragsberechtigten im Anschluss an die nun folgende Diskussion des Stimmvolks separat zu behandeln ist.<sup>180</sup>
- 95 Dagegen schafft das Beratungsrecht als Petitionsrecht keinen neuen Akteur des direktdemokratischen Verfahrens.

---

<sup>177</sup> Vgl. auch ERNST, Kleine Abstimmungsfiel, N 24.

<sup>178</sup> Wer Anträge stellen darf, muss sich zwar nicht zwingend an der Diskussion beteiligen können; ein Antragsteller muss aber zumindest seinen Antrag begründen können.

<sup>179</sup> Vgl. stellvertretend ERNST, Der Beschluss als Organakt, 22.

<sup>180</sup> Siehe dazu unten N 174–207.

## § 10 Das Stimmvolk

### I. Die Stimmberechtigten als Volk («Stimmvolk»)

#### A. Begriffliches

Als Stimmvolk i.w.S. werden im direktdemokratischen Verfahren in erster Linie 96 die (potenziell) Stimmberechtigten des jeweiligen Gemeinwesens bezeichnet. In einem engeren Sinn wird unter dem Stimmvolk das Staatsorgan Volk verstanden, welches alle Stimmberechtigten als Organwalter umfasst.<sup>181</sup>

In diesem engeren Sinn ist das Stimmvolk jenes Staatsorgan, das in seinem Zu- 97 ständigkeitsbereich im hierfür vorgesehenen direktdemokratischen Verfahren Organakte vornehmen und damit für den Staat verbindliche Beschlüsse (Volksentscheide<sup>182</sup>) fassen kann. Anträge «an das Volk» sind Anträge an das Stimmvolk.

#### B. Die Einheit der politischen Rechte und die Gleichheit der Stimmberechtigten

Die Stimmberechtigten üben die dem (Stimm-)Volk eingeräumten Beschluss- 98 rechte aus.<sup>183</sup> Da die Beschlussrechte auch die Antragsrechte (und Beratungsrechte) umfassen, stehen den Stimmberechtigten grundsätzlich alle politischen Rechte des jeweiligen Gemeinwesens – in vollem Umfang – zu.<sup>184</sup> Diese politische Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten ergibt sich als Erfordernis für alle

---

<sup>181</sup> Siehe dazu unten N 107–125.

<sup>182</sup> In der Schweiz wird der Begriff «Volksentscheid» für Beschlüsse des Stimmvolks heute häufiger als der sinngleiche Begriff «Volksbeschluss» verwendet. Ich werde im Folgenden ebenfalls diesem verbreiteteren Begriff den Vorzug geben.

<sup>183</sup> Angesichts der etablierten Verwendung des Begriffs der Stimmberechtigten sehe ich davon ab, ihn durch den Begriff der Beschlussberechtigten zu ersetzen.

<sup>184</sup> Vgl. TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 572.

Gemeinwesen bereits aus dem Demokratiegebot; für die Bundesebene wird sie in der Bundesverfassung auch ausdrücklich angesprochen, wenn es heisst, dass die Stimmberechtigten alle die gleichen politischen Rechte haben.<sup>185</sup>

- 99 Das Verfahren demokratischer Beschlussfassung basiert auf dem Mehrheitsprinzip. Die Gleichheit der Stimmberechtigten ist Voraussetzung der Mehrheitsentscheidung. Diese Voraussetzung rechtfertigt sich gemäss KELSEN dadurch, dass sie möglichst vielen (Mitentscheidungs-)Freiheit einräumt respektive möglichst wenige mit dem Beschluss im Widerspruch stehen lässt.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> BV 136 I Zweiter Satz. Dieses Erfordernis ergibt sich grundsätzlich bereits aus IPbPR 25 (vgl. dazu Nowak CCPR Commentary<sup>2</sup>, Art. 25-NOWAK, N 8), bundesrechtlich für die kantonale und kommunale Ebene gemäss TÖNDURY aus BV 34 und BV 51 I (TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 541–544, m.w.H. und einer Diskussion alternativer Begründungen; ähnlich, nämlich für eine Ableitung des gleichen Stimmrechts aus BV 34 II, BISAZ, Das Ausländerstimmrecht, 124; vgl. auch STEINMANN, Die Gewährleistung der politischen Rechte, 489; abgestützt auf BV 8 I dagegen bspw. BGE 140 I 58, 62 E. 3.3.2).

<sup>186</sup> KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (2. Auflage 1929), 159: «Es wäre unmöglich, das Majoritätsprinzip damit zu rechtfertigen, dass mehr Stimmen ein grösseres Gesamtgewicht haben als weniger Stimmen. Aus der rein negativen Präsümption, dass einer nicht mehr gelte als der andere, kann noch nicht positiv folgen, dass der Wille der Mehrheit gelten solle. Wenn man das Mehrheitsprinzip allein aus der Idee der Gleichheit abzuleiten versucht, hat es tatsächlich jenen rein mechanischen, ja sinnlosen Charakter, den man ihm von autokratischer Seite vorwirft. Es wäre nur der notdürftig formalisierte Ausdruck der Erfahrung, dass die mehreren stärker sind als die wenigeren; und der Satz: Macht geht vor Recht, wäre nur insoferne überwunden, als er sich selbst zum Rechtssatz erhöhe. Nur der Gedanke, dass – wenn schon nicht alle – so doch *möglichst viel Menschen frei* sein, d. h. *möglichst wenig Menschen mit ihrem Willen in Widerspruch zu dem allgemeinen Willen der sozialen Ordnung geraten sollen*, führt auf einem vernünftigen Wege zum Majoritätsprinzip.» (Hervorhebungen belassen, Hinweise auf Originalnummerierung entfernt). Vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 405; HUSER, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, 18 f.; JAGMETTL, Der Bürger im Entscheidungsprozess, 367; USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 394a.

Die Demokratie ist geradezu die Staatsform der politisch Gleichberechtigten<sup>187</sup> – (formale<sup>188</sup>) politische Gleichheit und Demokratie sind untrennbar und eng miteinander verbunden.<sup>189</sup>

Wer nach der Definition zum Stimmvolk des Gemeinwesens gehört und die persönlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Stimmrechts erfüllt, kann somit grundsätzlich alle diesem eingeräumten politischen Rechte alleine oder gemeinsam mit einer bestimmten Anzahl weiterer Organwalter ausüben. Eine Ausnahme vom Grundsatz, dass allen Stimmberechtigten Beschlussrechte zustehen, wird teilweise auf kantonaler Ebene gemacht, wenn im Rahmen des Ausländerstimmrechts die Beschlussrechte nicht in vollem Umfang eingeräumt werden.<sup>190</sup> Solche Ausnahmen basieren meist auf politischen Überlegungen und können sich im Lichte des Erfordernisses politischer Gleichwertigkeit kaum je rechtfertigen.<sup>191</sup>

Die Beschlussrechte sind der Kern politischer Rechte. Nichtstimmberechtigten (einschliesslich Antragsberechtigten) können sie grundsätzlich<sup>192</sup> nicht einge-

<sup>187</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 54. Der im Altgriechischen häufig sinngleich verwendete Begriff *isonomia* (dieser kann mit «Gleichheitsordnung» übersetzt werden, vgl. MEIER, Drei Bemerkungen zur Vor- und Frühgeschichte des Begriffs Demokratie, 159) war historisch womöglich gar die ursprüngliche Bezeichnung für Volksherrschaft, bevor er vom Begriff *demokratia* abgelöst wurde (so VLASTOS, *Isonomia*, 337; siehe auch BLEICKEN, Die athenische Demokratie, 66–68 und 538 f.; RAAFLAUB, Einleitung und Bilanz, 46–52; a.A. HANSEN, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, 69 f. und 83; HANSEN, *Was Athens a Democracy?*, 42 Fn. 140).

<sup>188</sup> Vgl. dazu KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (2. Auflage 1929), 220 f. und *passim*.

<sup>189</sup> Stellvertretend KÄGL, *Demokratie, Gleichheit und Egalitarismus*, 36 f.; vgl. ferner BISAZ, *Das Ausländerstimmrecht*, 130 f.

<sup>190</sup> Vgl. dazu unten N 148–150.

<sup>191</sup> Ausführlich dazu BISAZ, *ibid.*, 129–134; gl.A. TÖNDURY, *Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit*, 572; vgl. auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 136-KLEY, N 3, der darauf hinweist, dass Bestimmungen der aBV, welche die politischen Rechte der eingebürgerten Stimmberechtigten einschränkten, dem Grundsatz der politischen Gleichheit widersprachen; RUDIN, *Ausländische Personen in der Politik*, 25.51–25.70; SCHAUB, *Ausländerstimmrecht*, 87 f.; Komm GR KV, Art. 9-SCHULER, N 51; a.A. dagegen TSCHANNEN, der eine bloss teilweise Einräumung des Stimmrechts an Ausländer offenbar für unproblematisch hält (BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 15).

<sup>192</sup> Vgl. aber immerhin die historischen Beispiele in BISAZ, *Das Ausländerstimmrecht*, 134.

räumt werden, auch nicht mittelbar oder in beschränktem Umfang. Das Demokratiegebot und der Grundsatz der Volkssouveränität sprechen gegen solche Regelungen.

### C. Begrifflichkeit und Eigenheiten der verschiedenen «Stimmvölker»

- 102 Meiner Ansicht nach umfasst das Volk als Staatsorgan («Stimmvolk») auch alle Personen, die im Grunde stimmberechtigt wären (auf Bundesebene alle Staatsbürger), die Stimmrechte wegen fehlender persönlicher Voraussetzungen jedoch nicht ausüben können; sie sind Organwalter, deren Rechte aus dieser Eigenschaft ruhen.<sup>193</sup> Es braucht nur einen Teil des Volkes zur Ausübung von Volksrechten<sup>194</sup> und wiederum nur ein Teil davon übt es auch tatsächlich aus. In beiden Fällen ist in der Lehre teils von «Repräsentation» die Rede.<sup>195</sup> Dieser Begriff ist insofern passend, als er darauf verweist, dass das Volk nicht vollzählig, *in corpore* handelt. Vielmehr ist das Volk auch bei unmittelbarem Handeln darauf angewiesen, dass hierzu fähige Mitglieder (Organwalter) in seinem Namen tätig werden. Rein rechtlich ist es jedoch falsch, bei den gültig stimmenden Stimmberechtigten von Repräsentation der übrigen Organwalter zu sprechen, da das Organ

---

<sup>193</sup> Vgl. unten N 136–141 und 123–125.

<sup>194</sup> Im Grunde repräsentiert bereits die Staatsbürgerschaft das Legitimationssubjekt Volk, denn die vage ideologische Grösse «Volk» kann nicht in ein juristisches Kleid gezwängt werden, ohne seine zutiefst unbestimmte und veränderliche Form zu kaschieren und durch eine fixe Grösse «Staatsbürger» zu ersetzen. Jede rechtliche Umsetzung der «unmittelbaren Volkssouveränität» bleibt zwingend vom Legitimationssubjekt getrennt und steht zu diesem in einem gewissen Spannungsverhältnis. Ein solches Verständnis liegt auch mehreren Kantonsverfassungen zugrunde. Dass die Stimmberechtigten die Staatsgewalt «für» das Volk ausüben, wird bspw. in SO KV 4 ausdrücklich festgehalten: «Die Staatsgewalt beruht auf der Gesamtheit des Volkes. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.»; so auch BL KV 2; vgl. auch TI KV 2; und VS KV 1 II; vgl. dazu GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 44.

<sup>195</sup> Zur Repräsentation des Volkes durch die Stimmberechtigten vgl. GIACOMETTI, *ibid.*; KELLER, Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen, 73 f.; Komm ZH aKV, Art. 1-STRÄULI, 37, und Komm ZH aKV, Art. 28-STRÄULI, 132; zur Repräsentation des Stimmvolks durch die teilnehmenden Stimmberechtigten siehe AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 398; und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1276, 2385 und 2431.

keine Repräsentationsfunktion für seine Organwalter hat. Das Stimmvolk als Organ repräsentiert die Stimmberechtigten nicht.<sup>196</sup>

Die einzelnen «Kantone» oder auch «Stände»<sup>197</sup>, die gemeinsam als bundesverfassungsgebendes «Teilorgan» fungieren,<sup>198</sup> sind wiederum nichts anderes als die kantonalen Bruchteile des Schweizer Stimmvolks, nämlich die in Bundesangelegenheiten Stimmberechtigten mit politischem Wohnsitz im jeweiligen Kanton.<sup>199</sup> Insofern beziehen sich die beiden Begriffe «(Schweizer-)Volk» und «Kantone/Stände» auf die gleiche Personengesamtheit, deren Entscheidung jedoch aufgrund unterschiedlicher Verfahrensregeln zustande kommt. Der einzelne Stimmberechtigte gibt nur eine Stimme ab, die in der Folge zur Ermittlung sowohl

103

<sup>196</sup> In diesem Sinne auch GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 260; STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, 74 Fn. 84; a.A. DUTTWEILER, *Das Stimmrecht in der Schweiz*, 76; KELLER, *Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen*, 74 f.; unglücklich daher auch die Aussage, die jeweils Mitwirkenden vertreten die Gesamtheit der Stimmberechtigten rechtsgenügend (so Komm ZH GG, § 9-BURGHERR, N 4; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 40-THALMANN, N 2). Das Stimmvolk ist ein Staatsorgan und entscheidet als Einheit; kommt ein Entscheid dieses Organs zustande, sind dessen internen Stimmenverhältnisse sowie die Frage danach, wer / wie viele stimmberechtigt war/waren, tatsächlich an der Beschlussfassung teilgenommen und für eine Vorlage gestimmt hat/haben, für den Entscheid des Organs irrelevant (siehe dazu unten N 922; zum Staatsvolk als Organ und die Stimmberechtigten als Organwalter siehe unten N 107–133).

<sup>197</sup> Der Begriff «Stände» wird grundsätzlich dann verwendet, wenn die Kantone als Organ des Bundes bei dessen Willensbildung mitwirken (vgl. die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1, 358 Fn. 1; und SGK BV<sup>3</sup>, Vorbemerkungen zu Art. 136–142-EHRENZELLER/NOBS, N 2). So insbesondere im 4. Titel der Bundesverfassung: «Volk und Stände». Allerdings müsste konsequenterweise auch in der Präambel von den «Ständen» und nicht von den «Kantonen» die Rede sein. Die gewählte Begrifflichkeit könnte darauf hindeuten, dass die in der Präambel genannten Urheber der Verfassung als historische oder gar vorrechtliche (soziologische) Bezugsgrößen angesprochen werden und daher umfassender zu verstehen sind, als dies in ihrer Ausformung als Organe des Bundes der Fall ist (vgl. die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1, 123; ferner auch BSK BV, Präambel-BELSER, N 26).

<sup>198</sup> So die Terminologie GIACOMETTIS, vgl. 120.

<sup>199</sup> BV 136. Siehe auch AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 50–52 und 86; sowie ferner AUER, *Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht*, 427, der festhält, dass die Kantone hierbei «als blosse Rechnungseinheiten» dienen. Zum Stimmvolk auf Bundesebene zählen auch die Auslandschweizer (BV 40 I i.V.m. ASG 16).

des Volksmehr als auch des Ständemehr verwendet wird. Entsprechend scheint es mir auch zulässig, von einer «Volksabstimmung» und einem «Volksentscheid» zu sprechen – unabhängig davon, ob nur das Stimmenmehr oder auch das Ständemehr für die Annahme benötigt werden.

- 104 Dem Volk als Staatsorgan (und den Ständen) werden verschiedene Geschäfte zur Abstimmung unterbreitet.<sup>200</sup> In einer «Volksabstimmung» kann das aus den Stimmberechtigten bestehende Volk unter anderem darüber befinden, ob einer Volksinitiative (oder einem Alternativantrag) Folge geleistet werden soll;<sup>201</sup> es kann Bundesbeschlüsse gutheissen,<sup>202</sup> dringlich erklärte Bundesgesetze annehmen<sup>203</sup> oder über die Durchführung einer Totalrevision der Bundesverfassung entscheiden.<sup>204</sup> Die von den Stimmberechtigten abgegebenen Stimmen werden in der Bundesverfassung als «Volksstimmen» bezeichnet.<sup>205</sup> Dieses Volk wählt seine Abgeordneten in den Nationalrat.<sup>206</sup> Die politischen Parteien wirken an «dessen» Meinungs- und Willensbildung mit.<sup>207</sup>
- 105 In der Bundesverfassung erscheint aber auch das «Volk», das einer kantonalen Verfassung zustimmen muss.<sup>208</sup> Es handelt sich um das eigenständige, kantonale Stimmvolk. Dieses kantonale Volk ist nicht einfach der kantonale Bruchteil des Schweizer Stimmvolks, seine Zusammensetzung wird nicht bundesrechtlich

---

<sup>200</sup> Vgl. BV 138–142.

<sup>201</sup> BV 139 IV und V.

<sup>202</sup> Bspw. BV 156 III Bst. c.

<sup>203</sup> BV 165 II und III.

<sup>204</sup> BV 193 II.

<sup>205</sup> BV 139b III.

<sup>206</sup> BV 149 I und II. Da sich gemäss BV 149 IV die Verteilung der Nationalratssitze grundsätzlich nach der Bevölkerungszahl, d.h. einschliesslich der nichtstimmberechtigten Personen, aber unter Ausschluss der stimmberechtigten Auslandschweizer, richtet, ergibt sich hier eine Abweichung vom Volk als Stimmvolk, vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 263.

<sup>207</sup> BV 137. Die Verfassungssystematik lässt darauf schliessen, dass auch hier das Volk als Stimmberechtigte zu verstehen ist (siehe SGK BV<sup>3</sup>, Art. 137-SCHIESS RÜTIMANN, N 4).

<sup>208</sup> BV 51 I.

vorgegeben.<sup>209</sup> Das kantonale Stimmvolk wird im Gegensatz zum kommunalen Stimmvolk nur selten als «Gesamtheit der Stimmberechtigten» bezeichnet.<sup>210</sup>

Auch wenn auf kommunaler Ebene bei Entscheiden der Stimmberechtigten weniger häufig vom «Volk» die Rede ist, handelt es sich bei der «Gesamtheit der Stimmberechtigten»<sup>211</sup> respektive dem «corps électoral»<sup>212</sup> um ein Organ, das funktional jenem des Stimmvolks auf Bundesebene entspricht.<sup>213</sup> 106

## D. Das Stimmvolk als Staatsorgan

### 1. Grundsätzliches

Der Staat besitzt – wie jeder Personenverband<sup>214</sup> – Organe, durch die er Rechtshandlungen vornehmen kann.<sup>215</sup> Ohne Organe kann kein Staat handeln, ohne Organe besteht letztlich gar kein Staat.<sup>216</sup> 107

<sup>209</sup> Vgl. N 134 f.; dagegen SGK BV<sup>3</sup>, Art. 149-LANZ, N 2; zumindest missverständlich auch RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 254 und N 262.

<sup>210</sup> Vgl. immerhin BL KV 22 II.

<sup>211</sup> Siehe AR GG 13 I Bst. a i.V.m. 14 I; BL GG 4; BS GG 5; GR KV 66 I Ziff. 1 und GR GG 10 I und 13 I; SO GG 16; TG GG 2; ZH KV 87 I Bst. a; vgl. auch ZH GGalt 40 und 89. Im Kanton Aargau wird die Bezeichnung «Gesamtheit der Stimmberechtigten» dagegen nur auf das durch Urnenabstimmung als Organ der Gemeinde tätige Stimmvolk angewendet, vgl. AG KV 107 I; AG GPR 62c I; AG GG 16 I Bst. b und *passim*; vgl. auch FR GG 8.

<sup>212</sup> Vgl. etwa JU KV 116 Bst. a i.V.m. 117 II.

<sup>213</sup> GLA. SCHEFOLD, Volk als Tatsache, Ideologie und politische Kultur, 106. Allerdings stehen bei der Tätigkeit der kommunalen «Legislative» verwaltende Tätigkeiten gegenüber der eigentlichen Rechtsetzung im Vordergrund (BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 620; Komm ZH GG, § 9-BURGHERR, N 1 Fn. 2).

<sup>214</sup> THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 132.

<sup>215</sup> Vgl. VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 188, m.w.H. Zum Begriff der Behörde als eine besondere Organ-Art, die «unter eigenem Namen entscheidungskräftig für das Gemeinwesen handeln kann», vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 7 f. Er verweist darauf, dass die beiden Begriffe Organ und Behörde in der Schweizer Rechtsprechung und Literatur (und Rechtsnormen) nicht klar unterschieden werden (BAUMANN, *ibid.*, 5 und 8).

<sup>216</sup> So schrieb JELLINEK: «Der Staat kann nur vermittelt seiner Organe existieren; denkt man die Organe weg, so bleibt nicht etwa noch der Staat als Träger seiner Organe, sondern ein juristisches Nichts übrig.» (JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 560).

- 108 Der Organbegriff<sup>217</sup> wurde in der Schweizer Lehre und Rechtsprechung massgeblich von GIACOMETTI und damit indirekt von KELSEN geprägt. GIACOMETTI bezeichnet das Volk (gemeint ist die Gesamtheit der Stimmberechtigten) als Organ und die einzelnen Stimmberechtigten, die dieses (kollegial) «zusammengesetzte» Organ bilden, als «Teilorgane»<sup>218, 219</sup>. KELSEN wendet den Begriff «Teilorgan» auf jene Fälle an, in denen die Organfunktion von mehreren «Einzelpersonen» erfüllt werden muss. Im Hinblick auf die Erfüllung der Organfunktion erscheinen diese Einzelakteure entsprechend als Teilorgane, deren Beitrag zur Erfüllung notwendig und daher gleichwertig ist.<sup>220</sup> Die Begriffe des Organs und des Teilorgans sind

---

<sup>217</sup> Der Organbegriff gehört der allgemeinen Organlehre an und ist nicht dem Staats- und Verwaltungsorganisationsrecht vorbehalten (vgl. SCHRÖDER, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 77; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 135; WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II, § 71 IV a).

<sup>218</sup> GIACOMETTIS und KELSENS Terminologie des Stimmbürgers als Teilorgan findet sich auch bei AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 991.

<sup>219</sup> Siehe GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 206 f.; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 428 f.; siehe auch AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 80 und *passim*; AUER, Das Bild des Stimmbürgers, 20 und *passim*; AUER, Bausteine einer Demokratietheorie, 123 und *passim*; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 991 und *passim*; BUSER, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, 407; Komm KV AG, § 59-EICHENBERGER, N 11; FRIEDERICH, Gemeinderecht, N 89; GEILINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 181 und *passim*; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 9; HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 14 f.; HUSER, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, 15; PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, 41; USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 383a und *passim*; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 39 und *passim*; WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, 135 und 171; WÜTHRICH, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, 33 f. Vgl. bereits JELLINEK, System der subjektiven Rechte, 151 und *passim*; ferner auch DUTTWELLER, Das Stimmrecht in der Schweiz, 1–3. Vereinzelt wird der Stimmberechtigte gar als «Organ des Staates» (Staatsorgan) bezeichnet (so etwa bei HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1382). Auch das Bundesgericht spricht von den Organkompetenzen oder der Organfunktion des Stimmberechtigten (siehe die Nachweise in Fn. 230).

<sup>220</sup> KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 280: «Je nachdem, ob der Tatbestand der Organfunktion durch die Handlung eines einzigen Menschen oder durch das Zusammenwirken von mehreren Menschen gesetzt wird, kann man einfache (Einzelorgane) und zusammengesetzte Organe unterscheiden. Der Einzelmensch, dessen Handlung zusammen mit der anderer Menschen die Gesamtfunktion setzt, ist Teilorgan; doch kann innerhalb

nach diesem Verständnis rein funktional und relativ. Dieses Verständnis liegt auch GIACOMETTI zugrunde, wenn er das (Stimm-)Volk im Zusammenhang mit der Verfassungsgebungs- und Verfassungsänderungsfunktion nicht mehr als Organ bezeichnet, sondern als eines von mehreren Teilorganen.<sup>221</sup>

Eine solche Begriffsverwendung mag nützlich sein, um das Zusammenspiel und die Abhängigkeit der verschiedenen Akteure im Verfahren der Gesetzgebung sichtbar zu machen. Einer klaren Abgrenzung des einzelnen Stimmberechtigten von der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder von Stimmberechtigtengruppen dient sie dagegen nicht: Alle sind sie je nach Zusammenhang und Perspektive Organe oder Teilorgane. Damit verbunden ist eine ungenügende Abgrenzung der Akte der Stimmberechtigten und Stimmberechtigtengruppen von jenen des Organs.<sup>222</sup> Diesem Verständnis folge ich nur insoweit, als dass ich das Stimmvolk ebenfalls als Staatsorgan qualifiziere. Die weiteren Unterscheidungen lehnen sich dagegen an der herrschenden deutschen Organlehre an.<sup>223</sup> 109

Als Organe werden im Folgenden mit LOESER «organisationsrechtlich-abstrakte, rechtsträger-interne Organisationsgebilde mit einer gewissen organisationsrechtlichen Verselbständigung»<sup>224</sup> verstanden. Nach BAUMANN «umfasst die 110

---

eines zusammengesetzten Organes als – relatives – Teilorgan selbst wieder ein zusammengesetztes Organ fungieren.»; vgl. auch RUPPERT, Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den schweizerischen Kantonen, 88.

<sup>221</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 447 Fn. 7: «So ist z. B. im Bunde die verfassungsgebende und verfassungsändernde Behörde ein Kollektivorgan, das sich aus wenigstens drei Teilorganen, nämlich der Bundesversammlung sowie Volk und Ständen zusammensetzt; bei Auslösung der Verfassungsrevision durch Volksbegehren oder durch den Bundesrat bzw. einen Kanton kommt ein viertes Teilorgan dazu. Jedes dieser Organe [sic!] übt eine Teilfunktion der Verfassungsrevision aus.»; vgl. auch OEHLER, Die Volksrechte im Kanton St.Gallen, 92 f.

<sup>222</sup> Vgl. dazu unten N 124. Kritisch zu KELSENS Terminologie resp. dogmatischer Erfassung der Organe auch DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 31 Fn. 4 und *passim*; und WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 246 f. Fn. 2.

<sup>223</sup> Siehe dazu stellvertretend THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 131–156. Bemerkenswert erscheint, dass die deutsche Organlehre das Stimmvolk (oder für Deutschland relevanter: das Wahlvolk) kaum je als Organ bespricht (zur diesbezüglichen Zurückhaltung siehe KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 73, der allerdings nicht klar zwischen dem Stimmvolk und den Stimmberechtigten als dessen Organwalter unterscheidet).

<sup>224</sup> LOESER, System des Verwaltungsrechts, 10 f.

Bezeichnung Organ einen Zuständigkeits- und Zurechnungsbegriff und lässt sich als eine «relativ selbständige Funktionseinheit einer Ganzheit» bezeichnen».<sup>225</sup> Die Selbständigkeit von Organen beschränkt sich auf den Innenbereich des Rechtsträgers; die Handlungen der Organe nach aussen werden dem Rechtsträger, i.c. der jeweiligen Gebietskörperschaft, zugerechnet.<sup>226</sup> In VOGELs Worten fungieren die Organe daher «als Verwalter – nicht als Träger – der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben und Befugnisse, dienen also der Rechtsperson, indem sie diese steuern und vertreten».<sup>227</sup> Die Selbständigkeit der Organe geht aber immerhin so weit, dass sie unabhängig allfälliger Wechsel oder gar zeitweiligen Fehlens ihrer Inhaber Bestand haben.<sup>228</sup>

- 111 Das Stimmvolk als die Gesamtheit der Stimmberechtigten der jeweiligen Gebietskörperschaft (Bund, Kanton, Gemeinde) ist im Kontext der Volksabstimmung ein rechtlich umgrenztes Kollektiv natürlicher Personen, das Beschlüsse fassen kann, die dem Staat zugerechnet werden. Der Staat handelt bei Volksentscheiden durch das Volk und dessen Handeln wird dem Staat zugerechnet, weshalb die herrschende Lehre das Volk rechtlich als Staatsorgan einordnet<sup>229</sup> und auch das Bundesgericht von der Organfunktion des Stimmvolks spricht.<sup>230</sup> In manchen Kantons- und Gemeindeverfassungen wird das Stimmvolk ebenfalls als Organ bezeichnet und diesem Verständnis Ausdruck verliehen.<sup>231</sup>

---

<sup>225</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 5; vgl. auch DREIER, Organlehre, 1701.

<sup>226</sup> Siehe LOESER, System des Verwaltungsrechts, 10 f.; und VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 189. Das Organ wird als ein «Zuständigkeits- und Zurechnungsbegriff» bezeichnet, siehe BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 30 Fn. 32.

<sup>227</sup> VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 188 f.

<sup>228</sup> So MAURER/WALDHOFF, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 N 23; vgl. auch DREIER, Organlehre, 1701.

<sup>229</sup> Vgl. anstelle vieler HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 327.

<sup>230</sup> BGE 119 Ia 167, 172 E. 1d: «Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger nämlich nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr. [...] Das Individualrecht auf Teilnahme an der politischen Willensbildung wird wie erwähnt mit der Wahrnehmung der staatlichen Organfunktion verknüpft.»; vgl. auch BGE 131 I 442, 452 E. 3.6; und BGer, Urteil 1P.316/2005 vom 07.09.2005 E. 1.

<sup>231</sup> Das kantonale Stimmvolk wird selten ausdrücklich als Organ bezeichnet (indirekt immerhin BL KV 36 I und 37 II Bst. d; direkt wird die Landsgemeinde als oberstes Organ des Kantons Glarus bezeichnet, siehe GL KV 61). Häufiger geschieht dies für das Stimmvolk auf Gemeindeebene, wobei entweder die Stimmberechtigten als solches

Das Schweizer Volk und seine kantonalen Bruchteile verfügen über die Geltungsquelle des Staats;<sup>232</sup> sie setzen die übrigen Staatsorgane ein und verteilen die staatlichen Kompetenzen unter ihnen.<sup>233</sup> Das «Volk» gilt daher als höchstes Staatsorgan.<sup>234</sup> Das Volk als Staatsorgan ist selbstverständlich an das geltende Recht und die geltende Kompetenzordnung gebunden.<sup>235</sup> Die Qualifikation des Volkes im Sinne der Gesamtheit der Stimmberechtigten als Staatsorgan erscheint angesichts seiner Beschlussfunktion für den Staat als unproblematisch.

---

genannt werden (GL KV 128 I Bst. a; GR KV 66 I Ziff. 1; JU KV 116 Bst. a; LU KV 70 II; SG KV 95 I Bst. a; ZH KV 87 I Bst. a; GL Glarus Nord V 3 Bst. a; OW Alpnach V 9 Bst. a; TG Mammern V 1.4 Ziff. 1; ZG Baar V 3 Ziff. 1; ZH Bülach V 5 Bst. a) oder die Gemeindeversammlung (FR KV 131 II; NW KV 73; OW KV 85 I; TI KV 17 I; UR KV 108 I; VS KV 72 I Ziff. 1; SO Balsthal V 6 Bst. a; TI Balerna V 5 Bst. a; UR Bürglen V 2 Bst. a). Irreführend dagegen die Bezeichnung der «Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne» und der «Gemeindeversammlung» als (separate) Organe etwa in AG KV 107 I: «Notwendige Organe jeder Gemeinde sind die Gesamtheit der Stimmberechtigten an der Urne, die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat, [...]»; vgl. auch NW GG 20 Ziff. 1 und 2; BS Bettingen V 3 I; GR Vals 26 Bst. a und b; siehe dazu auch unten N 121 f.

<sup>232</sup> Die Verfassung konstituiert die Staatsorgane und bestimmt ihre Kompetenzen. Diese können jedoch selbst Gegenstand einer Verfassungsrevision sein. Bei der Suche nach der höchsten Macht im Staat hat man sich daher der Frage zu stellen, wer zur Normierung der Revisionsbestimmungen der Verfassung kompetent ist. Da die Revisionsbestimmungen der Verfassung den Verfassungsgeber einsetzen, die restlichen Verfassungsbestimmungen dagegen nur den Gesetzgeber, stehen sie, wie GIACOMETTI feststellt, formallogisch auf einer höheren Rechtsetzungsstufe als die Verfassungsstufe (GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 446).

<sup>233</sup> Vgl. GIACOMETTI, *ibid.*, 207. Insofern kann das Stimmvolk als «Trägerorgan» bezeichnet werden, das nach BAUMANN «Recht setzen und die Walter anderer Organe wählen» kann (BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 6).

<sup>234</sup> Vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 645; HÄFELIN et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, N 1382; SGK BV<sup>3</sup>, *Vorbemerkungen zu Art. 143–191c-MASTRONARDI/SCHINDLER*, N 1.

<sup>235</sup> Zu diesem Gegenstand im Gemeinderecht schreibt BURGHER: «Es ist den Stimmberechtigten damit verwehrt, in die Kompetenzen des Gemeinderates einzugreifen; «oberstes Organ» sind sie daher nur insoweit, als von ihnen in der Versammlung oder an der Urne die wichtigsten Beschlüsse ausgehen und ihnen über die Gemeindeverwaltung die Oberaufsicht zusteht, deren Inhalt sich allerdings in einer bloss politischen Kontrolle erschöpft.» (BURGHERR, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 621 mit Verweis auf Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 40-THALMANN, N 1; und Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 41-THALMANN, N 3.2); siehe auch Komm ZH GG, § 9-BURGHER, N 6; Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 1.

- 113 Es gibt jedoch auch kritische Stimmen zur Verwendung des Organbegriffs. Deziert ist insbesondere die in seiner Habilitationsschrift vertretene Meinung von TSCHANNEN, der die Bezeichnung des Volkes als Staatsorgan, oberstes/höchstes Organ oder gar als Behörde, für «Hypostasierungen» und «Restanzen der organischen Theorie» hält.<sup>236</sup> Soweit die Kritik die Bezeichnung der Gesamtheit der Stimmberechtigten als Organ des Staates betrifft, kann sie nicht überzeugen. Ein Organ bezeichnete im Griechischen ein «Werkzeug»<sup>237</sup>, der Organbegriff wurde schon früh in einem übertragenen Sinn verwendet und ist entsprechend vieldeutig. Soweit er im oben umschriebenen Sinn verwendet wird, was in der Schweizer Staatsrechtsliteratur spätestens seit GIACOMETTI der Fall ist, bildet er geradezu einen Gegenbegriff zum Organbegriff der organischen Theorie.<sup>238</sup> TSCHANNENS Einwände scheinen mir auf die mythische Überhöhung und naturalistische Verklärung des «Volkes» als physisch reale Grösse abzielen, weshalb sie meiner Ansicht nach auf einer ideologischen, nicht rechtlichen Ebene anzusiedeln sind. Aus der Qualifikation des Volkes als Staatsorgan folgt nicht, dass es sich beim Volk um eine «psycho-physische Individualität»<sup>239</sup> und somit um ein «willens- und handlungsfähiges» Wesen handelt. Auch im Vereinsrecht wird die Mitgliederversammlung häufig als höchstes Organ des Vereins bezeichnet, ohne dass solche organozistische Assoziationen geweckt würden.

---

<sup>236</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 280 f.

<sup>237</sup> Vgl. stellvertretend LOESER, System des Verwaltungsrechts, 10 f.; WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 1.

<sup>238</sup> Siehe dazu WOLFF, *ibid.*, 93–95 und *passim*.

<sup>239</sup> Stellvertretend USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 389a: «Organ im Sinne der Rechtslehre ist die Person oder Personenmehrheit (beides im Rechtssinne, also im Sinne eines Gedankens, nicht einer psycho-physischen Individualität verstanden), deren Verhalten Inhalt (im weitesten Sinne) des Folgesatzes der Deutung ist. [...] Jedem Organ aber sind nun die entsprechenden Menschen als psycho-physische Individualitäten zugeordnet, deren Verhalten dann als Folgeakt der Norm, oder in der Sprache der traditionellen Lehre ausgedrückt, als Staatstätigkeit gilt. Das sind die Organträger (oder nach neuester deutscher Lehre: die Organwalter.)» (Verweise unterdrückt).

Als Staatsorgan kommt dem Volk die Kompetenz zu, Behörden zu wählen;<sup>240</sup> das Volk erscheint hier als Wahlorgan.<sup>241</sup> Die staatlichen Akteure handeln demnach anstelle des Volkes und in dessen Namen.<sup>242</sup> Im direktdemokratischen Verfahren erscheint das «Volk» dagegen selbst als staatlicher Akteur, der als «Mitwirkungsorgan» im Gesetzgebungsverfahren handeln kann. Funktional können ihm Antrags-, Beratungs- und Beschlussrechte eingeräumt werden,<sup>243</sup> wobei die Letztentscheidungskompetenz (das Beschlussrecht) eine formell zwingende, wenn auch für sich nicht genügende Voraussetzung direkter Demokratie ist.<sup>244</sup> In der Beschlussfunktion steht das Volk am Ende des Gesetzgebungsverfahrens. Mit den Antragsrechten können Teile des – zuweilen unterschiedlich umrissenen – «Volkes» auch am Anfang oder in der Mitte eines Gesetzgebungsverfahrens stehen. Das ist dann der Fall, wenn sie ein solches anregen, selbst initiieren und/oder dieses um einen Verfahrensschritt ergänzen, nämlich um die Anforderung einer Annahme durch das Stimmvolk in einer Volksabstimmung.

Verschiedene Autoren verweisen auf «Besonderheiten» dieses Staatsorgans: Seine Zusammensetzung wechsele und sei unvollständig; das Stimmvolk bleibe zudem von den übrigen Staatsorganen stark abhängig.<sup>245</sup> Diese «Besonderheiten» sollen offenbar die Organstellung des Volkes relativieren. Es entspricht jedoch dem Normalfall, dass Kollegialorgane mit einer Vielzahl Mitglieder (Organwalter) in unvollständiger und wechselnder Zusammensetzung entscheiden können und dass auch ein «höchstes» Organ (bei privatrechtlichen Vereinen etwa die Mitgliederversammlung) von den übrigen Organen abhängig ist.<sup>246</sup>

<sup>240</sup> Bei solchen Behörden kann es sich zum einen um das Parlament und die Exekutive handeln, welche die Wahlberechtigten repräsentieren sollen, zum andern aber auch um die Rechnungsprüfungsorgane, das Amt des Gemeindeschreibers oder des Gemeinsekretärs (vgl. AUER, N 391).

<sup>241</sup> Vgl. AUER, *ibid.*, N 880. Zum Teil wird die Wahl als Form des Beschlusses bezeichnet (so etwa DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 90).

<sup>242</sup> Vgl. IMBODEN, Die politischen Systeme, 100.

<sup>243</sup> Dazu oben N 66–92.

<sup>244</sup> HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 3–5, m.w.H.

<sup>245</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 645–658; KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 65; vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 279–281.

<sup>246</sup> Eine vorsichtige Relativierung der «Besonderheiten» des Stimmvolks findet sich auch bei KUONI, *Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie*, N 67.

- 116 Es bestehen jedoch tatsächlich Besonderheiten beim Organ Stimmvolk. Die bemerkenswerteste betrifft den Sachverhalt, wie eine Person den Status des Organwalters erlangt. Die «wichtigsten Besetzungsmechanismen» von Organen sind die Wahl und die Ernennung.<sup>247</sup> Im Falle des Stimmvolks erlangt eine Person den Organwalterstatus dagegen von Rechts wegen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt.<sup>248</sup> Diese Besonderheit würde es jedoch nicht rechtfertigen, dem Stimmvolk die Organqualität abzusprechen, zumal es sich mit Blick auf die Definition eines Organs bei der Einsetzung von Organwaltern um eine untergeordnete Frage handelt.<sup>249</sup>
- 117 Angesichts der Vielzahl «Mitglieder» (die Stimmberechtigten) kann das Stimmvolk als Kollegialorgan qualifiziert werden;<sup>250</sup> «[d]ieser Organisationsform liegt das Kollegialprinzip zugrunde»<sup>251</sup>. Als Kollegialorgan gilt gemeinhin «ein Organ, das aus mehreren gleichberechtigten zusammenwirkenden und in einer rechtlichen

---

<sup>247</sup> So für Kollegialorgane THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 153.

<sup>248</sup> Siehe unten N 164.

<sup>249</sup> GIACOMETTI trennt das Stimmvolk («Gesamtheit der Stimmberechtigten») von den «Organen im engeren Sinne» und bezeichnet es als den «wesentlichsten juristischen Unterschied zwischen» diesen beiden Kategorien, dass bei den Organen im engeren Sinne «die Berufung als Staatsorgan nicht von Rechts wegen wie bei den Stimmberechtigten, sondern durch besonderen Akt, Wahl oder Ernennung, erfolgt» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 271 f.).

<sup>250</sup> Dazu, dass Organe mit einer Mehrzahl Mitglieder als Kollegialorgan (auch «kollegiales» Organ, «Kollegium») bezeichnet werden, stellvertretend DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 13; DREIER, Organlehre, 1704; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 136; UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip, 3; WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, § 82 N 144. Das Stimmvolk als Kollegialorgan bezeichnen ausdrücklich GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 260, 282 und 421; und KELLENBERGER, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 31; vgl. auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 22.

<sup>251</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 13, Hervorhebungen und Verweise unterdrückt. Zum Kollegialprinzip ist anzumerken, dass dieses in der Schweiz meist enger als in dieser Arbeit und in der deutschen Verwaltungsrechtslehre Verwendung findet, nämlich in erster Linie im Zusammenhang mit der Exekutive (Bundesrat und kantonale Regierungen). Hierbei geht es häufig auch um die sich daraus ergebende Pflicht des einzelnen Kollegiummitglieds, nach aussen die Ansicht des Kollegiums zu vertreten (vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 211–214; eingehend UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip).

Einheit organisierten Personen besteht»;<sup>252</sup> die Gleichberechtigung der Mitglieder gilt zumindest als «in gewisser Weise kollegialorgantypisch»<sup>253</sup>.<sup>254</sup> Als weitere Besonderheit des Stimmvolks als Organ kann diesbezüglich erwähnt werden, dass sich die Gleichberechtigung der Stimmberechtigten als Organwalter bereits aus dem Demokratiegebot ergibt.<sup>255</sup> DREIER weist darauf hin, dass auch Kollegialorgane über einen Vorsitzenden verfügen, «der aber in der Regel nur für die Einberufung [der Versammlung], Aufstellung einer Tagesordnung, Verhandlungsleitung sowie zur Vertretung des Organs nach aussen zuständig ist»,<sup>256</sup> was gerade beim Versammlungssystem auf das Stimmvolk zutrifft.<sup>257</sup>

<sup>252</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 44; siehe auch WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, § 82 N 144; vgl. auch SCHRÖDER, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 77: «Ein Kollegialorgan ist ein institutionalisierter Komplex von Wahrnehmungszuständigkeiten, der mit Ausnahme des Stimmrechts von gleichberechtigten Personen wahrgenommen wird, die zu einer rechtlichen Einheit verbunden sind und ihren Willen in Beschlüssen äussern.»; und THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 135–137.

<sup>253</sup> SCHNEIDER, Die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung von Kollegialorganen, 23. Dass es sich dabei um ein zwingendes Wesensmerkmal eines Kollegialorgans handelt (so etwa bei DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 33 f.; UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip, 8 f. und *passim*; WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, § 82 N 144), ist dagegen umstritten (kritisch bspw. SCHNEIDER, Die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung von Kollegialorganen, 23; vgl. ferner SCHRÖDER, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 75 f.) – was aber für die Qualifikation des Stimmvolks nicht weiter zu vertiefen ist.

<sup>254</sup> Wobei Kollegialität «nichts spezifisch «Demokratisches»» ist, wie WEBER bemerkt (WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 162 f.; vgl. auch DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 19). Die Vor- und Nachteile des Kollegialprinzips decken sich relativ weitgehend mit jenen der Demokratie: Berücksichtigung breiterer Interessen; Tendenz zum Interessenausgleich; gründlichere, aber auch langsamere und teurere Entscheidung; eher konservative Neigung; mit Grösse und Anonymität des Kollegialorgans komme auch die Vermeidung persönlicher Verantwortung, was die Beeinflussbarkeit von Organen mit einer Grosszahl Mitglieder im Vergleich zu solchen mit weniger Mitgliedern wieder erhöhen könne (siehe ausführlich zum Ganzen DAGTOGLOU, *ibid.*, 21–28; vgl. auch THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 136).

<sup>255</sup> Siehe dazu oben N 98; vgl. auch AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 85.

<sup>256</sup> DREIER, Organlehre, 1704.

<sup>257</sup> Vgl. dazu unten N 657, 679–682, 688–696.

- 118 Da das Stimmvolk unmittelbar von der jeweiligen Verfassung (Bundes-, Kantons-, oder Gemeindeverfassung) konstituiert wird und sich seine Aufgaben im Wesentlichen aus dieser ergeben, kann es auch als Verfassungsorgan bezeichnet werden.<sup>258</sup>
- 119 Da in Angelegenheiten des Bundes «Volk und Stände» als Verfassungsgeber in Erscheinung treten, ist häufig von einem «zusammengesetzten Organ» (auch «Kollektivorgan») die Rede.<sup>259</sup> Da beide «Teilorgane» in diesem Fall auf die gleiche Gesamtheit von Stimmberechtigten verweisen, kann meiner Ansicht nach auch nur von einem Organ die Rede sein, bei dem eine spezifische Berechnungsweise der Stimmen bei der Beschlussfassung vorgeschrieben ist.
- 120 Ist das Stimmvolk als Staatsorgan eingesetzt und sind ihm Beschlusskompetenzen zugeteilt, stellt sich die Frage nach der institutionellen Organisation der Ausübung seiner Rechte und nach der rechtlichen Einordnung dieser Institutionen.
- 121 Es gibt zwei Arten, die es dem Stimmvolk erlauben, Beschlüsse zu fassen: das Urnensystem und das Versammlungssystem.<sup>260</sup> Insbesondere beim Versammlungssystem wird die «Versammlung»<sup>261</sup> (Gemeinde-<sup>262</sup> oder Landsgemeindeversammlung) häufig als «Organ» bezeichnet, was deshalb irritierend sein kann, als

---

<sup>258</sup> Zum Begriff des Verfassungsorgans vor allem STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 42: «Verfassungsorgane sind solche Organe, die in ihrem Status und in ihren wesentlichen Kompetenzen unmittelbar von der Verfassung konstituiert, in ihrer inneren Organisation im wesentlichen frei, keinem anderen Organ untergeordnet sind und das spezifische Wesen des Staates ausmachen. Sie sind eigenständige Inhaber eines nicht unwesentlichen Ausschnitts aus der verfassungsrechtlich konstituierten Staatsgewalt. Es genügt also nicht, dass sie in der Verfassung erwähnt sind, ihre Aufgaben müssen sich im wesentlichen aus der Verfassung selbst ergeben.» (Verweise unterdrückt); vgl. auch THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 143.

<sup>259</sup> Vgl. EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 29, m.w.H.; ferner KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 65. Diese Qualifikation basiert auf dem (KELSENSchen) Verständnis, wonach mehrere «Organe» in Teilfunktionen nacheinander im Verfahren der Beschlussfassung tätig werden müssen oder zumindest können (vgl. dazu oben N 108).

<sup>260</sup> Siehe dazu insbesondere unten N 520–525.

<sup>261</sup> AUER definiert die (Gemeinde-)Versammlung als «örtlich und zeitlich begrenztes Zusammenkommen von Gemeindebürgerinnen und -bürgern, die gemeinsam die der Stimmbürgerschaft vom kantonalen Recht und von der Gemeindeordnung erteilten Zuständigkeiten wahrnehmen» (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 397).

<sup>262</sup> Die Bezeichnung «Gemeindeversammlung» ist stark verbreitet (vgl. stellvertretend AG KV 59 II; BL KV 26 II; JU KV 117 II: «assemblée communale»; TI KV 17 I:

daneben oft Volksentscheide an der Urne möglich sind. Bestehen Versammlung und Urnensystem nebeneinander, ist nicht selten auch beim Urnenverfahren analog zur Versammlung von der «Urnengemeinde» die Rede,<sup>263</sup> was in Bezug auf die Frage nach dem Staatsorgan für Unklarheit sorgen kann.

Ob im Versammlungssystem oder im Urnensystem, die «Volksentscheide», die daraus hervorgehen, sind stets dem Stimmvolk zuzuschreiben. Unterscheiden sich die Kompetenzen der Versammlung von jenen der «Urnengemeinde», bedeutet dies nur, dass das Stimmvolk seine Kompetenzen auf die entsprechende Art vorzunehmen hat. Bei näherem Hinsehen kann es sich jedoch herausstellen, dass das zur Stimmrechtsausübung berechnete «Stimmvolk» in der Gemeindeversammlung nicht mit jenem der Urnenabstimmung identisch ist, da ausschliesslich bei Gemeindeversammlungen Ausstandspflichten vorgesehen sind.<sup>264</sup> Nun sind Ausstandspflichten persönliche Hinderungsgründe für die Ausübung des Stimmrechts. Sie betreffen nur die Ausübung eingeräumter Rechte im Einzelfall und nicht die hier interessierende kollektive Dimension der rechtlichen Definition des Stimmvolks. Wer in den Ausstand treten muss, gehört dennoch dem Stimmvolk an.<sup>265</sup> Deshalb ist das Stimmvolk das Staatsorgan, die Versammlung und das Urnensystem dagegen sind Verfahren, die dessen Beschlussfassung ermöglichen.<sup>266</sup>

122

---

«l'Assemblea comunale»), doch kommen sinngleich auch andere Bezeichnungen vor: etwa «Bürgerversammlung» (SG KV 95 Bst. a; nicht zu verwechseln mit den Bürger-/Burgerversammlungen der Bürger-/Burgergemeinden, vgl. etwa GR GG 87; BE GG 121 I; VS KV 81 I), «Urversammlung» (VS KV 78 I; VS Täsch V 4 I) resp. «assemblée primaire» (VS GemG 4 I Bst. a), «Conseil général» (VD; nicht zu verwechseln mit den gleichnamigen Gemeindeparlamenten in den Kantonen Freiburg, Jura, Neuenburg und Wallis, vgl. etwa FR GG 25 I; JU GG 85 und 86; NE LCo 14 Ziff. 1 i.V.m. 16 I; VS GemG 4 II).

<sup>263</sup> Stellvertretend BE Heimberg V 25 Bst. a; GR Albula V 30 II und III Bst. a.

<sup>264</sup> Siehe dazu unten N 169 und 694. Faktisch führt die mit grösserem Aufwand verbundene Teilnahme und das Erfordernis physischer Präsenz bei der Versammlung dazu, dass ein grösserer Personenkreis der Abstimmung aus freien Stücken oder gezwungenermassen (etwa bei Krankheit) fernbleibt. Das Auseinanderfallen des tatsächlich an einer Versammlung oder an einer Urne teilnehmenden Personenkreises hat rechtlich jedoch keinerlei Bedeutung.

<sup>265</sup> Vgl. unten N 136–141.

<sup>266</sup> JU LC 73 I und II; LU GG 8 III Erster Satz; SH Lohn V 7 Bst. a; BVR 1991 193, 198 E. 1a: «Sowohl an der Urne wie an der Versammlung beschliesst das Gemeindeorgan «Stimmberechtigte.» (Verweise unterdrückt); EGV-SZ 1991 Nr. 14, 47, 53 E. 4c: «Die beratende Gemeindeversammlung und die beschliessende Gemeindeversamm-

## 2. Der einzelne Stimmberechtigte als Organwalter

- 123 WOLFF hat die Unterscheidung zwischen Organ und Organwalter massgeblich geprägt. Nach seinem Verständnis handelt es sich beim Organwalter um die natürliche Person, welche die Organzuständigkeiten und -befugnisse für das Organ wahrnimmt.<sup>267</sup> Bei GIACOMETTI finden sich hierfür die Bezeichnungen «Organe im engeren Sinne»<sup>268</sup> oder – wie bei KELSEN<sup>269</sup> – «Organträger»<sup>270</sup>, ohne aber die von WOLFF herausgearbeitete Unterscheidung (klar) vorzunehmen.<sup>271</sup> Teilorgane können nach GIACOMETTIS Begrifflichkeit sowohl Organe als auch Organwalter sein, was gerade bei der rechtlichen Analyse des Staatsorgans Volk zu Unklarheiten führt. Auch die GIACOMETTI nachfolgende Schweizer Staatslehre wendet soweit ersichtlich den Begriff des Organwalters nicht auf die Stimmberechtigten an.<sup>272</sup>

---

lung (Urnenabstimmung) sind das gleiche Organ, welches in verschiedener Organisationsform handelt.» In diesem Sinn auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 175; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 618 f.; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 30 f.; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 96 f.; STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, 190; vgl. auch Komm ZH KV, Art. 87-JAAG, N 5; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 116-THALMANN, N 1.3; vgl. dagegen LAFITTE, Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local, 20; LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 20.

- <sup>267</sup> WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 224–252; vgl. dazu BÖCKENFÖRDE, Organ, Organisation, juristische Person, 270 f.; ferner auch VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 189.
- <sup>268</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 286.
- <sup>269</sup> KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 168 f. und *passim*. WOLFF verweist auf die Unterschiede zwischen seiner Konzeption des «Organwalters» und KELSENS «Organträger» im zitierten Werk, siehe insbesondere WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 232 Fn. 2; vgl. jedoch RUPP, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 81.
- <sup>270</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 182 f.
- <sup>271</sup> Die fehlende Unterscheidung geht aus GIACOMETTIS Definition des Staatsorgans besonders deutlich hervor: «Juristisch besehen stellen die Staatsorgane die Personen dar, die in der Staatsgemeinschaft nach Massgabe der Verfassung zur Ausübung der staatlichen Herrschaft berufen werden. Sie sind Einzelorgane oder zusammengesetzte Organe, je nachdem sie aus einer Person oder einer Personenmehrheit bestehen.» (GIACOMETTI, *ibid.*, 181 f.).
- <sup>272</sup> Immerhin erwähnt USTERI in diesem Zusammenhang den Begriff des Organwalters an der oben (Fn. 239) zitierten Stelle (USTERI, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, 389a), ohne jedoch auf sich daraus ergebende allfällige Implikationen einzugehen.

Die weit verbreitete Qualifikation des Stimmberechtigten als (Teil-)Organ des Staats ist irreführend und sollte vermieden werden.<sup>273</sup> Wie DAGTOGLOU zu Recht festhält, könnte dieser Begriff «zu dem Missverständnis führen, dass etwa die Organschaft unter den Mitgliedern des Kollegialorgans mathematisch aufgeteilt wäre, und die Addition dieser ‹Teilorganschaften› die ‹Gesamtorganschaft› ergäbe.»<sup>274</sup> «Nur das Kollegium» – hier interessierend das Stimmvolk – «ist Organ, nicht die Mitglieder».<sup>275</sup> Die mit ihrer Organwalter-Stellung verbundenen Rechte, einen Beschluss des Kollegialorgans mit zu fassen, können die Mitglieder nur im hierfür rechtlich vorgegebenen Verfahren ausüben. Ausserhalb eines solchen Verfahrens (*ut singuli*) geäusserte Willensbekundungen des einzelnen Organwalters, selbst der Mehrheit oder gar aller Organwalter, können dem Kollegialorgan nie zugerechnet werden.<sup>276</sup> Die Rechte des Organwalters ermöglichen diesem somit einzig die Mitwirkung an der Bildung eines Kollegialakts. Ausserhalb eines entsprechenden Verfahrens kann eine Person nicht als Organwalter handeln.

Eine klare Unterscheidung zwischen dem Organ und dem Organwalter hätte wohl auch dem Fehlschluss entgegenwirken können, dass die politischen Rechte als «Amtspflichten» aufzufassen seien.<sup>277</sup> Der vieldeutige Begriff des Amtes bringt – bei Verfechtern einer Stimmpflicht vermutlich nicht ganz ungewollt – die Organwalterfunktion in die Nähe einer Beamtenstellung, die mit Würde, aber auch mit Verpflichtungen in Verbindung gebracht werden dürfte.<sup>278</sup> Die meisten Ämter be-

<sup>273</sup> Kritisch zur Qualifikation des einzelnen Stimmberechtigten als «Teilorgan» auch TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 25.

<sup>274</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 44 f.

<sup>275</sup> DAGTOGLOU, *ibid.*, 58, Verweise unterdrückt. DAGTOGLOU kommt in der Folge zum Schluss, dass die Willensbekundungen der Organwalter «für sich betrachtet keinerlei Relevanz» haben (DAGTOGLOU, *ibid.*, 58 f.). Gl.A. UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip, 37.

<sup>276</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 58–60. Daraus wird, wie er bemerkt, «noch deutlicher, warum die Bezeichnungen der Mitglieder des Kollegialorgans als ‹Teilorgane› (Kelsen) oder ‹organes-parties› (Duguit) u.ä. als irreführend zu vermeiden sind» (DAGTOGLOU, *ibid.*, 60, Verweise und Hervorhebungen unterdrückt).

<sup>277</sup> So argumentiert GIACOMETTI zugunsten eines Stimmzwangs (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 209).

<sup>278</sup> AUBERT hat bereits darauf hingewiesen, dass sich die Stellung eines Stimmberechtigten von jenem eines Amtsträgers schon darin unterscheidet, dass der Stimmberechtigte,

inhalten nicht bloss eine «Stellung als Organwalter», sondern auch ein «Anstellungs-Verhältnis»; diese beiden Rechtsverhältnisse fallen jedoch nicht, zumindest nicht zwingend, zusammen.<sup>279</sup> Im Falle des Stimmberechtigten ist zweifellos bloss die Organwalterstellung gegeben, nicht jedoch ein Anstellungs-Verhältnis; aus dieser Organwalterstellung folgt jedoch nicht, dass die Organwalter zur Ausübung ihrer Rechte verpflichtet sind.<sup>280</sup> Im Gegensatz zum typischen Amtswalter verlangt die Organwalterstellung vom Stimmberechtigten gerade nicht einen «Rollenwechsel», bei dem er «seine persönlichen Ansichten und Präferenzen bei der Ausübung seiner öffentlichen Funktion ruhen lassen und sich die Interessen und Kriterien des wahrzunehmenden Amtes bzw. der jeweiligen Aufgabe zu eigen machen»<sup>281</sup> müsste. Die Rede von politischen Rechten als Amtspflichten ist daher irreführend.

### 3. Die rechtliche Einordnung der Antragsteller aus dem Volk

- 126 Schwieriger ist die rechtliche Einordnung von Antragstellern «aus dem Volk». Deren Ausübung des Antragsrechts, etwa eines Volksinitiativ- oder eines Referendumsrechts, wird jeweils dem «Volk» angerechnet. Es handelt sich bei ihnen jedoch nicht um die Gesamtheit der Stimm- oder Antragsberechtigten, sondern grundsätzlich nur um einen *ad hoc* formierten Teil davon.<sup>282</sup> Im Folgenden ist als Erstes der Fall zu diskutieren, dass die Antragsteller alle Stimmberechtigte und damit Organwalter des Stimmvolks sind.<sup>283</sup>

---

im Gegensatz etwa zu einem Richter, für gewöhnlich nicht um diese besondere öffentliche Stellung nachgesucht habe (AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, supplément, N 1104).

<sup>279</sup> Zu dieser Unterscheidung WOLFF, *Organschaft und juristische Person II*, 231–234; vgl. bereits HUBER, *Erläuterungen*, 79.

<sup>280</sup> Siehe dazu unten N 173. Zudem kann aus SCHAUBS Hinweis darauf, dass verschiedene Amtsträger die Pflicht treffe, «Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit einem Urnengang [...] zu korrigieren, sie zuständigen Behörden anzuzeigen oder eine Stimmrechtsbeschwerde zu erheben» (SCHAUB, *Die Stimmpflicht als «Nudge»*, 596 f.), nichts für die Stimmberechtigten als Organwalter gefolgert werden, solange nicht geklärt ist, ob solche Pflichten nicht mit dem Anstellungsverhältnis zusammenhängen, welches bei den Amtsträgern, nicht aber bei den Stimmberechtigten vorliegt.

<sup>281</sup> WOLFF et al., *Verwaltungsrecht II*, § 82 N 178.

<sup>282</sup> Vgl. unten N 188.

<sup>283</sup> Für den Fall, dass sich die Antragsberechtigten nicht nur aus Stimmberechtigten zusammensetzen, vgl. unten N 177–180.

GIACOMETTI spricht von einer Vielzahl Organen, die bei der direktdemokratischen Rechtsetzung involviert sind, und qualifiziert die *ad hoc* formierten Antragstellergruppen als «nicht notwendige Organe», da deren Aktivwerden für die Rechtssetzung nicht notwendig ist.<sup>284</sup> Aus der Verfahrensperspektive ist diese Qualifikation zwar nachvollziehbar, da eine Antragstellergruppe bei Aktivwerden als gleichwertiger, da für das betroffene Rechtsetzungsverfahren notwendiger, Akteur der Rechtsetzung fungiert. Diese Darstellung kontrastiert allerdings mit der Vorstellung eines Organs als notwendige interne Leitungsinstitution<sup>285</sup> einer juristischen Person.<sup>286</sup> Aus verfahrensrechtlicher Perspektive ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass diese Antragstellergruppen erst bei der erfolgreichen Einreichung ihres Volksreferendums- oder Volksinitiativbegehrens, das heisst durch Antragstellung, zum Organ werden können – und dass ihre Organstellung, Rückzugsrecht vorbehalten, mit ebendieser Einreichung schon beendet ist. Zudem können Antragstellergruppen mit ihrem Beschluss auch nie den Staat binden, immerhin jedoch einen Beschluss des Stimmvolks über ihren Antrag erzwingen. Die Qualifikation dieser Antragstellergruppen als Organe erscheint aus diesen Gründen unpassend.

Sobald einem Akteur zumindest eine interne Handlungszuständigkeit zukommt, kann er als Organ qualifiziert werden.<sup>287</sup> Daher können diese Akteure alternativ auch als Organe des Volks, als «volksinterne Organe», qualifiziert werden, analog etwa zu den Fraktionen als parlamentsinterne Organe;<sup>288</sup> in diese Richtung weist die Bezeichnung dieser Akteure als «Teilorgane»<sup>289</sup> oder als «Bruchteilorgane»<sup>290</sup>. Unter Hinweis auf die fehlende Beschlussfunktion dieser Akteure argumentierte

<sup>284</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 441 f.

<sup>285</sup> Vgl. VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, 188 f.

<sup>286</sup> Auf diese Stimmberechtigtengruppen begrenzt trifft auch TSCHANNENS Zuschreibung eines «okkasionellen und wenig formalisierten» Charakters dieses «Zusammenschlusses gesellschaftlicher Akteure» zu (TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 279–281, Hervorhebungen unterdrückt).

<sup>287</sup> Vgl. BÖCKENFÖRDE, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 30 Fn. 32.

<sup>288</sup> Hierzu MÜNCH, Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht, 405; vgl. auch WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, § 82 N 164.

<sup>289</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 93 und *passim*; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 128.

<sup>290</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 992.

EICHENBERGER, es handle sich bei ihnen nicht um Teil-, sondern bloss um Hilfsorgane des Stimmvolks.<sup>291</sup> Damit lenkt er den Blick auf einen wesentlichen Aspekt: Den Antragstellern aus dem Volk kommt nur eine begrenzte, einen Volksentscheid vorbereitende Funktion zu – in JELLINEKs Terminologie handelt es sich bei ihnen (im Gegensatz zum Stimmvolk) um unselbständige Organe.<sup>292</sup>

- 129 Bei all den genannten rechtlichen Einordnungen werden die Antragsteller nach wie vor als Organe behandelt, was wegen ihrer offensichtlich fehlenden Qualität als notwendige interne Leitungsinstitution einer juristischen Person nicht vollends überzeugt. Meiner Ansicht nach drängt sich eine andere Interpretation des Vorgangs und damit einhergehend eine unterschiedliche rechtliche Qualifikation dieser Akteure auf.
- 130 Wenn die (interne) Beschlussfassung eines Organs durch eine Vielzahl an Organwaltern zustande kommen muss, müssen hierfür Abstimmungsregeln bestehen. Solche internen Verfahrensregeln können auch vorsehen, dass für gewisse Akte die Zustimmung von weniger als der Hälfte der Organwalter, z.B. 3 von 10, notwendig ist. Der durch ein solches Minderheitenrecht zustande gekommene Entscheid über die Antragstellung ist ohne Weiteres ein Verfahrensentscheid des Organs und macht die drei zustimmenden Organwalter nicht zum Organ. Der Antrag ist vielmehr ebenfalls dem Stimmvolk zuzurechnen.<sup>293</sup> Der Ausdruck «Antrag aus dem Volk an das Volk» weist in diese Richtung: Massgebend ist, dass der oder die

---

<sup>291</sup> EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 28 f.

<sup>292</sup> JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 548: «Selbständige Organe sind solche, die einen Willen äussern können, der unmittelbar verbindliche Kraft für den Staat oder die ihm Unterworfenen besitzt, während dem Willen unselbständiger Organe diese Kraft mangelt.»

<sup>293</sup> In diesem Sinne auch DAGTOGLOU in Bezug auf die Qualifikation eines Parlamentsmitglieds: «Bedenklich ist aber, was Wolff hinzufügt: Ein Parlamentsmitglied sei im Gesetzesbeschlussverfahren «nur» Kollege (Mitglied); sofern er allerdings eine Interpellation einbringen könne, sei er dagegen «Organ». M. M. [Meiner Meinung] nach bleibt er immer noch blosses Mitglied; abgesehen von der Eigenart des Parlaments handelt es sich hier lediglich um «Rechte» der Minderheit, die durch Gesetz eingeräumt sind, die Allmacht der Mehrheit zu mildern [...]. Übrigens sind diese Willenserklärungen der Minderheiten bzw. eines einzelnen Mitglieds (soweit das Gesetz es ausdrücklich vorsieht) ebenso wie die Willenserklärungen der Mehrheit dem Organ zuzurechnen.» (DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 44 Fn. 1, Verweise und Hervorhebungen unterdrückt; unter Bezugnahme auf WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 247 Fn. 2).

Antragsteller aus dem Volk kommt/kommen. Eine allfällige rechtliche Institutionalisierung der antragstellenden Personengruppe ist für die Funktion der Antragstellung dagegen irrelevant. Auch die Redeweise, das Volk habe das Referendum ergriffen oder eine Volksinitiative lanciert, weist auf ein solches Verständnis.<sup>294</sup>

In der deutschen Organlehre werden von den Organen namentlich die Unterorgane (häufig als «Ausschüsse» bezeichnet) gesondert. Dazu schreiben WOLFF/BACHOF/STOBER/KLUTH: 131

«Unterorgane setzen sich idR [in der Regel] aus Mitgliedern des Hauptorgans zusammen (Ausnahmen finden sich vor allem bei beratenden Unterorganen; Bsp. [Beispiel]: sachverständige Einwohner), besitzen eine eigene Leitungsstruktur und haben vor allem die Aufgabe, die Entscheidungen des (Kollegial-) Organs vorzubereiten. Teilweise sind ihnen eigenständige Entscheidungszuständigkeiten übertragen. Ob dies im Wege der echten oder unechten Delegation erfolgt, ist Frage des Einzelfalls.»<sup>295</sup>

Ähnlich schreibt DAGTOGLOU:

«[...] Es gibt indessen auch Ausschüsse, die gebildet werden, um eine bestimmte Frage zu studieren und darüber zu beraten (z. B. eine Gesetzesvorlage, einen Vertragsentwurf usw.); nachdem sie das Ziel ihrer Arbeit erreicht haben, werden sie aufgelöst. Wegen ihrer rein vorbereitenden, vorübergehenden und gelegentlichen Rolle sind sie nicht nur keine Behörden [...], sondern überhaupt keine Organe im eigentlichen Sinne.»<sup>296</sup>

Antragsteller, die ihre Rechte allein oder gemeinsam, aber ohne organisatorische Verbindung untereinander,<sup>297</sup> wahrnehmen, handeln als Organwalter und bilden meiner Ansicht nach kein Unterorgan des Stimmvolks. Besteht dagegen eine Anzahl Personen, die von anderen Antragsberechtigten zur Antragstellung und zu einem allfälligen Rückzug ermächtigt werden («ermächtigter Ausschuss»<sup>298</sup>), was bei Initiativkomitees auf Bundesebene der Fall ist, kann von einem Unterorgan gesprochen werden. 132

<sup>294</sup> Vgl. WALDKIRCH, Die freie Bildung des Volkswillens, 119 f.; dagegen AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 992.

<sup>295</sup> WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, § 82 N 166.

<sup>296</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 43 Fn. 81, Verweise unterdrückt.

<sup>297</sup> Das ist etwa dann der Fall, wenn für einen Antrag eine Mindestanzahl Unterstützungsbekundungen verlangt wird, aber kein Initiativkomitee mit oder ohne Rückzugsrecht vorgesehen ist.

<sup>298</sup> BISAZ, Das Initiativkomitee, 143.

- 133 Bleibt die Frage, wie Antragsberechtigte zu qualifizieren sind, wenn diese sich nicht (ausschliesslich) aus Stimmberechtigten und damit aus Organwaltern des Stimmvolks zusammensetzen. Darauf wird separat einzugehen sein.<sup>299</sup>

## II. Die rechtliche Definition des Stimmvolks

### A. Kompetenz zur Definition

- 134 Das Stimmvolk bildet auf allen drei Bundesstaatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) ein Staatsorgan. Auf Bundesebene wird das Volk als Staatsorgan durch das Bundesrecht umrissen.<sup>300</sup> In kantonalen<sup>301</sup> und kommunalen Angelegenheiten liegt es dagegen (innerhalb der bundesrechtlichen Schranken) in der Kompetenz der Kantone – und nach Massgabe des kantonalen Rechts allenfalls in der Kompetenz der Gemeinden<sup>302</sup> –, das Stimmvolk auf der jeweiligen Stufe zu

---

<sup>299</sup> Siehe dazu unten N 177–180.

<sup>300</sup> BV 136.

<sup>301</sup> Das ergibt sich aus BV 3 i.V.m. 39 I und wird im Zusammenhang mit dem Auslandschweizerstimmrecht in ASG 15 II wiederholt (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 966 und 981 Fn. 165). Als kantonale Angelegenheit gilt auch die Wahl der Ständeräte (BV 150 III), siehe OFK BV<sup>2</sup>, Art. 39-BIAGGINI, N 4.

<sup>302</sup> In den Kantonen Basel-Stadt (BS KV 42 II; vgl. WULLSCHLEGER, Bürgerrecht und Volksrechte, 140) und Graubünden (GR KV 9 IV; vgl. TANQUEREL, Les électeurs étrangers, N 79) steht es in der Kompetenz der Gemeinden, über eine Ausweitung des Stimmvolks auf kommunaler Ebene zu befinden. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden steht den Gemeinden immerhin die Wahl zwischen zwei kantonal vorgegebenen Definitionen des Stimmvolks zu: einmal mit und einmal ohne Ausländerstimmrecht (AR KV 105 II; vgl. SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 96 und 160; und TANQUEREL, Les électeurs étrangers, N 80 f.). Siehe zum Ganzen BISAZ, Das Ausländerstimmrecht, 116 f.

definieren.<sup>303</sup> Die rechtliche Definition des Stimmvolks erfordert eine verfassungsrechtliche Grundlage.<sup>304</sup> Die demgemäss richtige Zusammensetzung des Volks ist durch BV 34 geschützt.<sup>305</sup>

Die Kompetenz, das Stimmvolk für die eigene Entität festzulegen, ist dabei nicht nur Ausdruck umfassender Organisationsautonomie. Sie erlaubt es dem Stimmvolk vielmehr in einem gewissen Rahmen, ein autopoietisches demokratisches Selbst zu bilden. Das Stimmvolk kann und muss sich entsprechend von Zeit zu Zeit mit der Frage auseinandersetzen, ob seine Zusammensetzung die Legitimität seiner Entscheidungen eher stärkt oder schwächt. Diese Kompetenz erfordert, dass die Stimmberechtigten für die rechtliche Festlegung des Stimmvolks Verantwortung übernehmen. Eine solche Verantwortung dürfte sich auch auf ihre Wahrnehmung der Legitimität ihrer selbst gefassten Entscheide positiv auswirken, denn die Legitimation direktdemokratischer Entscheide setzt voraus, dass neben den demokratischen Verfahrensregeln auch das Umreissen des Volkes von den daran beteiligten Akteuren grundsätzlich anerkannt wird.<sup>306</sup>

135

<sup>303</sup> Vgl. BSK BV, Art. 51-BELSER/MASSÜGER, N 25; OFK BV<sup>2</sup>, Art. 51-BIAGGINI, N 12.

<sup>304</sup> Dabei genügt eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Ausweitung des Stimmrechts auf Auslandschweizer und Ausländer mit Wohnsitz im jeweiligen Gemeinwesen, vgl. HANGARTNER, Das Stimmrecht der Auslandschweizer, 242; HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, 294; ferner BISAZ, Jugend- und Ausländermotionen, 1366 und 1367 Fn. 140.

<sup>305</sup> BGE 116 Ia 359, 365 E. 3b; vgl. GLASER/LEHNER, Moutier, quo vadis?, 453 f.; BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 16–18.

<sup>306</sup> Im Jahr 1905 schreibt REDLICH in diesem Zusammenhang: «Wo politische Gegensätze von solcher Kraft auftauchen, dass sie das Staatsbewusstsein des Einzelnen aufzuheben drohen, weil seine politische Gesinnung aus noch tiefer und fester wurzelnden Anschauungen hervordringt, wie z. B. aus dem religiösen Gefühl, aus dem Nationalitätsbewusstsein, in Zukunft vielleicht aus dem Verlangen nach sozialer und ökonomischer Gleichheit: da beginnt mit Naturnotwendigkeit die dem ganzen Parlamentarismus als primäre Grundlage dienende Convention des Majoritätsprinzipes ihre moralische Kraft zu verlieren.» (REDLICH, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 799 f.). Auch nach CHENEVAL (unter Bezugnahme auf SEARLE, The Construction of Social Reality, 43–51) wird vorausgesetzt, dass das souveräne Volk eine institutionelle Tatsache der sozialen Welt ist (CHENEVAL, Volkssouveränität als Status-Funktion, 99). Die Demokratie selbst kann sein ideologisches Subjekt «Volk», auf das sie sich bezieht, nicht umreissen; es fehlen ihr hierfür weitgehend die Kriterien (vgl. dazu BISAZ, Appropriate Allocation of Authority, m.w.H.).

## **B. Zwei Kriterien zur Definition des Stimmvolks**

### **1. Eine neue Einteilung der Stimmrechtsvoraussetzungen**

- 136 Die beiden Kriterien des Bürgerrechts und des politischen Wohnsitzes definieren das Stimmvolk juristisch. Sie zielen auf die Festlegung jenes Personenkreises, dessen Entscheidung die Geltung einer Norm in der jeweiligen Entität legitimieren soll. Damit steht bei diesen beiden Kriterien die kollektive Dimension im Vordergrund.
- 137 Die Ausübung der politischen Rechte hängt zusätzlich von den Kriterien der politischen Volljährigkeit, der Urteilsfähigkeit und auf Gemeindeebene von der Ausstandspflicht<sup>307</sup> ab. Das allgemein umrissene Stimmvolk wird dadurch auf den engeren Kreis der Stimmberechtigten eingeschränkt. Diese zusätzlichen Kriterien zielen auf die Sicherung jener persönlichen Voraussetzungen des einzelnen Stimmberechtigten, die für eine legitime Entscheidung als notwendig angesehen werden. Sie können demnach auch als persönliche Hinderungsgründe für die Ausübung des Stimmrechts bezeichnet werden. Bei diesen drei Kriterien steht die individuelle Ebene im Vordergrund.
- 138 Diese Zweiteilung der Stimmrechtsvoraussetzungen korreliert mit der Strenge des Rechtsgleichheitsgrundsatzes. Zu unterscheiden ist diesbezüglich nämlich der Nicht-Einschluss einer Person in das Stimmvolk und der teilweise oder vollständige Ausschluss einer Person aus dem Stimmvolk: Während sich im ersten Fall angesichts seiner stark politisch geprägten Natur nur der allgemeine Rechtsgleichheitsgrundsatz anwenden lässt,<sup>308</sup> kommt im zweiten Fall ein wesentlich strengerer Prüfungsmaßstab zur Anwendung, der nahezu keine Differenzierung zulässt.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Eine zu starke Voreingenommenheit des Stimmberechtigten kann demnach ein Hinderungsgrund für die Ausübung eines der Person an sich zustehenden politischen Rechts sein, siehe hierzu unten N 694 und 169.

<sup>308</sup> OFK BV<sup>2</sup>, Art. 8-BIAGGINI, 24; BISAZ, Das Ausländerstimmrecht, 124 f.; HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 147; vgl. BGE 143 V 114, 122 f. E. 5.3.2.1; BGE 129 I 392, 400 E. 3.3.

<sup>309</sup> So folgert das Bundesgericht aus dem Rechtsgleichheitsgrundsatz im Bereich der politischen Rechte einen «nahezu absoluten Gleichbehandlungsanspruch, welcher Ungleichbehandlungen in der Form von Beschränkungen und Ausschluss von politischen Rechten nur aus gewichtigen sachlichen Gründen und in Wahrung der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips zulässt.» (WALDMANN, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, 79); siehe zum Ganzen BISAZ,

In Lehre und Praxis ist eine anders geartete Zweiteilung der Stimmrechtsvoraussetzungen gängig, nämlich die Unterscheidung zwischen der «Stimmfähigkeit» und der «Stimmberechtigung» (auch als «Stimmrecht i.e.S.» oder «Ausübungsrecht» bezeichnet).<sup>310</sup> Unter «Stimmfähigkeit» werden dabei die Kriterien des Bürgerrechts, der politischen Volljährigkeit und des Fehlens von Stimmausschlussgründen gefasst, während die «Stimmberechtigung» oder das «Stimmrecht i.e.S.» vom Vorliegen eines politischen Wohnsitzes abhängt.<sup>311</sup> Für die Regelung im Bund halten HANGARTNER/KLEY diese Unterscheidung für obsolet und auch in Kantonsverfassungen wurde inzwischen teils auf diese Unterscheidung verzichtet, da sie wenig zur besseren Verständlichkeit beitrage.<sup>312</sup> Tatsächlich wirkt die Hervorhebung des Wohnsitzerfordernisses unzeitgemäss und eignet sich nicht für die rechtliche Definition des Stimmvolks.<sup>313</sup>

---

Das Ausländerstimmrecht, 124–126; vgl. OFK BV<sup>2</sup>, Art. 8-BIAGGINI, N 11; BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 14.

<sup>310</sup> Vgl. SCHWINGRUBER, Das Stimmrecht in der Schweiz, 31 f.; zum Ganzen HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 3 f. Im Französischen wird die gleiche Unterscheidung mit den Begriffen «jouissance des droits politiques» und «exercice des droits politiques» vorgenommen, siehe AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 751 f.

<sup>311</sup> So ausdrücklich bspw. SG KV 31 und 32; SO GpR 3–6; vgl. auch LU StRG 4 und 5; vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 3; und TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 19–31.

<sup>312</sup> So z.B. ausdrücklich die Bündner Regierung in ihrer Botschaft der Regierung an den Grossen Rat 10/2001-2002, Nr. 12 zur Totalrevision der Kantonsverfassung, 479–562, 501 zu Art. 11 I des Verfassungsentwurfs, dem heutigen GR KV 9.

<sup>313</sup> Schleierhaft bleibt, weshalb von den fünf Voraussetzungen die anderen vier die «allgemeine Organfähigkeit» oder die «politischen Rechte im virtuellen Sinn» ergeben sollen und genau das Wohnsitzerfordernis als fünfte Voraussetzung es erst erlauben soll, die demokratischen Rechte als «Stimmrecht im aktuellen oder konkreten Sinn» dann auch ausüben zu können (siehe GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 207 und 211; und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 3; vgl. auch SCHWINGRUBER, Das Stimmrecht in der Schweiz, 31 f.). Für die Ausübung der politischen Rechte sollte ausschlaggebend sein, wer hierfür alle Voraussetzungen erfüllt. Die hervorgehobene Bedeutung des Wohnsitzerfordernisses liegt in der politisch bedeutenden historischen Herausbildung eines einheitlichen politischen Wohnsitzes innerhalb der Schweiz (vgl. hierzu die Diskussion in GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 211–214). Die Vorstellung einer «virtuellen» Stimmfähigkeit hat aber immerhin im Zusammenhang mit der Wählbarkeit ihre Berechtigung, wenn diese ohne Wohnsitzerfordernis eingeräumt wird (vgl. insbesondere SG KV 33 I

- 140 Die hier vorgeschlagene Aufteilung der Voraussetzungen ermöglicht dagegen die Hervorhebung jener Kriterien, die zur Bestimmung des demokratietheoretisch so bedeutsamen Stimmvolks relevant sind. Sie kann eine gewisse (intuitive) Plausibilität für sich beanspruchen, da sie in der Praxis teils – wenn auch häufig terminologisch unter den hergebrachten Kategorien der «Stimmfähigkeit» und der «Stimmberechtigung» – verwendet wird<sup>314</sup> oder zumindest in der geltenden Regelung anklingt.<sup>315</sup> Da es hier um die konkrete rechtliche Definition des Stimmvolks in einem Gemeinwesen geht, wird auf die beiden Kriterien des Bürgerrechts und des politischen Wohnsitzes eingegangen. Die persönlichen Voraussetzungen des Stimmrechts (politische Volljährigkeit, Urteilsfähigkeit und Fehlen von Ausstandsgründen) werden im Zusammenhang mit dem Stimmrecht besprochen.<sup>316</sup>
- 141 Nach der hier vertretenen Ansicht und gemäss der vorgeschlagenen Aufteilung der Stimmrechtsvoraussetzungen kann gesagt werden, dass wer die Staatsbürgerschaft mit politischem Wohnsitz im Kanton / in der Gemeinde besitzt, zum Stimmvolk

---

i.V.m. 31) oder im Zusammenhang mit der Einräumung des Auslandschweizerstimmrechts, wo sich die Frage stellt, wer die virtuell Stimmberechtigten sind, denen dieses Recht kantonalkommunal eingeräumt werden kann/soll (zur Rechtslage vor der Einführung des ASG vgl. HANGARTNER, Das Stimmrecht der Auslandschweizer, 244 f.).

<sup>314</sup> So in vielen Verfassungen von Bündner Gemeinden wie z.B. GR Albula V 7 und 8: «Stimmfähigkeit Art. 7 | Stimmfähig sind die Personen, die das 18. Altersjahr erfüllt haben und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. | Stimmberechtigung Art. 8 | Stimmberechtigt in Gemeindeangelegenheiten sind: | a) stimmfähige Schweizer, die in der Gemeinde Albula/Alvra wohnhaft sind; [...]» (Siehe ferner bspw. auch GR Arosa V 9 und 10; GR Bonaduz V 5 und 6; GR Domleschg V 6 und 7; GR Luzein V 6 und 7; GR Safiental V 7 und 8).

<sup>315</sup> Vgl. stellvertretend NE KV 37 I: «Das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten steht folgenden Personen zu, sofern sie das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind: | a. den Schweizerinnen und Schweizern, die im Kanton wohnen; | b. den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die nach der Bundesgesetzgebung im Stimmregister einer Gemeinde des Kantons eingetragen sind; | c. den Ausländerinnen und Ausländern sowie den Staatenlosen, die über eine Niederlassungsbewilligung nach der Bundesgesetzgebung verfügen und seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnen.» Diese Regelung teilt die persönlichen Voraussetzungen von jenen zur Bestimmung des Stimmvolks: Werden die persönlichen Bedingungen erfüllt, bilden Schweizer und bestimmte Ausländer sowie bestimmte Auslandschweizer das kantonale Stimmvolk.

<sup>316</sup> Siehe unten N 166–173.

zählen muss und damit Teil dieses kantonalen/kommunalen Stimmvolks bildet.<sup>317</sup> Das Stimmvolk kann somit nicht enger definiert werden als die Gesamtheit der Staatsbürger (welche die persönlichen Voraussetzungen erfüllen). Das Stimmvolk kann jedoch ausgeweitet werden. Variieren kann die Definition des Stimmvolks in der jeweiligen föderalen Entität in Bezug auf das Wohnsitzerfordernis und in Bezug auf das Bürgerrechtserfordernis; so sind der Einschluss der Auslandschweizer sowie jener von Ausländern mit Wohnsitz im jeweiligen Kanton / in der jeweiligen Gemeinde möglich.

## 2. Das Bürgerrecht

Staatsbürger stehen in einer «Sonderverbindung» zum Staat, dessen Bürgerrecht sie besitzen; diese kann als «Mitgliedschaftsverhältnis» zur Gebietskörperschaft verstanden werden.<sup>318</sup> Diese Vorstellung der Mitgliedschaft rechtfertigt es, die politischen Rechte innerhalb der politischen Entität allen Bürgern als Mitglieder derselben einzuräumen. 142

Das Bürgerrecht als Anknüpfungsmerkmal der politischen Rechte wird auf Bundesebene konsequent umgesetzt, zumal es für die Zugehörigkeit zum Stimmvolk alleinig ausschlaggebend ist und der politische Wohnsitz nicht vorausgesetzt wird. Die Gesamtheit der Schweizer Bürger, auch die Auslandschweizer (sofern sie sich denn ins Stimmregister haben eintragen lassen), bilden das Stimmvolk auf Bundesebene.<sup>319</sup> Auf kantonaler und kommunaler Ebene wird vereinzelt vom Bürgerrechtserfordernis abgewichen. 143

---

<sup>317</sup> Dies ergibt sich aus IPbpR 25 (vgl. JOSEPH/CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, N 22; und Nowak *CCPR Commentary*<sup>2</sup>, Art. 25-NOWAK, N 8) sowie, gemäss einem Teil der Lehre, aus BV 51 I (so HANGARTNER, *Altersgrenzen für öffentliche Ämter*, 343; vgl. jedoch BSK BV, Art. 51-BELSER/MASSÜGER, N 25). AUER leitet diese Pflichten aus der Niederlassungsfreiheit der Schweizer Staatsbürger (BV 24) ab sowie daraus, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden müssen (BV 39 II) und eine Ungleichbehandlung aufgrund des Bürgerrechts verboten ist (BV 8 I und 37 II Erster Satz; AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 968). Vgl. auch BISAZ, *Das Wahlrecht*, N 2.

<sup>318</sup> TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 13 N 4.

<sup>319</sup> BV 136 sowie BV 40 II i.V.m. ASG 15–17. Zu den persönlichen Voraussetzungen siehe unten N 166–173. Die Einführung des Ausländerstimmrechts würde entsprechend eine Änderung der Bundesverfassung erfordern (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 136-KLEY, N 3; TANQUEREL, *Les électeurs étrangers*, N 48). Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft haben einzig dadurch einen indirekten Effekt auf die Nationalratswahlen, als

- 144 In begrifflicher Hinsicht ist anzumerken, dass der Klarheit halber in dieser Arbeit die Begriffe «Stimmvolk» und «Stimmberechtigte» verwendet werden, nicht jedoch «Aktivbürger»<sup>320</sup> und «Stimmbürger»<sup>321</sup>. Der Grund dafür ist, dass das Stimmrecht nicht zwangsläufig ausschliesslich an den Besitz des Bürgerrechts anknüpfen muss, was von den Begriffen «Aktivbürger» und «Stimmbürger» jedoch nahegelegt wird. Andernfalls erschiene es unklar, ob ein stimmberechtigter Ausländer «Stimmbürger» oder «Aktivbürger» wäre respektive ob bei der Rede von «Stimmbürgern» und «Aktivbürgern» die Ausländer mit Stimmrecht mitumfasst sind. Die eben angesprochene enge Verknüpfung des Stimmrechts mit dem Bürgerrecht ist hingegen eine Tatsache und soll dadurch nicht relativiert werden.

### 3. Der politische Wohnsitz

- 145 Das Wohnsitzprinzip legt für alle Bundesstaatsebenen verbindlich fest, dass bei der Zurechnung einer Person zum Stimmvolk – von wenigen Ausnahmen abgesehen – der politische Wohnsitz massgebend ist. Politischen Wohnsitz kann eine Person in der Schweiz nur an einem Ort haben.<sup>322</sup> Als solcher gilt jene Gemeinde,

---

dass bei der Festlegung der Verteilung der 200 Nationalratssitze auf die Kantone jeweils auf die Zahl der gesamten Wohnbevölkerung abgestützt wird (BV 149 IV Erster Satz; vgl. hierzu SGK BV<sup>3</sup>, Art. 149-LANZ, N 7).

<sup>320</sup> Der Begriff war als Verfassungs- und Gesetzesbegriff verbreitet (so insbesondere in aBV 74 II) und ist teilweise heute noch in Gebrauch, siehe etwa NW KV 50 I und NW WAG 1 I; OW KV 15; SH WahlG 12; TI LEDP 161 I («cittadino attivo»); und VS KV 1 II. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt der französische Begriff «citoyen actif» relativ häufig vor (bspw. in BGer, Urteil 1C\_320/2015 vom 20.01.2016 E. 1), der italienische «cittadino attivo» ebenfalls (z.B. BGer, Urteil 1C\_105/2008 vom 19.03.2008 E. 2.2.1); dagegen ist der deutsche Begriff «Aktivbürger» in den letzten fünfzehn Jahren soweit ersichtlich nicht mehr verwendet worden. Auch in der Lehre kommt der Begriff eher selten vor, so bspw. bei HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2 und *passim*; kritisch zum Begriff, da auf einer «überholt[en]», «scharfe[n] Gegenüberstellung von Abwehr-, Leistungs- und Teilhaberechten» basierend, TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 4.

<sup>321</sup> Auch dieser Begriff erscheint als Verfassungs- und Gesetzesbegriff, siehe bspw. AG VGPR 21c II; OW KV 93 Ziff. 7 und OW AbstG 7 III; SG GG 30 II; UR KV 71 I Zweiter Satz; VS KV 34 IV sowie VS kGPR 5 I und *passim*. Sehr verbreitet ist der Begriff auch in der Lehre (vgl. anstelle vieler HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 5 und *passim*; und TSCHANNEN, Staatsrecht, 6. Teil und *passim*) und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. anstelle vieler BGE 141 II 297, 299 E. 5.2).

<sup>322</sup> BV 39 II und III; vgl. dazu SGK BV<sup>3</sup>, Art. 39-KLEY, N 13; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 78.

in welcher der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist.<sup>323</sup> Der politische Wohnsitz entspricht grundsätzlich dem zivilrechtlichen.<sup>324</sup> Dieser befindet sich an dem Ort, an welchem sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.<sup>325</sup> Damit soll verhindert werden, dass einer Person in der Schweiz die politischen Rechte in mehreren Entitäten gleicher bundesstaatlicher Stufe und gleicher Aufgaben zukommen.<sup>326</sup> Die Einheit des politischen Wohnsitzes gilt jedoch nicht im Verhältnis zu anderen Staaten.<sup>327</sup>

Das Wohnsitzerfordernis rechtfertigt sich als Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte dadurch, dass die Einwohner einer Gebietskörperschaft von dessen Entscheiden grundsätzlich in einem besonderen Masse betroffen und deren Normen unterworfen sind.<sup>328</sup> Auch wenn sich der Lebensmittelpunkt gerade bei Personen mit Wohnsitz in Agglomerationsgemeinden häufig in der Gemeinde ihres Arbeitsorts und nicht ihres Wohnsitzes befinden mag, so erscheint das Wohnsitzkriterium doch vernünftig und tauglich, eine besondere Verbindung zwischen einer Gebietskörperschaft und einer Person herzustellen, welche die Einräumung des Stimmrechts in ebendiesem Gemeinwesen rechtfertigt. Diese Verbindung zwischen einer Person und ihrem Wohnsitz ist formell gesehen hingegen weniger intensiv als jene zwischen einem Bürger und seiner Gebietskörperschaft. So kann ein Wohnsitzwechsel wesentlich leichter vorgenommen werden als ein Wechsel des Bürgerrechts.

146

<sup>323</sup> BPR 3 I Erster Satz. Fahrende üben die politischen Rechte in ihrer Heimatgemeinde (BPR 3 I Zweiter Satz), Auslandschweizer in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde oder, falls eine solche fehlt, in ihrer Heimatgemeinde aus (ASG 18 I/II).

<sup>324</sup> Ausnahmen können Bevormundete, Wochenaufenthalter oder getrennte Eheleute betreffen (siehe VPR 1).

<sup>325</sup> Vgl. ZGB 23 I; BGer, Urteil 1C\_297/2008 vom 04.11.2008 E. 3.1.

<sup>326</sup> BV 39 II und III (vgl. anstelle vieler AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, supplément, N 1095; sowie AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 752 f.). Sein Geltungsanspruch wird aus dem Gleichheitsgrundsatz von BV 8 I abgeleitet (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 39-KLEY, N 13; und TSCHANNEN, *Stimmrecht und politische Verständigung*, N 78).

<sup>327</sup> BISAZ, *Das Ausländerstimmrecht*, 110.

<sup>328</sup> Vgl. FLEINER/GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 450 f. Fn. 16; und TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 48 N 26.

- 147 Anzumerken ist, dass das Bürgerrecht im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte auf Bundesebene heute fast<sup>329</sup> ausschliesslich das Schweizer Bürgerrecht und nicht das kantonale und kommunale Bürgerrecht meint. Historisch war das Stimmrecht mit der Staatsangehörigkeit verbunden; in kommunalen Angelegenheiten wurde das Gemeinde- und in kantonalen das Kantonsbürgerrecht vorausgesetzt.<sup>330</sup> Der Bedeutungsverlust des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts für das Stimmrecht ging mit einem Bedeutungszuwachs des politischen Wohnsitzes einher, zumal dieser die Funktion hatte, die Schweizer Bürger für die Ausübung ihrer politischen Rechte einer kantonalen und einer kommunalen Entität zuzuordnen.<sup>331</sup> Insofern kann das Wohnsitzerfordernis noch heute als meist nachgelagertes Kriterium zur Einräumung der politischen Rechte verstanden werden.

### **C. Das Ausländerstimmrecht als Ausfluss des Wohnsitzprinzips**

- 148 Gleichrangig, wenn nicht vorrangig zur Bürgerrechtsvoraussetzung wird das Wohnsitzkriterium in jenen Fällen, in denen die politischen Rechte auch Ausländern mit Wohnsitz im betreffenden Kanton oder in der betreffenden Gemeinde das Stimmrecht zustehen.<sup>332</sup> Dies insbesondere, wenn gleichzeitig Personen mit Bürgerrecht, aber ohne Wohnsitz davon ausgeschlossen sind. Die Bedeutung des Wohnsitzkriteriums wird allerdings dadurch etwas abgeschwächt, dass Ausländern die politischen Rechte häufig nur in beschränktem Umfang eingeräumt werden und dass an die Stelle des Bürgerrechtserfordernisses meist relativ hohe Mindestwohnsitzfristen treten.
- 149 In kantonalen Angelegenheiten räumen nur die Kantone Jura<sup>333</sup> und Neuenburg<sup>334</sup> das Ausländerstimmrecht ein. Beide beschränken den Umfang des Ausländerstimmrechts im Vergleich zu jenem von Schweizer Bürgern. So nehmen beide

---

<sup>329</sup> Die Ausnahmen betreffen Auslandschweizer, die nie politischen Wohnsitz in der Schweiz hatten, und Fahrende, siehe Fn. 323.

<sup>330</sup> HANGARTNER, *Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht*, 139.

<sup>331</sup> Vgl. zur historischen Entwicklung der Stimmrechtsvoraussetzungen HANGARTNER, *ibid.*

<sup>332</sup> Vgl. ausführlich zum Folgenden BISAZ, *Das Ausländerstimmrecht*, m.w.H.

<sup>333</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 3 I/II.

<sup>334</sup> NE KV 37 I Bst. c.

Kantone das passive Wahlrecht davon aus;<sup>335</sup> der Kanton Jura verwehrt seinen ansonsten stimmberechtigten Ausländern zudem die Teilnahme an Abstimmungen über Verfassungsmaterien.<sup>336</sup> Dies erscheint im Lichte der politischen Gleichwertigkeit der Stimmberechtigten problematisch.<sup>337</sup> Beide Kantone setzen für die Einräumung des Ausländerstimmrechts eine Mindestwohnsitzdauer voraus.<sup>338</sup>

Das Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegenheiten wird in den acht Kantonen, die ein solches kennen, unterschiedlich geregelt. So haben fünf Kantone (Freiburg<sup>339</sup>; Genf<sup>340</sup>; Jura<sup>341</sup>; Neuenburg<sup>342</sup>; Waadt<sup>343</sup>) das Ausländerstimmrecht in allen ihren Gemeinden kantonrechtlich eingeführt und abschliessend geregelt. Ein weiterer Kanton (Appenzell Ausserrhoden) hat es abschliessend geregelt, seinen Gemeinden jedoch überlassen, ob sie dieses einführen möchten.<sup>344</sup> Zwei weitere Kantone (Basel-Stadt<sup>345</sup>; Graubünden<sup>346</sup>) überlassen die Kompetenz zur Regelung des Ausländerstimmrechts ihren Gemeinden. Alle Kantone und alle

150

<sup>335</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 6 *e contrario*; NE KV 47 Erster Satz (das Gesetz kann Ausländern die Wählbarkeit in Richterämter zulassen, siehe NE KV 47 Zweiter Satz).

<sup>336</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 3 II.

<sup>337</sup> Siehe dazu oben N 100.

<sup>338</sup> Im Kanton Jura sind Ausländer, die seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton wohnen, auf kantonaler Ebene generell stimmberechtigt (JU LDP 3 I). Eine bestimmte Art ausländerrechtlicher Bewilligung wird nicht verlangt (TANQUEREL, *Les électeurs étrangers*, N 61). Im Kanton Neuenburg steht das Ausländerstimmrecht allen seit mindestens fünf Jahren im Kanton niedergelassenen Ausländern (einschliesslich Staatenlosen) zu (NE KV 37 I Bst. c).

<sup>339</sup> FR KV 48 I Bst. b.

<sup>340</sup> GE KV 48 III.

<sup>341</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 3 III sowie 6 IV/V.

<sup>342</sup> NE KV 95 V i.V.m. NE LDP 3 Bst. c.

<sup>343</sup> VD KV 142 I Bst. b und 142 II; vgl. TANQUEREL, *ibid.*, N 66.

<sup>344</sup> AR KV 105 II; siehe SCHOCH, *Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung*, 96 und 160.

<sup>345</sup> BS KV 42 II. Aus praktischen Gründen beschränkt sich diese Möglichkeit auf die beiden baselstädtischen Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen, die davon jedoch keinen Gebrauch machen (zu den praktischen Schwierigkeiten trotz rechtlicher Möglichkeiten, das Ausländerstimmrecht auch in der Stadtgemeinde Basel zuzulassen, siehe WULLSCHLEGER, *Bürgerrecht und Volksrechte*, 140).

<sup>346</sup> GR KV 9 IV.

27 Bündner Gemeinden mit Ausländerstimmrecht<sup>347</sup> räumen Ausländern das kommunale Stimmrecht im gleichen Umfang wie den Schweizer Stimmberechtigten ein;<sup>348</sup> nur der Kanton Genf schliesst das passive Wahlrecht hiervon aus<sup>349</sup> und der Kanton Jura lässt Ausländer nicht für das Gemeindepräsidium kandidieren.<sup>350</sup> Alle diese Kantone legen eine Mindestwohnsitzdauer für die Einräumung des Ausländerstimmrechts fest, wobei ein Wohnsitz in der Schweiz (Genf<sup>351</sup>), im Kanton (Freiburg<sup>352</sup>; Neuenburg<sup>353</sup>) oder in der Schweiz und im Kanton (Appenzell

---

<sup>347</sup> Stand am 01.09.2019 (Auskunft des Amts für Gemeinden Graubünden vom 03.09.2019); der Kanton Graubünden verfügte zu diesem Zeitpunkt über insgesamt 106 Gemeinden (auf den 01.01.2020 wird es eine Gemeinde weniger sein, wobei die Anzahl Gemeinden mit Ausländerstimmrecht (27) dadurch nicht tangiert werden wird). Die Liste der Bündner Gemeinden mit Ausländerstimmrecht (Stand vom 01.01.2016) in BISAZ, Das Ausländerstimmrecht, 116–122 ist mit folgenden drei Gemeinden zu ergänzen: Bergün Filisur (GR Bergün Filisur V 8 Bst. b: Für das Ausländerstimmrecht wird die Niederlassungsbewilligung und ein fünfjähriger, ununterbrochener Wohnsitz in der Gemeinde vorausgesetzt); La Punt Chamues-ch (GR La Punt Chamues-ch V 6 Bst. a: Niedergelassene Ausländer mit Bewilligung C); und Rheinwald (GR Rheinwald V 7 Bst. b: Stimmfähige Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und fünfjährigem, ununterbrochenem Wohnsitz in der Gemeinde).

<sup>348</sup> Vgl. BISAZ, *ibid.*, 113–122.

<sup>349</sup> GE KV 48 III.

<sup>350</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 6 V.

<sup>351</sup> GE KV 48 III: 8 Jahre rechtmässiger Wohnsitz in der Schweiz.

<sup>352</sup> FR KV 48 I Bst. b: 5 Jahre Wohnsitz im Kanton.

<sup>353</sup> NE KV 95 V i.V.m. NE LDP 3 Bst. c: 1 Jahr Wohnsitz im Kanton.

Ausserrhodens<sup>354</sup>; Jura<sup>355</sup>; Waadt<sup>356</sup>) verlangt wird. Zwei Kantone (Freiburg<sup>357</sup> und Neuenburg<sup>358</sup>) setzen zudem eine Niederlassungsbewilligung<sup>359</sup> voraus.<sup>360</sup>

## D. Das Auslandschweizerstimmrecht als Ausfluss des Bürgerrechtsprinzips

Wird das Sonderverhältnis des Bürgers zum Staat, dem er durch sein Bürgerrecht «angehörig» ist, als für die Einräumung der politischen Rechte ausreichende Grundlage angesehen, kann vom Wohnsitzerfordernis abgesehen werden. Die Folge dieser Annahme ist die Zulassung des Auslandschweizerstimmrechts (auch

<sup>354</sup> AR KV 105 II: 10 Jahre Wohnsitz in der Schweiz, wovon 5 Jahre im Kanton. Um das Stimmrecht zu erhalten, müssen Ausländer zudem bei der Gemeinde ein entsprechendes Begehren stellen. Von den 20 ausserrhodischen Gemeinden haben vier das Ausländerstimmrecht eingeführt: die Gemeinden Rehetobel (AR Rehetobel V 8), Speicher (AR Speicher V 8 III), Trogen (AR Trogen V 13 I Zweiter Satz) und Wald (AR Wald V 6).

<sup>355</sup> JU KV 73 i.V.m. JU LDP 3 III: 8 Jahre Wohnsitz in der Schweiz, 1 Jahr im Kanton (und 30 Tage in der Gemeinde, was nach JU LDP 2 I für neu zugezogene Schweizer ebenfalls gilt und zudem unter der gemäss BV 39 IV zulässigen Wartefrist für neu Zugezogene von drei Monaten liegt und daher vernachlässigt werden kann).

<sup>356</sup> VD KV 142 I Bst. b: 10 Jahre bewilligter Aufenthalt in der Schweiz, 3 Jahre Wohnsitz im Kanton. Personen, welche die Voraussetzungen einmal erfüllt haben, sind bei einem erneuten Zuzug in den Kanton sofort wieder stimmberechtigt, womit die Fristen nicht von Neuem zu laufen beginnen (VD LEDP 5 IV).

<sup>357</sup> FR KV 48 I Bst. b.

<sup>358</sup> NE KV 95 V i.V.m. NE LDP 3 Bst. c.

<sup>359</sup> «Niederlassung» wird im Schweizer Recht grundsätzlich synonym für Aufenthalt mit Niederlassungsbewilligung «C» verwendet (siehe GROSSEN/DÄPP, Sonderregelungen für Staatsangehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten, N 4).

<sup>360</sup> Ähnlich ist die Situation bei den Bündner Gemeinden, die das Ausländerstimmrecht vorsehen: 11 Gemeinden verlangen eine Niederlassungsbewilligung sowie eine Mindestwohnsitzdauer von zwischen 2 und 10 Jahren; 11 Gemeinden verlangen nur eine Niederlassungsbewilligung; bloss eine Gemeinde (Sagogn) verlangt ausschliesslich eine Mindestwohnsitzdauer von 6 Jahren (vgl. BISAZ, Das Ausländerstimmrecht, 117 und 126 f., mit einer Kritik an der Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die Einräumung politischer Rechte).

«external voting»<sup>361</sup>). In der Lehre ist die demokratiethoretische Wünschbarkeit politischer Rechte für Auslandschweizer kontrovers.<sup>362</sup>

- 152 Als Auslandschweizer werden im Bundesrecht Personen bezeichnet, die kumulativ drei Voraussetzungen erfüllen: sie verfügen über die Schweizer Staatsbürgerschaft, haben ausserhalb der Schweiz Wohnsitz und sind im Auslandschweizerregister eingetragen.<sup>363</sup>
- 153 Auf Bundesebene sind die Auslandschweizer Teil des Stimmvolks und können, sofern sie im Stimmregister eingetragen sind, die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten ausüben.<sup>364</sup> Der Eintrag ins Stimmregister wird nicht automatisch vorgenommen; um das Stimmrecht zu erlangen, muss ein Auslandschweizer einen Stimmregistereintrag beantragen.<sup>365</sup> Auslandschweizer üben das Stimmrecht in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde oder, bei Fehlen einer solchen, in ihrer Heimatgemeinde aus.<sup>366</sup>
- 154 Auf kantonaler und kommunaler Ebene finden sich unterschiedliche Regelungen. Dreizehn Kantone räumen Auslandschweizern das Stimmrecht in kantonalen

---

<sup>361</sup> Vgl. BIAGGINI, External Voting; und HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 1 und *passim*.

<sup>362</sup> Grundsätzlich positiv dazu HORLACHER, *ibid.*, N 72–230 und 490; sehr kritisch dagegen TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 573 f.; ebenfalls kritisch HANGARTNER, Das Stimmrecht der Auslandschweizer, 252 f.; ferner auch BIAGGINI, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet, 10 f.; und BIAGGINI, External Voting. Für eine Diskussion der Argumente für und wider das Stimmrecht der Auslandschweizer vgl. auch CAVIN, Territorialité, nationalité et droits politiques, 106–113.

<sup>363</sup> Siehe ASG 3 Bst. a. Völkerrechtlich setzt eine Stimmabgabe im Ausland das Einverständnis des jeweiligen Aufenthaltsstaats voraus (KLEY, Politische Rechte, N 52).

<sup>364</sup> BV 40 II; ASG 15–17.

<sup>365</sup> V-ASG 7; vgl. HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 233–238.

<sup>366</sup> ASG 18 I und II. Bei dieser «Stimmgemeinde» handelt es sich «weitgehend nur» um eine «rechtstechnische Fiktion» (BSK BV, Art. 39-TSCHANNEN, N 16).

Angelegenheiten ein, wobei zehn davon den vollen Umfang<sup>367</sup> gewähren: Bern<sup>368</sup>, Basel-Landschaft<sup>369</sup>, Freiburg<sup>370</sup>, Genf<sup>371</sup>, Graubünden<sup>372</sup>, Jura<sup>373</sup>, Neuenburg<sup>374</sup>, Solothurn<sup>375</sup>, Schwyz<sup>376</sup> und – beschränkt auf Auslandstessiner – Tessin<sup>377</sup>. Drei davon haben den Auslandschweizern zusätzlich zum Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten auch jenes in kommunalen Angelegenheiten eingeräumt (Basel-

---

<sup>367</sup> Ausschliesslich bestimmte Wahlrechte sehen dagegen die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich vor, siehe AG KV 59 III; BS KV 44 III; und ZH KV 82 (hierzu Komm ZH KV, Art. 82-HALLER, N 10 f., m.w.H.).

<sup>368</sup> BE KV 55 II i.V.m. BE PRG 5 I i.V.m. 7 IV. Auslandschweizer sind auf kommunaler Ebene nicht stimmberechtigt, da hierfür der Wohnsitz in der Gemeinde vorausgesetzt wird (BE GG 13 I).

<sup>369</sup> Auf kantonaler und kommunaler Ebene: BL KV 21 III i.V.m. BL GPR 2 IV.

<sup>370</sup> Auf kantonaler Ebene: FR KV 39 I Bst. b: Freiburger Bürgerrecht oder früherer Wohnsitz im Kanton. Auf kommunaler Ebene haben Auslandschweizer kein Stimmrecht (FR KV 48 I *e contrario*).

<sup>371</sup> GE KV 48 I. Auf kommunaler Ebene verfügen Auslandschweizer nicht über das Stimmrecht (GE KV 48 II *e contrario*).

<sup>372</sup> GR KV 9 III i.V.m. GR GPR 3 III (Verweis auf veraltetes Bundesrecht).

<sup>373</sup> JU KV 72 i.V.m. LDP JU 2 IV (Verweis auf veraltetes Bundesrecht). Auf kommunaler Ebene verfügen Auslandschweizer nicht über das Stimmrecht (JU LDP 2 I i.V.m. IV *e contrario*).

<sup>374</sup> NE KV 37 I Bst. b.

<sup>375</sup> Obwohl die Kantonsverfassung (SO KV 25 II) den Wohnsitz im Kanton für die Ausübung der politischen Rechte vorschreibt, werden Auslandschweizer per Gesetz ohne verfassungsrechtliche Grundlage von dieser Voraussetzung ausgenommen, indem ihnen das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten eingeräumt wird (SO GpR 6; mit Verweis auf veraltetes Bundesrecht) – ausgenommen vom Stimmrecht ist hingegen das passive Wahlrecht (SO GpR 7 I). Zur Kritik an der fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage des kantonalen solothurnischen Auslandschweizerstimmrechts siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 116 Fn. 125; HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 294; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 39-KLEY, N 10. In kommunalen Angelegenheiten sind Auslandschweizer hingegen nicht stimmberechtigt (SO GpR 6 I *e contrario*).

<sup>376</sup> SZ KV 26 III. In kommunalen Angelegenheiten sind Auslandschweizer nicht stimmberechtigt (SZ KV 26 III *e contrario*).

<sup>377</sup> TI KV 30 Erster Satz.

Landschaft<sup>378</sup>; Neuenburg<sup>379</sup>; und, ebenfalls nur für Auslantdessiner, Tessin<sup>380</sup>). Ein weiterer davon (Graubünden<sup>381</sup>) überlässt den Entscheid zur Einführung und zum Umfang des kommunalen Auslandschweizerstimmrechts den Gemeinden selbst.<sup>382</sup> Alle übrigen Kantone sehen das Auslandschweizerstimmrecht weder auf kantonaler noch auf kommunaler Ebene vor.<sup>383</sup>

- 155 Da viele Kantone ihre Gesetze nicht an die neue Rechtslage auf Bundesebene angepasst haben, besteht verbreitet Unklarheit im Zusammenhang mit der «Stimmgemeinde», in welcher ein Auslandschweizer sein kantonales und kommunales Stimmrecht ausüben kann.<sup>384</sup>
- 156 In Bezug auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit sind Anmerkungen anzubringen. Zum einen ist im Lichte von BV 37 II die Tessiner Regelung problematisch, die das Stimmrecht ohne Wohnsitzerfordernis anstelle aller Auslandschweizer bloss den Auslandtessinern einräumt.<sup>385</sup> Zum andern ergeben sich im Zusammenhang mit der Erteilung des Stimmrechts für Auslandschweizer mehr Möglichkeiten, Differenzierungen zu rechtfertigen, als beim Ausländerstimmrecht. Angesichts der fehlenden physischen Nähe kann dem Kriterium der materiellen Betroffenheit bei der Erteilung des Stimmrechts eine wesentlich grössere Rolle eingeräumt wer-

---

<sup>378</sup> Siehe oben Fn. 369.

<sup>379</sup> NE KV 95 V i.V.m. NE LDP 3 Bst. b.

<sup>380</sup> TI KV 30 i.V.m. TI LEDP 2 Bst. b.

<sup>381</sup> GR KV 9 IV.

<sup>382</sup> Bis zum 01.09.2019 hat soweit ersichtlich keine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (so auch die Auskunft des Amts für Gemeinden Graubünden vom 03.09.2019; vgl. HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 301 Fn. 368).

<sup>383</sup> So wird das Wohnsitzerfordernis in den folgenden Normen festgeschrieben: AG KV 59 I (Ausnahme: 59 III); AI KV 16 I und III; AR KV 50 und 105 I; GL KV 56 I; LU KV 16; NW KV 8; OW KV 15; SG KV 32; SH KV 23 I; TG KV 18 I und TG StWG 5 I; UR KV 17 I; VD KV 74 I und 142 I Bst. a; VS kGPR 8 und 9; ZG KV 27 II i.V.m. ZG WAG 3 I.

<sup>384</sup> Siehe dazu HORLACHER, *ibid.*, N 244; vgl. BISAZ, Das Wahlrecht, N 5.

<sup>385</sup> OFK BV<sup>2</sup>, Art. 37-BIAGGINI, N 6; HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 311; vgl. auch Aubert/Mahon *Petit commentaire*, Art. 37-MAHON, N 15; vgl. dagegen GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 205; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 117.

den. Es erschiene aus diesem Blickwinkel nicht vorweg als mit der Rechtsgleichheit unvereinbar, wenn das Auslandschweizerstimmrecht bloss bei Vorlagen eingeräumt würde, welche die Auslandschweizer besonders betreffen.<sup>386</sup>

## E. Das Zusammenspiel der beiden Kriterien

Folgende Kantone haben das Auslandschweizer- und/oder in irgendeiner Form das Ausländerstimmrecht auf kantonaler und/oder auf kommunaler Ebene eingeführt: 157

Kanton	Ausländerstimmrecht		Auslandschweizerstimmrecht	
	Kantonal	Kommunal	Kantonal	Kommunal
AG			(X)	
AR		X (fak.)		
BE			X	
BL			X	X
BS		(X)	(X)	
FR		X	X	
GE		X	X	
GR		X (fak.)	X	X (fak.)
JU	X	X	X	
NE	X	X	X	X
SO			X	
SZ			X	
TI			(X)	(X)
VD		X		
ZH			(X)	

<sup>386</sup> Da es hierbei um die rechtliche Definition des Stimmvolks ginge, müsste eine solche kollektive Betroffenheit ausschlaggebend sein. Das Abstützen auf eine individuelle Betroffenheit des jeweiligen Auslandsschweizers verkannte die kollektive Dimension des Stimmrechts. Grosse Bedeutung käme angesichts der Unbestimmtheit des Kriteriums der Betroffenheit der Instanz zu (wie sollte diese besetzt werden?), welche über die Betroffenheit entscheiden dürfte, was Missbrauchspotenzial mit sich brächte. Vgl. zum Ganzen auch HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 128–142.

- 158 Aus dieser Zusammenschau ist ersichtlich, dass alle Kantone ausser zwei (Appenzell Ausserrhoden und Waadt), die das Ausländerstimmrecht in irgendeiner Form kennen, auch das Auslandschweizerstimmrecht eingeführt haben. Bemerkenswert ist insbesondere, dass die beiden Kantone Jura und Neuenburg sowohl Ausländern als auch Auslandschweizern das kantonale, der Kanton Neuenburg gar auch das kommunale, Stimmrecht einräumen. Es kann damit nicht gesagt werden, die «Territorialdemokratie» (Anknüpfung des Stimmrechts an den Wohnsitz) dränge die «Bürgerdemokratie» (Anknüpfung des Stimmrechts an das Bürgerrecht) zurück.
- 159 Die Gründe für die Einführung des Auslandschweizerstimmrechts widersprechen in letzter Konsequenz jenen für die Einführung des Ausländerstimmrechts. Wenn neben dem Wohnsitz auch das Bürgerrecht für ausreichend empfunden wird, um einer Person das Stimmrecht einzuräumen, dann kann das Argument nicht überzeugen, dass die Normunterworfenen oder die besonders Betroffenen auch die Normerzeuger sein müssten. Die Auslandschweizer sind dies in den seltensten Fällen. Wird dagegen das mitgliedschaftliche Sonderverhältnis der Bürger hervorgehoben, ist es kaum verständlich, weshalb Nichtmitglieder stimmberechtigt sein sollten. Das Bürgerrecht und das Wohnsitzerfordernis können, wie aufgezeigt, in unterschiedlichem Ausmass zusammenspielen; erst die gleichzeitige Zulassung des Ausländerstimmrechts und Auslandschweizerstimmrechts führt zu einem gewissen demokratietheoretischen Widerspruch.
- 160 Vor diesem Hintergrund überrascht, dass das Ausländer- und das Auslandschweizerstimmrecht nicht nur nebeneinander bestehen, sondern häufig auch gleichzeitig oder kurz aufeinanderfolgend eingeführt wurden. Gemeinsam haben sie, dass sie das Stimmvolk ausweiten. Steht die fragwürdige Ansicht dahinter, dass je grösser der Personenkreis ist, umso legitimer seien die von ihm gefassten Entscheidungen? Ist die Ausweitung des Personenkreises der Weg des geringsten Widerstands? Ist diese Entwicklung womöglich auf das von BIAGGINI angesprochene «wachstumsorientiert-technokratische Denken»<sup>387</sup> zurückzuführen? Die Tatsache, dass sowohl das Auslandschweizer- als auch das Ausländerstimmrecht häufig im Rahmen von Totalrevisionen von Kantonsverfassungen eingeführt worden sind,<sup>388</sup>

---

<sup>387</sup> BIAGGINI, External Voting, 470.

<sup>388</sup> Für die Einführung des Ausländerstimmrechts im Rahmen einer Totalrevision im Kanton Basel-Stadt vgl. CARONI, Herausforderung Demokratie, 39; für jene im Kanton Graubünden vgl. CARONI, *ibid.*; und TANQUEREL, Les électeurs étrangers, 202; für jene im Kanton Neuenburg vgl. CARONI, Herausforderung Demokratie, 38; im Kanton Jura wurde das Ausländerstimmrecht mit der Gründung in die Verfassung eingeführt, vgl. BUSER, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, 404. Im Kanton Genf wurde

sowie die dürftigen Argumente, die mitunter zugunsten des Auslandschweizerstimmrechts ins Feld geführt wurden und offenbar für dessen Einführung ausreichten,<sup>389</sup> vermögen das zumindest nicht ganz auszuschliessen.

Eine alternative Sicht eröffnet die Feststellung, dass das Auslandschweizerstimmrecht auf Bundesebene ganz, auf kantonaler Ebene vereinzelt und auf Gemeindeebene selten eingeräumt wird, wogegen sich diese Kaskade beim Ausländerstimmrecht genau umgekehrt präsentiert: Auf Bundesebene wird es nicht, auf kantonaler Ebene nur sehr vereinzelt und auf Gemeindeebene am häufigsten eingeräumt. Dieses Zusammenspiel der beiden Kriterien kann damit begründet werden, dass Auslandschweizer stärker von Beschlüssen auf Bundesebene betroffen sein dürften, wogegen Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz am meisten durch Gemeindebeschlüsse berührt werden und die politische Mitwirkung in ihrer Wohngemeinde für ihre Integration die bedeutendste Einheit ist.<sup>390</sup> Insofern mag das Zusammengehen der beiden Kriterien dem Anliegen entspringen, das Stimmrecht an der Betroffenheit der jeweiligen Personengruppe auszurichten. Dabei darf jedoch nicht vergessen gehen, dass das Ausländerstimmrecht eine Ausnahmeerscheinung ist und die meisten damit verfolgten Ziele durch die Möglichkeit einer raschen und

161

---

das Ausländerstimmrecht hingegen aufgrund einer Volksinitiative eingeführt, vgl. dazu CARONI, Herausforderung Demokratie, 38. In Bezug auf das Auslandschweizerstimmrecht siehe BUNDESKANZLEI, Bundesverfassung, Auslandschweizer, Stimmberichtigte und Ständeratswahlen, 7; HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer, N 294.

<sup>389</sup> Keine überzeugenden Argumente lassen sich etwa der Botschaft der Bündner Regierung an den Grossen Rat 10/2001–2002, Nr. 12 zur Totalrevision der Kantonsverfassung, 479–562, 503 entnehmen. In den Ausführungen zum einschlägigen Art. 11 III/IV des Verfassungsentwurfs, dem heutigen GR KV 9 III/IV, in dem das Ausländerstimmrecht ins Bündner Recht eingeführt wird, wird hierzu positiv erwähnt, dass die Ausdehnung auf die Auslandschweizer «zu keinem nennenswerten Mehraufwand» führe und diese «aufgrund der geringen Anzahl keine Verzerrung des Abstimmungsresultates zur Folge» habe (*e contrario*: die Einräumung des Auslandschweizerstimmrechts verzerrt die Abstimmungsergebnisse im Grunde). Implizit wird weiter darauf angespielt, dass das Auslandschweizerstimmrecht auf Bundesebene eingeräumt wird und festgestellt, die «Heimatverbundenheit» der Auslandschweizer zum Kanton sei «wohl kaum geringer als jene zur Eidgenossenschaft». Selbst die «in der Regel auf die grossrätlichen Erläuterungen» beschränkte Meinungsbildung zu kantonalen Vorlagen im Ausland stehe einer Ausdehnung «gerade wegen der strikten Anforderungen an die behördliche Information» nicht im Wege.

<sup>390</sup> Vgl. HORLACHER, *ibid.*, N 410 f.

einfachen Einbürgerung erreicht werden könnten. Ist eine solche Einbürgerungsmöglichkeit gegeben, kann das Nichtbestehen des Ausländerstimmrechts meiner Ansicht nach nicht als «Fehlen» bezeichnet werden, vielmehr erschiene es dann als obsolet.<sup>391</sup> Das Ausländerstimmrecht ist damit nur in beschränktem Masse das Gegenstück des Auslandschweizerstimmrechts.

- 162 Eine stringenterer Regelung des Erwerbs des Stimmrechts und dessen Verlusts auf den verschiedenen Staatsebenen wäre jedoch wünschenswert. Dass das Ausländerstimmrecht erst nach einer bestimmten Wohnsitzdauer eingeräumt wird, hat gute Gründe. Demgegenüber überzeugt es nicht, dass das Auslandschweizerstimmrecht unbefristet erteilt wird.<sup>392</sup>
- 163 In Bezug auf die Aufnahme neuer Stimmberechtigter herrscht heute in der Lehre weitgehend Einigkeit, dass es der politischen Gleichheit und dem Demokratiegebot widerspricht, wenn den definitiv in der Schweiz niedergelassenen Personen über Generationen hinweg die politischen Rechte durch eine systematische Nicht-einbürgerung und ein Fehlen des Ausländerstimmrechts vorenthalten werden.<sup>393</sup>

---

<sup>391</sup> Bisweilen wird die Einführung eines Ausländerstimmrechts allerdings als Integrationsförderungsmittel befürwortet, was dafürspräche, das Ausländerstimmrecht in jedem Fall einzuräumen.

<sup>392</sup> Vielmehr wäre das Auslandschweizerstimmrecht nur für eine bestimmte, maximale Abwesenheitsdauer einzuräumen und allenfalls auch von einer minimalen Aufenthaltsdauer in der Schweiz abhängig zu machen (vgl. HORLACHER, *ibid.*, N 415–417 und 492). Die Schwierigkeit bestünde allerdings darin, angesichts der unterschiedlichen Kompetenzen im Bereich der politischen Rechte auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene, eine gemeinsame Lösung zu finden und nicht neue Ungleichheiten einzuführen (vgl. HORLACHER, *ibid.*, N 440). HORLACHER nimmt demgegenüber die in der Politik andiskutierte Idee einer direkten Vertretung der Auslandschweizer im Bundesparlament auf (HORLACHER, *ibid.*, 441–488); dass sich eine solche Aufwertung des Auslandschweizerstatus angesichts der verbreiteten grundsätzlichen Zweifel bezüglich der Betroffenheit der Auslandschweizer von Entscheidungen des Schweizer Gesetzgebers rechtfertigen könnte, erscheint fraglich.

<sup>393</sup> Stellvertretend KLEY, *Politische Rechte*, N 19; vgl. auch CARONI, *Herausforderung Demokratie*, 46–55; HANGARTNER, *Ausländer und schweizerische Demokratie*; RÜEGGER, *Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*.

## F. Die jederzeitige, genaue Bestimmung des Stimmvolks

Die Schweizer Demokratie stützt sich organisatorisch massgeblich auf das Stimmregister ab.<sup>394</sup> Dieses listet von Amtes wegen alle Stimmberechtigten rechtsverbindlich auf; die Kantone und Gemeinden sind dafür verantwortlich, es jederzeit aktuell zu halten.<sup>395</sup> Für die Stimmberechtigten ist das Stimmregister öffentlich.<sup>396</sup> Sie können die Zusammensetzung des Stimmvolks somit aus dem Stimmregister respektive aus der Zusammenschau der verschiedenen Stimmregister<sup>397</sup> zu jedem Zeitpunkt entnehmen.<sup>398</sup> 164

## G. Sonderfall «betroffene Bevölkerung»

Änderungen im Bestand der Kantone<sup>399</sup> sowie Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen<sup>400</sup> bedürfen der Zustimmung der «betroffenen Bevölkerung». Dieser Begriff ist im Vergleich zu jenem des Stimmvolks offener und unbestimmter. 165

<sup>394</sup> Zum Stimmregister vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 152–156; KLEY, Politische Rechte, N 24.

<sup>395</sup> BPR 4 I; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 983 und 993. Aus praktischen Gründen sieht das Gesetz häufig eine Schliessung des Stimmregisters für die Abstimmungstage vor (stellvertretend BPR 4 II; vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 09.04.1975, BBl 1975 I 1317, 1329; ferner BAUMANN-BRUCKNER, Stimmrecht und Volksabstimmungen, 44 f.; stellvertretend für eine kantonale Regelung GR GPR 5 II; SO GpR 13 I; und ZH VPR 5 I). Angesichts des geringen Einflusses dieser kurzen Schliessung des Stimmregisters auf die Zusammensetzung des Elektors wird sie in der Lehre für unbedenklich erachtet (vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 39-KLEY, N 16; dagegen HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 127).

<sup>396</sup> BPR 4 III.

<sup>397</sup> Die Stimmregister werden in den meisten Kantonen von den Gemeinden geführt, wobei der Kanton Genf mit seinem zentralen Stimmregister (GE REDP 2 I) die auffälligste Ausnahme ist. Daneben gibt es innerhalb einiger Kantone teilzentralisierte Lösungen, vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 608; für ein virtuelles, temporäres kantonales Stimmregister für den Vote électronique siehe GR VPR 3a.

<sup>398</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 993. Sollte ein Stimmberechtigter falsche Eintragungen feststellen, steht ihm der Rechtsweg ans Bundesgericht offen (BPR 77 I Bst. a i.V.m. 80).

<sup>399</sup> BV 53 II.

<sup>400</sup> BV 53 III.

Er führt eine zusätzliche Variation des Elektorats ein, wobei es sich bei der betroffenen Bevölkerung am wenigsten anbietet, von einem Stimmvolk zu sprechen. Bei der «betroffenen Bevölkerung» handelt es sich um die nach kantonalem Recht Stimmberechtigten mit politischem Wohnsitz im fraglichen Gebiet.<sup>401</sup> Das «fragliche Gebiet» und entsprechend auch die darin wohnende «betroffene Bevölkerung» sind keine gefestigten staatlichen Grössen, weshalb sich die unterschiedliche Terminologie rechtfertigt. Da die betroffene Bevölkerung entscheidungsbefugt ist, bildet sie zumindest im Verfahren zu Gebietsveränderungen ein demokratisches Subjekt («Demos», «Stimmvolk»)<sup>402</sup>.

### III. Persönliche Voraussetzungen der Ausübung des Stimmrechts

#### A. Volljährigkeit und Urteilsfähigkeit

166 Um das Stimmrecht ausüben zu können, muss eine grundsätzlich dem Stimmvolk zuzurechnende Person auf Bundesebene zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie muss politisch volljährig und urteilsfähig sein. Die politische Volljährigkeit setzt das

---

<sup>401</sup> Welches das «fragliche Gebiet» sein soll, wird von der Bundesverfassung offengelassen und muss kantonalrechtlich bestimmt werden. Siehe zum Ganzen OFK BV<sup>2</sup>, Art. 53-BIAGGINI, N 8 und 12; vgl. auch BSK BV, Art. 53-BELSER/MASSÜGER, N 33 f. und N 38. Wer Teil der «betroffenen Bevölkerung» ist, ergibt sich ebenfalls nach dem kantonalen Recht, doch soll die deutsche Bezeichnung «Bevölkerung» (in der französischen Fassung wird dagegen der Begriff «corps électoral concerné» verwendet) den kantonalrechtlich vorgesehenen Kreis der Stimmberechtigten auf diejenigen beschränken, die im fraglichen Gebiet *Wohnsitz* haben (so Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 53-AUBERT, N 14; und, mit Bezugnahme darauf, OFK BV<sup>2</sup>, Art. 53-BIAGGINI, N 8 und 12; vgl. jedoch BSK BV, Art. 53-BELSER/MASSÜGER, N 33 f. und 38), das heisst, kantonalrechtlich und/oder kommunalrechtlich allenfalls stimmberechtigte Auslandsschweizer gehören nicht zur stimmberechtigten «betroffenen Bevölkerung».

<sup>402</sup> Vom Volksbegriff und von der «betroffenen Bevölkerung» ist die «Bevölkerung» getrennt zu halten. Der Bund erhebt statistische Daten über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung (BV 65 I); daneben erscheint diese u.a. als Nutzniesserin staatlicher Massnahmen zu ihrem Schutz (BV 57 I; 58 II; 94 II; und 104 I Bst. a). Die «Bevölkerung» bildet daher im Wesentlichen eine «faktische Grösse» (vgl. dazu RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 264–267), die hier nicht vertieft werden soll.

abgeschlossene 18. Altersjahr voraus.<sup>403</sup> Der Ausschlussgrund der fehlenden Urteilsfähigkeit ist dann erfüllt, wenn eine Person «wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft» steht oder «durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten» wird.<sup>404</sup> Diese Voraussetzungen gelten selbstredend auch für das Ausländer- und das Auslandschweizerstimmrecht.<sup>405</sup>

In Bezug auf die politische Volljährigkeit folgen die Kantone der Bundesregelung, mit der Ausnahme des Kantons Glarus, der für das Stimm- und das aktive<sup>406</sup> Wahlrecht das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre festlegt.<sup>407</sup> 167

Die Kantone sind kompetent, die Stimmrechtsausschlussgründe in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten festzulegen,<sup>408</sup> wobei der diesbezügliche Regelungsspielraum wegen der bundesrechtlichen Vorgaben äusserst gering ist.<sup>409</sup> Dabei sind sie der Regelung im Bund weitgehend gefolgt<sup>410</sup> und sehen die umfassende Beistandschaft als einzigen Ausschlussgrund vor.<sup>411</sup> Trotz der Kompetenz 168

<sup>403</sup> BV 136 I Erster Satz.

<sup>404</sup> BV 136 I Erster Satz i.V.m. BPR 2; siehe dazu SGK BV<sup>3</sup>, Art. 136-KLEY, N 8 f.; zu Recht kritisch zu diesem Anknüpfungmerkmal für den Ausschluss von den politischen Rechten SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 514–518.

<sup>405</sup> ASG 17. Speziell zu regeln ist bei Auslandschweizern jedoch der Fall, in dem eine Massnahme des Erwachsenenschutzes nach ausländischem Recht vorliegt. Hierfür sieht ASG 17 Bst. b vor, dass eine nach ausländischem Recht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit erlassene Massnahme des Erwachsenenschutzes, welche die Handlungsfähigkeit der Person entfallen lässt, dann als Ausschlussgrund anerkannt wird, wenn auch nach schweizerischem Recht eine Massnahme des Erwachsenenschutzes hätte ausgesprochen werden können.

<sup>406</sup> Jedoch nicht für das passive Wahlrecht: KV GL 57 I Bst. a und 57 II Bst. a. Daneben bestehen teils besondere Altersvorschriften in Bezug auf bestimmte Ämter (vgl. bspw. KV AR 66).

<sup>407</sup> KV GL 56 I.

<sup>408</sup> BV 39 I.

<sup>409</sup> HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1367; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 25; vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 173.

<sup>410</sup> Zu den historisch teils zahlreichen kantonalrechtlichen Stimmrechtsausschlussgründen siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 85; und SCHWINGRUBER, Das Stimmrecht in der Schweiz, 99–128.

<sup>411</sup> Entweder nennen sie den Ausschlussgrund selbst oder sie verweisen auf die Bundesregelung. Siehe AG KV 59 I; AI KV 16 II; FR KV 39 II i.V.m. FR PRG 2b; BE KV 55 II i.V.m. BE PRG 6; BL KV 21 II; BS KV 40 I; GL KV 56 II; GR KV 9 II; JU KV 70 IV i.V.m. JU LDP 2 V; LU KV 16; NE KV 37 I i.V.m. NE LDP 4 I; NW KV 8 i.V.m.

der Kantone in Bezug auf die persönlichen Voraussetzungen des kantonalen und kommunalen Stimmrechts ist somit in diesem Bereich eine bemerkenswerte Übereinstimmung der Regelungen im Bund und in den Kantonen festzustellen.

## B. Ausstandspflichten

- 169 Für Teilnehmer<sup>412</sup> von Gemeindeversammlungen legen einzelne Kantone Ausstandspflichten fest,<sup>413</sup> was das Stimmvolk (i.e.S.) bei einzelnen Abstimmungen verkleinern kann.<sup>414</sup> Ausstandspflichten sollen die «Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Entscheidungsträger»<sup>415</sup> sicherstellen. Sie sind grundsätzlich «eher auf seltene, konkrete Situationen, auf Einzelfälle zugeschnitten»<sup>416</sup>. Wie im Bereich

---

NW WAG 1 II; OW KV 15 i.V.m. OW AbstG 4 II; SG KV 31 Bst. b; SH KV 23 III i.V.m. SH WahlG 4 Zweiter Satz; SO KV 25 III i.V.m. SO GpR 4 I; SZ KV 26 I; TG KV 18 I Erster Satz; TI KV 27 II; UR KV 17 I; VD KV 74 I; VS KV 30 i.V.m. VS kGPR 14 I; ZG KV 27 III; und ZH KV 22.

Nach Genfer Recht bedarf es für den Entzug des Stimmrechts einer dauernd urteilsunfähigen Person einer richterlichen Verfügung (GE KV 48 IV). Das Neuenburger Recht (NE KV 37 II i.V.m. NE RELDP 7–10), das Tessiner Recht (TI LEDP 11–14) wie auch das Waadtländer Recht (VD KV 74 II i.V.m. VD LEDP 3 II–IV) ermöglichen umfassend verbeiständeten Personen in einem besonderen Verfahren, ihre Urteilsfähigkeit nachzuweisen und das Stimmrecht wiederzuerlangen.

Durch die Revision des Vormundschaftsrechts sind die z.T. im kantonalen Recht enthaltenen Verweise auf den Ausschlussgrund der «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (ZGB 369)» (VS kGPR 14 I) nicht mehr aktuell und sollten heute auf die «umfassende Beistandschaft» nach ZGB 398 verweisen (vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 136-KLEY, N 8 f.). Problematisch ist, dass AR KV 50 I davon absieht, den Ausschlussgrund der Entmündigung zu nennen. Bei der Ausarbeitung der ausserrhodischen Kantonsverfassung ging man davon aus, dass die bundesrechtliche Regelung auch für den Kanton gilt (SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 96) – was nach damaliger Rechtslage zutrif, nach heutiger jedoch nicht mehr der Fall ist (vgl. HAN-GARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 128 f.).

<sup>412</sup> Vgl. zu diesem weit zu verstehenden Begriff ARN, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, 124.

<sup>413</sup> Vgl. unten N 694; zum Folgenden BISAZ, Das Wahlrecht, N 33 f.; ferner STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 338–340.

<sup>414</sup> Eingehend zur Ausstandspflicht in Gemeindeversammlungen (nach damaligem bernischem Recht) ARN, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht.

<sup>415</sup> Komm ZH KV, Art. 43-HALLER, N 2.

<sup>416</sup> BGE 116 Ia 242, 248 E. 3b.

der Rechtssetzungstätigkeit des Parlaments sind Ausstandspflichten bei Teilnehmern von Gemeindeversammlungen, die keine amtliche Funktion wahrnehmen, kritisch zu beurteilen.<sup>417</sup> Es ist gerade die Funktion der Versammlung, dass die verschiedenen, sich widerstreitenden Interessen darin vertreten sind.<sup>418</sup> Benachteiligen Ausstandsbestimmungen die Vertretung einzelner Interessen, stehen sie in einem Spannungsverhältnis zu BV 34 II und können den Willen des Stimmvolks verfälschen;<sup>419</sup> sie bedürfen daher einer Grundlage in einem formellen Gesetz, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.<sup>420</sup>

### C. Stimmregistereintrag

Üblicherweise gilt, wie bereits erwähnt, dass der Stimmregistereintrag formell 170  
 blosser Folge davon ist, dass eine Person die Voraussetzungen der Stimmberechtigung erfüllt. Der Stimmregistereintrag zeigt sich daher meist nicht als persönliche Voraussetzung zur Ausübung des Stimmrechts. Dies ändert sich dann, wenn er, wie namentlich im Falle der Auslandschweizer, nicht automatisch erfolgt, sondern vom Stimmberechtigten beantragt werden muss.

### D. Stimmzwang – Stimmpflicht – Stimmenthaltung

Die Stimmpflicht verpflichtet die Stimmberechtigten zur Teilnahme an Volksabstimmungen (und Wahlen). Der Stimmzwang belegt die Nichtbeachtung dieser 171  
 Pflicht mit einer Strafe. Entgegen der Begrifflichkeit ist die Stimmpflicht formaler Natur und bezieht sich nur auf die Teilnahme an einer Volksabstimmung.<sup>421</sup>

<sup>417</sup> In diesem Sinn auch BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom 19.04.2018 E. 5.2; AGVE 2018 273, 273 E. 5.2. Die Wünschbarkeit von Ausstandspflichten für Parlamentsmitglieder ist kontrovers (siehe dazu Komm ZH KV, Art. 43-HALLER, *ibid.*, N 17).

<sup>418</sup> Vgl. in Bezug auf das Parlament auch BOLZ, Materialien und Kommentare, 431; Komm ZH KV, Art. 43-HALLER, N 17.

<sup>419</sup> BGE 123 I 97, 110 E. 5d/bb.

<sup>420</sup> BGE 125 I 289, 291 E. 3a; BGE 123 I 97, 105–107 E. 4; BISAZ, Das Wahlrecht, N 34.

<sup>421</sup> Zum Ganzen siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 34–38 und 197; KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 153–188; SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge».

172 Bereits in der Alten Eidgenossenschaft kannten verschiedene Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen einen Stimmzwang.<sup>422</sup> Die parallele Verbreitung des Stimmzwangs und direktdemokratischer Instrumente im 19. Jahrhundert zeigt die Verbundenheit des Stimmzwangs mit der damaligen Idee der Demokratie.<sup>423</sup> Der Stimmzwang hielt sich jedoch in den Kantonen nicht lange.<sup>424</sup> Heute kennt der Kanton Schaffhausen als einziger noch den Stimmzwang (für Wahlen und Abstimmungen aller Staatsebenen),<sup>425</sup> acht weitere Kantone immerhin noch die Stimmpflicht,<sup>426</sup> wobei diese «programmatischen Charakter»<sup>427</sup> hat.<sup>428</sup> Allerdings

---

<sup>422</sup> KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 162. Dieser Teilnahmezwang hing wesentlich damit zusammen, dass die Landleute an der Landsgemeinde den Eid erneuern und etwa die Wehrausrüstung zur Inspektion bringen mussten (vgl. BLUMER, Staats- und Rechtsgeschichte II/1, 102 f.; RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 81–83; TOBLER, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, 197 f.).

<sup>423</sup> So VUTKOVICH, Wahlpflicht, 30: «Nicht ohne Grund wurde [...] darauf hingewiesen, dass überall, wo die obligatorische Abstimmung [= der Stimmzwang] eingeführt ist, beinahe mit kalendermässiger Pünktlichkeit auch das Referendum sich einstellte. Die Wahlpflichtbewegung [= Bewegung zur Einführung des Stimmzwangs] nahm seit dem Jahre 1830, als sie in St. Gallen zum erstenmal greifbare Formen erhielt, immer grössere Dimensionen an, und es kann füglich behauptet werden, dass man überall, wo die wirkliche Volkssouverenität Wurzel fasste, die säumigen Wahlbürger zur Ausübung ihrer Pflicht zwangsweise anzuhalten begann.»; vgl. auch KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 163.

<sup>424</sup> KLEY, *ibid.*, 163–165.

<sup>425</sup> SH KV 23 II i.V.m. SH WahlG 9. und dies seit 1876 (BETSCHART, Zum Stand des Schaffhauser Verfassungsrechts – geltendes Recht und laufende Verfassungsrevision, 83; und JOOS, Ein Stadtstaat erfindet Kantonsstrukturen, 44). Die Rede ist jedoch von Stimmpflicht, nicht Stimmzwang, was damit gerechtfertigt wird, dass es sich bei der Busse von – inzwischen – 6 SFr. «mehr um einen symbolischen Betrag mit Gebührencharakter» handelt (Komm SH KV, Art. 23-DUBACH, 88). Verschiedene Versuche, den Stimmzwang abzuschaffen, scheiterten sowohl im Grossen Rat als auch in einer Volksabstimmung 1982 deutlich (SCHNEIDER, Die politischen Rechte der Schaffhauser Kantonsverfassung, 161).

<sup>426</sup> Eine Stimmpflicht sowohl in kantonalen als auch in kommunalen Angelegenheiten kennen AG KV 59 II; AI KV 17; GL KV 21 II; NW KV 13 II; OW KV 22 II; TI KV 32; UR KV 20; eine Stimmpflicht ausschliesslich in Bezug auf Gemeindeversammlungen dagegen ZG KV 17 I.

<sup>427</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 35.

<sup>428</sup> Vgl. auch SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 588 f. Dass die kantonalrechtlich begründete Stimmpflicht auch für eidgenössische Angelegenheiten zulässig ist, ergibt sich aus einer historischen und entgegen einer grammatikalischen Auslegung von

verpflichtet auch der Stimmzwang nur zur Teilnahme an einer Abstimmung, womit ihm durch die Einreichung eines leeren Stimmzettels Genüge getan wird.<sup>429</sup> Vom Schaffhauser Stimmzwang ausgenommen sind die Stimmberechtigten ab dem 65. Altersjahr.<sup>430</sup> Die Sanktion für eine unentschuldigte Nichtausübung des Stimmrechts beträgt 6 SFr.<sup>431</sup> Das Gesetz lässt Entschuldigungsgründe dabei grosszügig zu.<sup>432</sup>

Die Vertreter der organischen Theorie der politischen Rechte befürworteten die Stimmpflicht (und den Stimmzwang) mit dem Argument, dass die Stimmberechtigten als Teilorgane durch die politischen Rechte verpflichtet sind, ihre Organfunktion wahrzunehmen.<sup>433</sup> Das Bundesgericht und die herrschende Lehre stützen sich auf die daraus gefolgerte Begründung, es handle sich bei der Stimmpflicht um eine Organpflicht.<sup>434</sup> Dieses Argument verkennt nicht nur, dass eine Organpflicht das Organ und nicht den Organwalter binden würde,<sup>435</sup> eine solche Pflicht würde letzten Endes erfordern, dass eine leere Stimmabgabe, respektive eine Stimmenthaltung, ausgeschlossen wäre, was weder bei einer Stimmpflicht noch bei einem

173

---

BV 136 (SCHAUB, *ibid.*, 589–592; im Gegensatz dazu stützt sich die h.L. auf BPR 83, vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 136-KLEY, N 12; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 37). Nicht befriedigen kann, dass es – gerade im Falle von Schaffhausen mit dem Stimmzwang und der damit zusammenhängenden höheren Stimmbeteiligung (vgl. SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 585 Fn. 7) – «innerhalb des eidgenössisch definierten Stimmkörpers zu seltsamen Ungleichheiten von Kanton zu Kanton» (BSK BV, Art. 136-TSCHANNEN, N 15) kommt. Laut SCHNEIDER soll die im Vergleich zu den anderen Kantonen höhere durchschnittliche Stimmbeteiligung im Kanton Schaffhausen allerdings nicht nur auf die angedrohte Busse von – damals – 3 SFr. zurückgeführt werden können (SCHNEIDER, Die politischen Rechte der Schaffhauser Kantonsverfassung, 154 Fn. 3).

<sup>429</sup> KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 153–155.

<sup>430</sup> SH KV 23 II i.V.m. SH WahlG 9 Erster Satz.

<sup>431</sup> SH KV 23 II i.V.m. SH WahlG 9 Zweiter Satz.

<sup>432</sup> Art. 10 WahlG/SH, dessen Abs. 4 lässt etwa auch die Rückgabe des Stimmrechtsausweises innert drei Tagen nach dem Urnengang als Entschuldigung zu. Vgl. auch SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 588 f.

<sup>433</sup> Stellvertretend GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 208 f.

<sup>434</sup> BGE 72 I 165, 169 E. 4; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 657; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1382; vgl. dazu SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 592–594.

<sup>435</sup> Zur Unterscheidung zwischen Organ und Organwalter siehe oben N 123–125.

Stimmzwang der Fall ist<sup>436</sup> und überdies bundesverfassungswidrig wäre.<sup>437</sup> Zudem ist nicht zu ersehen, worauf sich eine solche Organpflicht stützen soll, denn die oberste Zuständigkeitsordnung ist eine rechtlich nicht abgesicherte «*petitio principii*»<sup>438, 439</sup>. Die bedeutende öffentliche Funktion des Stimmrechts kann jedoch eine organinterne Regelung rechtfertigen, die eine Stimmpflicht oder einen Stimmzwang für Organwalter vorsieht.<sup>440</sup> Ob eine Stimmpflicht eingeführt werden soll oder nicht, ist eine politische Frage;<sup>441</sup> bundesverfassungsrechtlich ist ihre Einführung zulässig.

---

<sup>436</sup> Vgl. auch KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 159–162; SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 594–597.

<sup>437</sup> SCHAUB, *ibid.*, 595.

<sup>438</sup> BURCKHARDT, Methode und System des Rechts, 186.

<sup>439</sup> BURCKHARDT, *ibid.*; BURCKHARDT, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 174; KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 160, m.w.H.; vgl. auch MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit, 189; SCHAUB, Die Stimmpflicht als «Nudge», 597 Fn. 76. Aus verfahrensrechtlicher Sicht kann mit NEF auch darauf hingewiesen werden, dass für die Wahrnehmung der Funktion des Stimmvolks eine Teilnahme an einer Volksabstimmung auch nur eines einzigen Stimmberechtigten deshalb nicht zwingend notwendig ist, da auch ein Schweigen eine fehlende Zustimmung zum Antrag bedeutet, was verfahrensrechtlich nicht ein Verfahrensmangel, sondern ein Beschluss gegen den Antrag bedeutet (vgl. NEF, Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie, 218; vgl. dazu auch unten N 897 und 903).

<sup>440</sup> Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 14.

<sup>441</sup> KLEY, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, 186. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass eine höhere Stimmbeteiligung entgegen zum Teil in der Lehre vertretenen Ansichten (so etwa FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 447; KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 357; NUSPLIGER, Bern und Schaffhausen in guter Verfassung, 397; zu Recht a.A. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1104–1106; NEF, Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie, 216; vgl. zum Ganzen SCHAFFHAUSER, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, 190–201) für sich keine erhöhte Legitimation eines Entscheids bedeutet (vgl. auch LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 348).

## § 11 Die Antragsberechtigten als Volk

### I. Die Antragsberechtigten und die Zivilgesellschaft als Volk

Der Ausdruck «Anträge *aus dem Volk*» verweist nicht zwingend auf das soeben 174  
umschriebene Stimmvolk, da der Kreis der Antragsberechtigten weiter gefasst sein  
kann als jener der Stimmberechtigten.<sup>442</sup> Das «Volk» im Sinne der Antragsberech-  
tigten erscheint als Bestandteil des Begriffs «Volksinitiative»<sup>443</sup> und auf Gesetzes-  
stufe als Bestandteil von Begriffen wie «Volksreferendum»<sup>444</sup> oder «Volksbegeh-  
ren»<sup>445</sup>. Hier – wie auch im Begriff der «Volksrechte»<sup>446</sup> – weist der Volksbegriff  
auf den Ursprung, die Träger- und die Urheberschaft des direktdemokratischen  
Instruments, der innerhalb des «Volkes» verortet wird. Im gleichen Sinn wird der  
Begriff verwendet, wenn die Totalrevision der Bundesverfassung «vom Volk»  
vorgeschlagen wird<sup>447</sup> respektive die «Initiative» hierzu «vom Volk aus» geht.<sup>448</sup>

Dabei klingen zwei Unterscheidungen an. Erstens steht hier das Volk als Gegen- 175  
satz zum Staat und zu dessen Funktionsträgern: Die 100'000 Stimmberechtigten,  
die eine Volksinitiative auf Bundesebene lancieren, würden aufhören, Volk zu  
sein, wenn sie sich fest institutionalisierten, mithin zu staatlichen Funktionsträgern  
würden, um regelmässig solche Begehren zu stellen.<sup>449</sup> Das «Volk» entspricht aus  
dieser Perspektive der (weit verstandenen) «Zivilgesellschaft».<sup>450</sup> Zweitens bildet

<sup>442</sup> Vgl. oben N 71–76.

<sup>443</sup> Stellvertretend BV 136 II; BV 138 [Titel]; BV 139 [Titel]; und BV 139 II.

<sup>444</sup> Vgl. BPR 60–66.

<sup>445</sup> Stellvertretend BPR 60 II.

<sup>446</sup> Dieser Begriff erscheint in sehr vielen kantonalen Verfassungen als Oberbegriff für die  
Kompetenzen des Staatsorgans Volk, vgl. etwa den sechsten Abschnitt der AR KV,  
den vierten Abschnitt der BE KV oder den dritten Abschnitt der BL KV.

<sup>447</sup> BV 193 I.

<sup>448</sup> BV 193 II; vgl. hierzu Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 193-AUBERT, N 2.

<sup>449</sup> In diesem Sinn bereits SCHMITT, Volksentscheid und Volksbegehren, 50.

<sup>450</sup> Dazu AUER: «Dieser Begriff [«Zivilgesellschaft»] ist sehr weit zu fassen, im Sinne der  
*gesellschaftlichen Organisationsformen, die nicht unmittelbar unter staatlichem Ein-  
fluss stehen*: von der Familie zur Aktiengesellschaft, über Singverein, Gewerkschaft,  
Partei, Medien, Kirche, Rotary und Amnesty International, bis hin zu Mafia und Black

in diesem Zusammenhang nicht (ausschliesslich) das Stimmvolk das «Volk», sondern die Gesamtheit der antragsberechtigten Personen. Im Normalfall definiert sich das Volk, aus welchem der antragsberechtigte Personenkreis etwa der Antragsteller einer Volksinitiative kommen muss, mit den oben bereits behandelten Stimmberechtigten als Volk. Das ist jedoch nicht zwingend. Das Antragsrecht kann einem weiteren Personenkreis eingeräumt werden, als dies bei den Beschlussrechten der Fall ist.<sup>451</sup>

- 176 Ganz ausnahmsweise, als Massnahme zum Schutz einer sprachlichen Minderheit in einem Gemeinwesen, wird im Kanton Bern bloss einem Teil des Stimmvolks ein bestimmtes Antragsrecht erteilt, nämlich 2000 Antragsberechtigten des französischsprachigen Berner Juras das Recht, eine «Regionalinitiative» einzuzeichnen.<sup>452</sup> Diese Regionalinitiative kann selbst eine Verfassungsänderung zum Inhalt haben; einzige materielle Voraussetzung ist, dass sie im Zusammenhang mit der Identität, der sprachlichen oder der kulturellen Eigenart des Berner Juras stehen muss.<sup>453</sup> Eine solche Sonderberechtigung eines Teils des Stimmvolks steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz politischer Gleichberechtigung der Stimmberechtigten und ist besonders rechtfertigungsbedürftig.<sup>454</sup>

## II. Die Antragsberechtigten als Staatsorgan?

- 177 Wie sind die Antragsberechtigten zu qualifizieren, wenn diese sich nicht (ausschliesslich) aus Stimmberechtigten und damit Organwaltern des Stimmvolks zusammensetzen? In einem solchen Fall kann *prima facie* schlecht von einem Ausschuss der Organwalter die Rede sein und auch das Minderheitenrecht innerhalb eines organinternen Verfahrens scheint nicht zu passen. Das «Volk» der Antragsberechtigten scheint sich vom Stimmvolk zu unterscheiden, denn es schliesst dieses zwar ein, aber es umfasst zusätzlich auch alle Antragsberechtigten, die über

---

Block.» (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 895, Hervorhebungen belassen).

<sup>451</sup> Siehe dazu oben N 71–76.

<sup>452</sup> SStG 57 I.

<sup>453</sup> SStG 54 I.

<sup>454</sup> Zu fordern ist, dass sich die Sonderbehandlung auf eine genügende gesetzliche, nämlich verfassungsrechtliche, Grundlage stützen kann sowie im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist. Das ist für die Regionalinitiative m.E. der Fall (vgl. BE KV 4 und 5).

keine Beschlussrechte verfügen. Damit würde durch die Einräumung von Antragsrechten an Nichtstimmberechtigte ein neues Staatsorgan geschaffen. Eine solch strikte Trennung von Antragsberechtigten und Beschlussberechtigten ist dogmatisch nicht nötig. Zudem führte sie zu einem Widerspruch zur Einheit der politischen Rechte des Stimmberechtigten.

Auch aus Sicht der Organlehre drängt sich eine solche Trennung der Antragsberechtigten und Beschlussberechtigten nicht auf. So sind durchaus Kollegialorgane bekannt, bei denen nicht alle Mitglieder (Organwalter) über die gleichen Rechte verfügen, sondern die neben den vollberechtigten auch die bloss beratenden Mitglieder kennen.<sup>455</sup> In der Organlehre ist die Möglichkeit einer Differenzierung der Stimmrechte der Organwalter anerkannt.<sup>456</sup> Im Falle des Stimmvolks ergäbe sich aus einer Anerkennung der «Mitgliedschaft» der Antragsberechtigten eine Ausdehnung des Stimmvolks, wobei gewisse Organwalter (die Stimmberechtigten) über alle den Organwaltern eingeräumten Beschluss- und Antragsrechte verfügten, während andere Organwalter (die antragsberechtigten Nichtstimmberechtigten) bloss (gewisse) Antragsrechte hätten. 178

Doch auch dieser Schluss ist nicht zwingend. Wie bereits erwähnt,<sup>457</sup> muss ein Unterorgan auch nicht ausschliesslich aus Mitgliedern des jeweiligen (Haupt-)Organs bestehen.<sup>458</sup> Letztlich müsste sich eine solche Interpretation darauf abstützen, dass bloss die beschlussberechtigten Organwalter eigentliche Organwalter sind und entsprechend das Stimmvolk sich nur aus den Stimmberechtigten zusammensetzte, unabhängig davon, ob im Verfahren bis zum Beschluss weitere Personen Anträge stellen und/oder Wortmeldungen vorbringen können. Für eine solche Interpretation spricht, dass es das Wesen und die Daseinsberechtigung der Organe ist, Beschlüsse zu fassen.<sup>459</sup> Alle Schritte, die dem Beschluss vorgeordnet sind, 179

<sup>455</sup> Vgl. DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 52.

<sup>456</sup> SCHNEIDER, Die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung von Kollegialorganen, 23; SCHRÖDER, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 76. Wenn die Deutsche Organlehre die Organwalterschaft bloss beratender Mitglieder nicht infrage stellt (vgl. SCHRÖDER, *ibid.*; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 140), dann wohl deshalb, weil diese neben den auf das Beratungsrecht beschränkten Mitwirkungsrechten ansonsten den übrigen Mitgliedern gleichgestellt sind – ein Umstand, der sich von der Situation von antragsberechtigten Nichtstimmberechtigten unterscheidet.

<sup>457</sup> Siehe oben N 131.

<sup>458</sup> WOLFF et al., Verwaltungsrecht II, N 166.

<sup>459</sup> Vgl. THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 141.

und alle darin mitwirkenden Personen sind aus einer solchen Perspektive unwesentlich.<sup>460</sup>

- 180 Meiner Ansicht nach ist für die rechtliche Qualifikation der Antragsberechtigten relevant, wie das Antragsrecht ausgestaltet ist. Die Stimmberechtigten werden zur Wahrnehmung ihrer Organwalter-Tätigkeit regelmässig aufgerufen, sie werden über anstehende Abstimmungen informiert und zu (Lands-)Gemeindeversammlungen eingeladen, womit ihre Organwalterstellung sich im staatlichen Umgang mit ihnen spiegelt. Bei Antragsberechtigten ist es dagegen nicht üblich, dass diese als solche angesprochen werden, etwa durch Einladungen zu einer (Lands-)Gemeindeversammlung.<sup>461</sup> Sie müssen vielmehr *ad hoc*, von sich aus aktiv werden, um von ihren Antragsrechten Gebrauch zu machen. Wohl können die antragsberechtigten Nichtstimmberechtigten zur Zivilgesellschaft, zum «Volk» in einem weiten, soziologischen Sinn gezählt werden; das Antragsrecht erscheint dagegen meist bloss als Möglichkeit, punktuell wie ein Organwalter Anträge einbringen zu können. Entsprechend erscheint es mir in den meisten Fällen zutreffender, die antragsberechtigten Nichtstimmberechtigten als eine Art Hilfs-Organwalter anzusehen, die zwar nicht dem Organ Stimmvolk angehören, sich in diesem jedoch punktuell einbringen können.

### III. Antragsteller

#### A. Begriff

- 181 Wer antragsberechtigt ist, kann mit der Ausübung seines Antragsrechts als Antragsteller in Erscheinung treten. Antragsteller sind grundsätzlich alle (natürlichen oder juristischen) Personen, die einen Antrag oder ein Antragsbegehren verantworten und/oder mit ihrer Unterstützungsbekundung rechtskonform unterstützen. Da die Antragsteller ihre Unterstützung üblicherweise mit der Unterzeichnung des Antragsbegehrens bekunden, werden sie häufig auch als «Unterzeichner» bezeichnet.

---

<sup>460</sup> In diesem Sinn EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 28 f.

<sup>461</sup> Vgl. aber immerhin oben N 91 für das Beratungsrecht von Nichtstimmberechtigten in einzelnen Thurgauer Gemeinden, die zu den Gemeindeversammlungen eingeladen werden und so zum Stimmvolk gezählt resp. als minderberechtigte Organwalter qualifiziert werden können. Gleiches hätte bei entsprechender Behandlung *mutatis mutandis* auch für die antragsberechtigten Nichtstimmberechtigten zu gelten.

Die Antragsteller müssen für das (Stimm-)Volk nicht repräsentativ sein. Es schadet der demokratischen Legitimität eines Volksentscheids nicht, wenn Vertreter ausgesprochener Partikularinteressen ihre Anliegen vor das Stimmvolk bringen. Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Antragstellung zielen darauf ab, dass die eingereichten Anträge im Stimmvolk eine gewisse Unterstützung haben. Dies hat in erster Linie zum Zweck, das direktdemokratische System nicht mit chancenlosen Anträgen zu überlasten. 182

Das Antragsrecht ermöglicht es – je nach Strenge der Voraussetzungen einer Antragstellung – einer kleineren oder grösseren Anzahl Antragsberechtigter, ein ihnen wichtig erscheinendes Geschäft aufzugreifen und dem Stimmvolk hierzu ihre Lösung zur Annahme oder Ablehnung vorzuschlagen.<sup>462</sup> Das Antragsrecht (einschliesslich seiner inhärenten Beschlusspflicht) erfüllt in einer auf Pluralismus aufbauenden Demokratie eine wichtige Funktion, da es die politische Anhandnahme auch von Minderheitenanliegen sicherstellt.<sup>463</sup> Wie gut es diese Funktion wahrnehmen kann, hängt wesentlich von den konkreten Bedingungen für das Zustandekommen eines Antrags ab. Nur wenn die Hürde für die Antragstellung niedrig ist, können sich auch kleine und wenig organisierte Minderheiten politisch mit den direktdemokratischen Instrumenten Gehör verschaffen. Ist sie allerdings zu 183

---

<sup>462</sup> In der Politikwissenschaft werden der Volksinitiative häufig vier Funktionen zugeschrieben (siehe zum Ganzen LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 321–323; vgl. auch VATTER, Das politische System der Schweiz, 380; für Vorschläge weiterer Funktionen siehe CARONI/VATTER, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument?, 208 f.): In seiner «Ventilfunktion» erlaubt die Volksinitiative schwachen Gruppen, ihre von den Behörden zu wenig berücksichtigten Anliegen einzufordern. In der Funktion als «Schwungrad und Verhandlungspfand» wird sie zur (indirekten) Beeinflussung der behördlichen Tätigkeit eingesetzt. Als «Katalysator» ermöglicht sie es den Antragstellern, neue Themen auf die Agenda zu setzen und eine breite Diskussion dazu anzuregen, was mittel- oder langfristige zu einem Umdenken führen soll. Als «Wahlhelfer» dient sie der Selbstinszenierung insbesondere von Parteien. Empirische Befunde deuten entgegen verbreiteter Ansicht darauf hin, dass sich die Volksinitiative seit den 1980er-Jahren nicht in einem Wandel von einem Rechtssetzungs- zu einem Wahlkampfinstrument befindet (CARONI/VATTER, *ibid.*, 206–208).

<sup>463</sup> Vgl. aus einer rein verfahrensrechtlichen Sicht auch THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 521.

tief, gehen wichtige Anträge in der Masse unter und die Legitimation der Volksentscheide leidet.<sup>464</sup> Ist die Hürde dagegen zu hoch, werden Antragsbegehren entweder gar nie zustande kommen oder typischerweise nur solche, die von gut organisierten und grossen Personengruppen eingebracht werden. Damit liefe das direktdemokratische Verfahren Gefahr, seine Integrationsfunktion zu verlieren.<sup>465</sup>

## **B. Funktionale Unterteilung der Antragsteller bei der Volksinitiative**

- 184 Im Volksinitiativverfahren nach dem Urnensystem treten funktional drei Antragstellergruppen auf: die Urheber eines Sachantrags, die Antragsbegehrenssteller und die Antragsunterstützer. Jeder dieser Akteure übernimmt eine bestimmte Funktion im Einleitungsverfahren, das letztlich in eine Volksabstimmung münden soll. Die drei Funktionen können je nach direktdemokratischem Verfahren vom gleichen Akteur übernommen werden: So erscheinen der Antragsteller in der Versammlung und der Initiant bei einer Einzelinitiative jeweils als funktionale Einheit; bei einer Pluralinitiative handelt das Initiativkomitee sowohl in der Funktion eines Urhebers als auch in jener eines Antragsbegehrensstellers.
- 185 Nach allgemeinem Verständnis ist Urheber eines Antrags, wer diesen ausgearbeitet hat und wessen Idee Inhalt des Sachantrags bildet. Für das direktdemokratische Verfahren haben Urheber in diesem Sinn keine weitere Bedeutung.<sup>466</sup> Als «Urheber» gelten verfahrensrechtlich dagegen grundsätzlich diejenigen Personen, die einen Sachantrag offiziell verantworten. Auf Bundes- und häufig auch auf Kantonebene werden bei einer Volksinitiative die Antragsbegehrenssteller (das Initiativkomitee) als Urheber bezeichnet;<sup>467</sup> vereinzelt wird daneben der Begriff des

---

<sup>464</sup> Je schlechter die Stimmberechtigten die Masse an Anträgen bewältigen können, umso grösser wird die Gefahr von Zufallsentscheiden, d.h. von Entscheidungen, die nicht den Willen der Stimmberechtigten zum Ausdruck bringen.

<sup>465</sup> Sowohl dem Volksreferendum (vgl. LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 316 und 319) als auch der Volksinitiative wird eine gesellschaftliche Integrationsleistung zugeschrieben (vgl. VATTER, Das politische System der Schweiz, 376 f., 392 und 402; ferner LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 327 und 330).

<sup>466</sup> Allenfalls kann sich bei der historischen Auslegung eines Antrags die Frage stellen, welchen Sinn die Urheber dem von ihnen entworfenen Antrag zuschrieben.

<sup>467</sup> BPR 68 I Bst. e; so ausdrücklich etwa auch NE LDP 99 I; siehe zum Ganzen auf Bundesebene BISAZ, Das Initiativkomitee, 138–140.

Urheberkomitees zusätzlich ebenfalls auf Referendumskomitees angewendet.<sup>468</sup> Sie, die Antragsbegehrenssteller, sind es, die den Antrag offiziell verantworten. Diese Gleichsetzung der Antragsbegehrenssteller mit den Urhebern einer Initiative dürfte dem Ideal geschuldet sein, das die Urheberschaft bei den öffentlich in Erscheinung tretenden Antragsbegehrensstellern sehen möchte, was der Realität jedoch häufig nicht entsprechen dürfte.<sup>469</sup>

Verfahrensrechtlich von Bedeutung ist hingegen die Unterscheidung zwischen Antragsbegehrensstellern und Antragsunterstützern. Die Antragsbegehrenssteller erscheinen beim als Pluralantrag ausgestalteten Sachantrag.<sup>470</sup> Antragsbegehrenssteller sind diejenigen Akteure, die das Begehren stellen, einen Antrag dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzuschlagen. Ihnen kommt die administrative Aufgabe zu, ihr Antragsbegehren durch die formellen Verfahrensschritte (Unterschriftensammlung innert bestimmter Frist) bis zur Umwandlung in einen Antrag zu führen. Bei einer Volksinitiative auf Bundesebene gilt das Initiativkomitee als Antragsbegehrenssteller. Den Antragsbegehrensstellern kommt dann zusätzlich eine materielle<sup>471</sup> Repräsentationsfunktion der Antragsteller zu, wenn ihnen, was häufig der Fall ist, das Rückzugsrecht (genauer: die Rückzugsermächtigung) zusteht. Die Antragsbegehrenssteller haben unter sich oft einen Vertreter als Kontaktperson für die Kommunikation mit den Behörden festzulegen.<sup>472</sup> 186

Antragsteller, die ein Antragsbegehren formell mit ihrer Unterstützungsbekundung (üblicherweise durch Unterzeichnung) unterstützen, aber nicht gleichzeitig Antragsbegehrenssteller sind, werden im Folgenden als «Antragsunterstützer» bezeichnet.<sup>473</sup> 187

<sup>468</sup> Vgl. BPR 11 II Dritter Satz («Urheberkomitees» von Volksreferenden und -initiativen).

<sup>469</sup> BISAZ, *ibid.*, 139 f.; vgl. auch unten N 555.

<sup>470</sup> Zu den als Pluralanträge ausgestalteten Ordnungsanträgen siehe sogleich unten N 189–191.

<sup>471</sup> Die «materielle» Repräsentation steht im Gegensatz zur «formellen» im Sinne einer administrativen Funktion, wie sie etwa eine Kontaktperson der Antragsbegehrenssteller gegenüber den Behörden wahrnimmt. Die materielle Repräsentation kommt dagegen zum Tragen, wenn der Repräsentant inhaltliche Kompromisse wegen des Rückzugsrechts eingehen kann (vgl. unten N 196).

<sup>472</sup> Vgl. unten N 568.

<sup>473</sup> Die Antragsbegehrenssteller unterstützen den Antrag zwar ebenfalls und könnten daher auch als «Unterstützer» bezeichnet werden. Die engere Begriffsverwendung grün-

- 188 Die Antragsbegehrenssteller und die Antragsunterstützer werden als Teil des Stimmvolkes verstanden. Diesem Bild entspricht, dass Initiativkomitees (als Antragsbegehrenssteller) weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene über Rechtspersönlichkeit verfügen müssen, um ihre Funktionen wahrzunehmen.<sup>474</sup> Es sind jedoch die Antragsteller, denen die Legitimationsfunktion in erster Linie zukommt; sie sind die «fraction du corps électoral»<sup>475</sup>, die Anträge aus dem Volk an das Volk stellen können.

### **C. Funktionale Unterteilung der Antragsteller bei Ordnungsanträgen**

- 189 Bei Ordnungsanträgen, die als Pluralanträge ausgestaltet sind, wie etwa dem fakultativen Referendum, präsentiert sich die Situation zwischen den Antragstellern anders, wobei eine Gegenüberstellung zu jenen drei funktionalen Antragstellergruppen bei der Volksinitiative nützlich ist. Bei einem Ordnungsantrag muss kein Sachantrag ausgearbeitet werden, weswegen auch kein «Urheber» des Ordnungsantrags in Erscheinung treten muss. Antragsbegehrenssteller sind beim fakultativen Referendum ebenfalls nicht zwingend notwendig, denn weder die Unterstützungsbekundung noch der Akt ihrer Einreichung erfordert eine Koordination oder Institutionalisierung der Antragsteller. Die Antragstellung erfordert beim fakultativen Referendum einzig Antragsunterstützer, da das Zustandekommen dieses Ordnungsantrags von der alleinigen Bedingung abhängt, dass dieser von einer

---

det auf der Überlegung, dass sich die Rolle der Antragsunterstützer in ihrer Unterstützungsbekundung erschöpft, was bei den Antragsbegehrensstellern nicht der Fall ist. Mit dieser Begriffsverwendung lassen sich die unterschiedlichen Formen von Antragstellern besser auseinanderhalten. Hinzuweisen ist auf die Unterscheidung zwischen Antragsunterstützern und den Unterzeichnern eines Antrags. Als Unterzeichner werden alle Antragsteller bezeichnet (die beiden Begriffe werden demnach sinngleich verwendet), als Antragsunterstützer jedoch nur jene, die nicht gleichzeitig Antragsbegehrenssteller sind.

<sup>474</sup> Nur für die gerichtliche Geltendmachung «ihrer» Rechte verlangt das Bundesgericht, dass sich das Initiativkomitee als Rechtsperson konstituiert hat, ansonsten können nur die einzelnen Mitglieder des Initiativkomitees die mit ihrer Funktion zusammenhängenden Rechte geltend machen (BISAZ, *ibid.*, 143–145).

<sup>475</sup> So bezeichnet etwa VD LEDP 106 I die Personengruppen, die in den Gemeinden ein Initiativbegehren stellen können.

genügend grossen Anzahl Antragsberechtigter innert Frist gestellt wird.<sup>476</sup> Bei der Verfahreseinleitungsinitiative haben dagegen Antragsbegehrenssteller in Erscheinung zu treten, da eine gewisse Koordination bei der Antragstellung erforderlich ist. Antragsbegehrensstellern von Ordnungsanträgen (einschliesslich solcher beim fakultativen Referendum) kann jedoch keine über den Akt der Einreichung des Antragsbegehrens hinausreichende institutionelle Repräsentationsfunktion für die Antragsteller zukommen.

Den Antragstellern kann beim fakultativen Referendum eine Sachvorlage zu wenig weit oder zu weit gehen, zu früh oder zu spät kommen, auf der falschen Normstufe angesiedelt sein, oder es kann ihnen allenfalls auch nur darum gehen, dass das Stimmvolk über die Sachvorlage entscheidet.<sup>477</sup> Tritt ein Referendumskomitee in Erscheinung, so kann dieses zwar ebenfalls eine Wortführerrolle und eine organisatorische Funktion übernehmen, einer Institutionalisierung und Repräsentation der Antragsteller stehen deren potenziell disparaten Interessen jedoch entgegen.<sup>478</sup> Referendumskomitees unterscheiden sich daher grundlegend von Initiativkomitees. Entsprechendes gilt auch für Verfahreseinleitungsinitiativen und deren «Initiativkomitees», denn auch bei diesen beschränkt sich der gemeinsame Wille auf den beantragten Verfahrensschritt (Ordnungsantrag).<sup>479</sup>

190

<sup>476</sup> Anderes ergäbe sich nur, wenn die Antragsteller den Gegenstand, auf den sie ihren Ordnungsantrag richten, auch weiter oder enger fassen könnten. Bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung wäre dies etwa dann der Fall, wenn sie diese auch auf eine Teilrevision der Verfassung oder auf Teilbereiche der Rechtsordnung beschränken könnten, beim fakultativen Referendum wiederum dann, wenn sie damit auch bloss Teile eines Erlasses zum Gegenstand nehmen könnten. Beides ist im geltenden Recht nicht vorgesehen (vgl. zur Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung und weiteren Verfahreseinleitungsinitiativen unten N 359 f.; zum fakultativen Referendum unten N 369).

<sup>477</sup> Kantonsgericht (JU), Urteil CST 3/2019 vom 21.05.2019 E. 3.6. Als Beispiel eines zwar nicht zustande gekommenen, aber von Gruppierungen aus entgegengesetzten Motiven lancierten Referendums kann jenes gegen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative angeführt werden. Dieses unterstützten die einen, typischerweise aus dem politisch linken Spektrum, da ihrer Meinung nach die Umsetzungsvorlage mit der Verfassung nicht in Einklang zu bringen sei und das Volk daher nochmals darüber abzustimmen habe, siehe dazu <nenadstojanovic.ch/referendum-subito> (19.11.2019). Andere kamen aus dem Lager der Unterstützer der Masseneinwanderungsinitiative, denen die Umsetzung zu wenig weit ging. Siehe zum Ganzen GMÜR, Kein Urnengang zum Zuwanderungsgesetz; für ein weiteres Beispiel vgl. BGE 101 Ia 378, 380 E. 3.

<sup>478</sup> N 668; vgl. auch GANZ, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, 88.

<sup>479</sup> Vgl. auch oben N 82.

- 191 Ein Rückzugsrecht ist unter diesen Voraussetzungen ausgeschlossen.<sup>480</sup> Der Ordnungsantrag gilt somit als angenommen, wenn er von genügend Personen unterstützt wird – ganz im Gegensatz zur Volksinitiative, bei der ein Initiativbegehren (Antragsbegehren) durch eine genügende Unterstützung der Antragsteller erst zu einem Antrag wird. Dem Referendumskomitee kann daher ausschliesslich eine administrative Funktion zukommen. Die Nähe des Begriffs zu jenem des Initiativkomitees weckt falsche Assoziationen; es erschiene daher sinnvoll, ganz auf die Bezeichnung «Referendumskomitee» zu verzichten.<sup>481</sup>

## D. Rückzugsberechtigte und Rückzugsermächtigte

- 192 Da es die Antragsteller sind, die einen Antrag stellen, müssen auch sie berechtigt sein, den Antrag zurückzuziehen, sofern ein Rückzugsrecht zugelassen wird; die Antragsteller sind somit die Rückzugsberechtigten.<sup>482</sup>
- 193 Zu unterscheiden ist jedoch zwischen Rückzugsberechtigten und Rückzugsermächtigten. Ihr Verhältnis kann (*cum grano salis*) mit jenem zwischen Eigentümern und Besitzern verglichen werden: Die Rückzugsberechtigten sind die eigentlichen Träger des Rückzugsrechts,<sup>483</sup> die Rückzugsermächtigten jedoch jene, die das Rückzugsrecht aufgrund einer Ermächtigung an deren Stelle ausüben dürfen.
- 194 Die Ermächtigung einer Einzelperson oder einer Personengruppe zur Ausübung des Rückzugsrechts anstelle der Rückzugsberechtigten ist grundsätzlich zulässig. Sie wird häufig gesetzlich eingeräumt, kann jedoch auch durch die (freiwillige)

---

<sup>480</sup> Siehe dazu oben N 81 f.; und unten N 196.

<sup>481</sup> Auf dem Unterschriftenbogen eines Referendumsbegehrens wird hingegen verschiedentlich verlangt, dass ein Referendumskomitee genannt wird, vgl. dazu unten N 565.

<sup>482</sup> In Bezug auf das Rückzugsrecht kann sich die Frage stellen, wie allfällige «Mitunterzeichner» von Einzelinitiativen zu behandeln sind: als Petitionäre oder als selbständige Antragsteller? Nach der Rechtsprechung und der Lehre sind hierfür die konkreten Umstände ausschlaggebend (vgl. VVGE (OW) 1991/1992 Nr. 2, 5, 6–7 E. 4; zum Ganzen DILLIER, Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht, 261 f., m.w.H.; ferner auch GEILINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 122 f.; sowie TORNAY, La démocratie directe, 133).

<sup>483</sup> Auf Bundesebene sind es die 100'000 (oder mehr) Stimmberechtigten, die eine Initiative verlangen, die Antragsteller und damit (potenziell) Träger des Rückzugsrechts sind, nicht ein «Komitee, unterstützt von» einer Mindestanzahl Stimmberechtigter (vgl. BV 139 I und 141 I).

Einfügung einer Rückzugsklausel auf den Unterschriftenbogen des Antragsbegehrens vorgesehen werden. Selbst wenn das Rückzugsrecht gesetzlich eingeräumt wird, ist oft eine Rückzugsklausel sowie die Namens- und Adressliste der Rückzugsermächtigten auf den Unterschriftenbogen anzugeben.<sup>484</sup> Der Grund dafür ist, dass es den Antragsunterstützern bewusst sein soll, dass das Begehren zurückgezogen werden kann und wer hierzu ermächtigt ist. Auf Bundesebene wird das Rückzugsrecht von Gesetzes wegen dem Initiativkomitee (den Antragsbegehrensstellern) eingeräumt,<sup>485</sup> auf kantonaler und kommunaler Ebene trifft man neben der analogen Regelung<sup>486</sup> zusätzlich auf solche, bei denen eine bestimmte Anzahl «Unterzeichner»<sup>487</sup>, «Erstunterzeichner»<sup>488</sup> oder auf den Unterschriftenbogen bezeichnete Personen zum Rückzug ermächtigt werden.<sup>489</sup> Im Kanton Aargau und in

<sup>484</sup> Vgl. TG KV 26 IV.

<sup>485</sup> BPR 73. Die Mitglieder des Initiativkomitees einer Volksinitiative auf Bundesebene sind somit sowohl «Urheber eines Sachantrags» und «Antragsbegehrenssteller» als auch «Rückzugsermächtigte».

<sup>486</sup> Wie auf Bundesebene bspw. BL GPR 74 I; BS IRG 12 I; GR GPR 62; JU LDP 91 III. Auch LU StRG 146 II ermächtigt das Initiativkomitee zum Rückzug des Initiativbegehrens; angesichts der Tragweite des Rückzugsrechts erscheint es jedoch problematisch, dass das Initiativkomitee gemäss demselben Artikel das Rückzugsrecht an einen Ausschuss weiterdelegieren kann. Auch in den Tessiner Gemeinden haben die «promotori» (Antragsbegehrenssteller) einen Repräsentanten zu ernennen, der nicht nur als Ansprechperson für die Verwaltung fungiert, sondern als Rückzugsermächtigter alleine über den Rückzug der Initiative entscheiden kann (TI LOC 76 II Zweiter Satz).

<sup>487</sup> FR PRG 113 I.

<sup>488</sup> In vielen Bündner Gemeindeverfassungen findet sich die Formulierung: «Ein Initiativbegehren kann von den fünf Erstunterzeichnern bis zur Abstimmung jederzeit zurückgezogen werden, sofern [...]» (vgl. bspw. GR Fideris V 19; und GR Scuol V 20 I).

<sup>489</sup> Vgl. bspw. AR GPR 52 I Bst. c; LU GG 40 I; NW WAG 11 I i.V.m. 25 II: «zum Rückzug Bevollmächtigte». Weiter auch BE GG 18, doch FRIEDLI (Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 3) geht davon aus, dass es sich bei den Rückzugsermächtigten um Mitglieder des Initiativkomitees handelt – obwohl das Berner Gemeindegesetz weder ein Initiativkomitee vorsieht (vgl. aber BE GG 151 V zum Anhörungsrecht in Regionalkonferenzen) noch anderweitige Voraussetzungen an die Übernahme der Rückzugsberechtigung stellt. Die von FRIEDLI angesprochene Rechtslage trifft hingegen bei kantonalberrischen Initiativen zu, siehe BE PRG 142 II S. 2.

verschiedenen Gemeinden ist es zulässig, auf den Unterschriftenbogen gar ein eigenes Rückzugsverfahren festzulegen.<sup>490</sup>

- 195 Die Rückzugsermächtigung ist ein sehr weitgehendes Recht, dessen legitimatorische und rechtliche Grundlage dünn ist.<sup>491</sup> Die Rückzugsklausel wird von den Urhebern oder den Antragsbegehrensstellern mitsamt der Nennung der Rückzugsermächtigten festgelegt. Weder die Rückzugsklausel noch die Liste der Rückzugsermächtigten können von den Antragsunterstützern in der Folge angepasst werden. Für den Entscheid, ob ein Antragsbegehren unterstützt werden soll, dürften sie eine vernachlässigbar kleine Rolle spielen. Angesichts dieser Ausgangslage ist eine solche Ermächtigung meiner Ansicht nach sehr restriktiv zuzulassen und auszulegen.
- 196 Der Zweck des Rückzugsrechts liegt darin, dass die Rückzugsberechtigten/-ermächtigten den Antrag zurückziehen können, wenn dem Anliegen in einem gewissen Ausmass entsprochen wird oder dieses hinfällig geworden ist. Die Ermächtigung soll (Ver-)Handlungsfähigkeit zugunsten des Anliegens des Antrags sicherstellen. Auch wenn das Gesetz häufig festlegt, dass die Rückzugsermächtigung «vorbehaltlos»<sup>492</sup> sein muss – was damit verbundene Bedingungen, Auflagen oder Direktiven der Rückzugsberechtigten an die Rückzugsermächtigten ausschliesst<sup>493</sup> – kann meiner Ansicht nach die Rückzugsermächtigung nur Handlungen abdecken, die in der Stossrichtung des Antrags liegen.<sup>494</sup> Die Rückzugsermächtigten haben «im Sinne des» von ihnen vertretenen Antrags zu handeln.<sup>495</sup>

---

<sup>490</sup> AG GPR 61 I Zweiter Satz: «[...] sofern die Initiative kein anderes Rückzugsverfahren vorsieht.»; so auch in vielen Bündner Gemeinden: «[...] sofern es [das Initiativbegehren] keine anders lautende Rückzugsklausel enthält.» (GR Albula V 22; vgl. anstelle vieler auch GR Ilanz/Glion V 23; GR Scuol V 20 I; oder GR Vals V 20).

<sup>491</sup> AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, 34 Fn. 122; BISAZ, *Das Initiativkomitee*, 140.

<sup>492</sup> Vgl. auf kantonaler Ebene bspw. AR GPR 52 I Bst. d; BL GPR 69 I Bst. c und 81a II Bst. b; oder VD LEDP 89 II Bst. d; auf kommunaler Ebene BE GG 18 I; GR GPR 54 II Bst. d; ZH GGalt 50 III Ziff. 2.

<sup>493</sup> Vgl. Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 2.

<sup>494</sup> Vgl. bereits BÜELER, *Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts*, 77 f.

<sup>495</sup> Ihre Stellung ist in diesem Zusammenhang vergleichbar mit jener eines Stiftungsrats – der Handlungsspielraum besteht nur im Rahmen des in der Stiftungsurkunde festgelegten Stiftungszwecks. Vgl. auch GR Davos V 7a III: «Ein Komitee von höchstens 5 Mitgliedern muss befugt sein, die Initianten gegenüber dem Grossen oder Kleinen Landrat zu vertreten und in ihrem Namen *im Sinne des Initiativbegehrens* zu handeln.»

Eine «Blankoermächtigung» der Rückzugsermächtigten widerspräche der Idee der direkten Demokratie. Überschreiten die Rückzugsermächtigten mit ihren Handlungen die ihnen eingeräumten Kompetenzen, so sind diese Handlungen meiner Ansicht nach unbeachtlich. Gibt ein Antrag keine Stossrichtung vor, wie bei Ordnungsanträgen (Volksreferendum, Verfahrenseinleitungsinitiative) der Fall, ist eine Rückzugsermächtigung meiner Ansicht nach ohnehin ausgeschlossen.<sup>496</sup>

Nach verbreiteter Ansicht kann «den Initianten» nicht zugemutet werden, dass eine Initiative der Volksabstimmung zugeführt wird, die «sie» nicht mehr wollen.<sup>497</sup> Das Problem ist jedoch, dass «die Initianten» (*in casu* die Rückzugsberechtigten) im Falle einer Delegation des Rückzugsrechts ihren Willen gerade nicht mehr ausdrücken können, sondern nur noch die Rückzugsermächtigten. Die Rückzugsermächtigung gründet auf dem Vertrauen der Rückzugsberechtigten darauf, dass die Rückzugsermächtigten dem Antrag gemäss handeln. Für die Frage, ob der Rückzug von der Rückzugsermächtigung gedeckt ist, erscheint mir entscheidend, dass der Rückzugsbeschluss nicht aus persönlichen Gründen der Rückzugsermächtigten oder wegen der Einflussnahme Dritter erfolgt (Einschüchterung, absehbare persönliche Vor-/Nachteile oder Ähnliches), sondern gestützt auf die freie Einschätzung der Interessenlage aus Sicht des Antrags durch die Rückzugsermächtigten.<sup>498</sup>

Angesichts der schwachen Legitimation der Rückzugsermächtigten kritisch zu beurteilen ist die Einräumung weiterer Rechte neben dem Rückzugsrecht. Ausgeschlossen ist die Einräumung von Kompetenzen, die nicht zur Disposition der Antragsteller stehen; unzulässig wäre etwa die Ermächtigung, den Antrag materiell abzuändern, da Anträge definitionsgemäss unabänderlich sind. Für jede zusätzliche Kompetenz der Rückzugsberechtigten ist eine gesetzliche Grundlage zu

---

(Hervorhebung eingefügt). HOFER, Die Volksinitiative als Verhandlungspfand, 233, erkennt in der Unterstützung eines Antragsbegehrens die «Blankovollmacht an die Komiteemitglieder, treuhänderisch das Anliegen zu vertreten».

<sup>496</sup> Vgl. auch N 81 f. Problematisch erscheint die Rückzugsermächtigung aus den gleichen Gründen bei Volksinitiativen, die sich auf die Streichung einer oder mehrerer Gesetzesbestimmungen beschränken, denn auch in diesem Fall ist die Stossrichtung durch den Antrag nicht vorgegeben.

<sup>497</sup> Dies würde das Volksinitiativrecht *ad absurdum* führen (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 735).

<sup>498</sup> Zur Verantwortlichkeit der Rückzugsermächtigten siehe gleich unten N 201–208.

fordern.<sup>499</sup> Allenfalls könnte auch eine ausdrückliche Ermächtigung in einer entsprechenden Klausel auf dem Unterschriftenbogen ausreichen,<sup>500</sup> sofern eine solche rechtlich überhaupt zulässig wäre.<sup>501</sup> Aus pragmatischen Gründen und sofern im Interesse des Antrags wäre den Rückzugsermächtigten meiner Ansicht nach immerhin zu erlauben, in eine kurze Verlängerung der Ordnungsfrist zur Behandlung des Antrags durch die zuständigen Behörden selbst ohne ausdrückliche Ermächtigung der Rückzugsermächtigten einzuwilligen.<sup>502</sup>

- 199 Fraglich ist, ob nicht antragsberechtigte natürliche oder juristische Personen zum Rückzug eines Antrags ermächtigt werden können. In Analogie zur Stellvertretung bei der Stimmabgabe<sup>503</sup> ist dies meiner Ansicht nach zu verneinen. Ganz allgemein ist vielmehr zu fordern, dass nur solche Personen als Rückzugsermächtigte akzeptiert werden, die in der Angelegenheit antragsberechtigt sind und den betreffenden Antrag – auch noch zum Zeitpunkt der Ausübung des Rückzugsrechts – selbst unterstützen. Nur so erscheint es institutionell zumindest einigermaßen abgesichert, dass die Rückzugsermächtigten im Interesse der Rückzugsberechtigten (der Antragsteller) handeln.<sup>504</sup>
- 200 Sofern keine diesbezügliche gesetzliche Regelung besteht, bedeutet der Wegfall oder die Handlungsunfähigkeit der Rückzugsermächtigten, dass das Rückzugsrecht wieder ausschliesslich von den Rückzugsberechtigten ausgeübt werden kann.<sup>505</sup>

---

<sup>499</sup> Vgl. BL GPR 78a III; und ZH GPR 129 I (dazu unten N 221 und 549).

<sup>500</sup> Vgl. BGE 100 Ia 231, 237 E. 2c. Allerdings müsste eine solche erweiterte Ermächtigung auf jeden Fall auf dem Unterschriftenbogen stark hervorgehoben werden, da die potenziellen Antragsunterstützer nicht mit ihr rechnen müssen und den Unterschriftenbogen auch nicht eingehend zu prüfen haben.

<sup>501</sup> Eine solche Ergänzung dürfte meist unzulässig oder zumindest nur sehr restriktiv zulässig sein, vgl. auch oben N 84.

<sup>502</sup> Vgl. auch unten N 549; dagegen BGE 100 Ia 231, 237 E. 2c.

<sup>503</sup> Vgl. dazu unten insbesondere N 733.

<sup>504</sup> Letztlich handelt es sich beim Verhältnis zwischen den Rückzugsberechtigten und den Rückzugsermächtigten allerdings um eine Fiktion, da der Entscheid zum Rückzug in der Praxis häufig von einer hinter dem Antrag stehenden Partei oder einem Verband gefasst und von den offiziell Rückzugsermächtigten bloss ausgeführt werden dürfte. Das Gesetz ist gegenüber solchen faktischen Abhängigkeiten zwischen den Rückzugsermächtigten und Drittparteien machtlos.

<sup>505</sup> In einem solchen Sinn schreibt AI VIV 9 IV bei Fehlen einer oder Ungültigkeit der eingeräumten Rückzugsermächtigung vor, dass ein Rückzug nur «durch schriftliche

## E. Verantwortlichkeiten

In der Lehre ist häufig zu lesen, dass die Initianten für ihren Antrag zumindest 201  
 «eine gewisse politische Verantwortung» trügen, sie könnten jedoch nicht «be-  
 belangt werden».<sup>506</sup> Auch treffe die Initianten bei Volksinitiativen in der Form des  
 ausgearbeiteten Entwurfs, so TSCHANNEN, «das volle Risiko des Scheiterns, wenn  
 sich erweisen sollte, dass das Begehren, so wie es lautet, die Voraussetzungen der  
 Gültigerklärung ganz oder in Teilen nicht erfüllt».<sup>507</sup> Unklar erscheint dabei be-  
 reits, wer mit den «Initianten» angesprochen wird – vermutlich verteilte sich die  
 Verantwortung im Einzelfall unterschiedlich auf die Urheber, die Antragsbegeh-  
 renssteller, die Antragsunterstützer – oder die Rückzugsermächtigten. Relevant  
 wird die Frage deshalb kaum je, weil das Scheitern des Zustandekommens keine  
 rechtliche und kaum eine politische Verantwortlichkeit dieser Akteure nach sich  
 zieht. Für gewöhnlich ist es ohnehin in deren eigenem Interesse, dass der Antrag  
 zustande kommt.

Die wenigen Verhältnisse, bei denen die Rede einer politischen Verantwortung 202  
 oder gar einer rechtlichen Verantwortlichkeit für einen Antrag Bedeutung erlan-  
 gen kann,<sup>508</sup> sind jene zwischen den Antragsbegehrensstellern und den Antrags-  
 unterstützern sowie das oben behandelte zwischen den Rückzugsermächtigten und  
 den Rückzugsberechtigten. Es geht dabei um die Fragen, ob die Antragsbegeh-  
 renssteller verpflichtet sind, die Unterstützungsbekundungen einzureichen, und  
 unter welchen Bedingungen sich die Rückzugsermächtigten für einen Rückzug  
 des Antrags entscheiden können. Die Bedingungen für den Rückzug wurden dar-  
 gelegt;<sup>509</sup> im Folgenden ist auf die Frage einer Einreichungspflicht der Unterstüt-  
 zungsbekundungen näher einzugehen.

Auch in diesem Zusammenhang ist vorweg festzustellen, dass eine solche typi- 203  
 scherweise im Interesse der Antragsbegehrenssteller ist. Die Frage stellt sich zu-  
 dem im Falle von Volksinitiativen nicht, wenn das Unterstützungsquorum klar

---

Erklärung aller dannzumal stimmberechtigten Initianten und Initiantinnen» (die Rück-  
 zugsberechtigten) vorgenommen werden kann. Analog ist dies m.E. auch da zu for-  
 dern, wo das Gesetz eine Rückzugsermächtigung vorschreibt.

<sup>506</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 96.

<sup>507</sup> TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 5.

<sup>508</sup> Verantwortlichkeiten etwa im Zusammenhang mit einer allfälligen Verletzung des  
 Stimmgeheimnisses erscheinen nicht als Verantwortung für den Antrag, weshalb sie  
 hier nicht zu diskutieren sind.

<sup>509</sup> Siehe oben N 196 f.

verpasst würde. Hingegen sind Fälle denkbar, bei denen die Antragsbegehrenssteller die Unterschriften aus taktischen Gründen, privaten Gründen ihrer Mitglieder oder aus anderen sachwidrigen Gründen eine das Unterstützungsquorum erreichende Anzahl Unterschriften nicht einreichen. In solchen Fällen kann die Frage auch praktisch relevant werden.

- 204 Handelt es sich bei den Antragsbegehrensstellern und den Rückzugsermächtigten (wie namentlich bei Initiativkomitees) um die gleichen Personen, so könnte aus der Rückzugsermächtigung gefolgert werden, dass es den Rückzugsermächtigten im Sinne eines Minus erlaubt sein müsse, das Begehren erst gar nicht einzureichen: Ermächtigten die Unterzeichner das Initiativkomitee, den Antrag zurückzuziehen, so nähmen sie entsprechend auch in Kauf, dass dieses den Antrag gar nicht stellt.<sup>510</sup> Der Zweck des Rückzugsrechts liegt in erster Linie darin, den Rückzugsberechtigten zu ermöglichen, den Antrag als Verhandlungspfand einzusetzen und zugunsten eines, ihrem Anliegen günstigen, Kompromisses einzutauschen. Das Rückzugsrecht kann daher nicht bedeuten, dass es dem Initiativkomitee freigestellt wäre, von der Einreichung aus sachwidrigen Gründen abzusehen.<sup>511</sup>
- 205 Auch im Verhältnis zwischen den Antragsunterstützern und den Antragsbegehrensstellern hat der Vertrauensschutz eine gewisse Rolle zu spielen. So verstiesse es meiner Ansicht nach gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (BV 5 III), wenn die Antragsbegehrenssteller aus sachwidrigen Gründen von der Einreichung der Unterschriftenbogen absähen.<sup>512</sup> Die Antragsbegehrenssteller sind zwar nicht zur Sammlung genügender Unterstützungsbekundungen verpflichtet, es besteht nur ein Sammelrecht, keine Sammelpflicht.<sup>513</sup> Weiter ist es aus ökonomischen

---

<sup>510</sup> HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 92 f.; vgl. auch GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 404.

<sup>511</sup> Vgl. oben N 197.

<sup>512</sup> A.A. GRISEL, *ibid.*, der jedoch anmerkt: «Cette liberté d'appréciation peut certes paraître choquante, au regard des exigences de la bonne foi.»; vgl. auch TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 116. HEFTI-SPOERRY geht in Bezug auf die fehlende Verpflichtung zur Einreichung der Unterschriftenbogen vom Vorliegen einer unechten Gesetzeslücke aus, siehe HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 92–94. In der Praxis verwenden die Initianten laut HOFER den Rückzug zuweilen «als Pfand (Zahlungsmittel?) zur Aushandlung politischer Vorteile, die nicht im sachlichen Zusammenhang zum Inhalt der Initiative stehen» (HOFER, Die Volksinitiative als Verhandlungspfand, 226).

<sup>513</sup> GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 404.

Gründen gerechtfertigt, dass eine Einreichung einer bekanntermassen ungenügenden Anzahl Unterstützungsbekundungen für ein Initiativbegehren unterbleiben darf und ein bürokratischer Leerlauf verhindert werden soll. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Antragsbegehrenssteller die gesammelten Unterzeichnungen nicht zweck- und damit treuwidrig verwenden oder unterschlagen dürfen. An der Rechtswidrigkeit einer Nichteinreichung aus sachwidrigen Gründen ändert auch der Einwand nichts, dass ein solcher Verstoss kaum je nachweisbar ist.<sup>514</sup>

Bei Referenden kommt, wie eben angesprochen, die Möglichkeit hinzu, dass mehrere Referendumskomitees Unterschriften für ein gleiches Referendumsbegehren sammeln können. Daher kann sich das Problem stellen, dass eines der Komitees seine gesammelten Unterschriften nicht einreicht und diese für das Zustandekommen des Referendums ausschlaggebend wären, obwohl sie für sich alleine das verlangte Unterstützungsquorum nicht erreichten. Es könnte theoretisch sogar Taktik eines Referendumskomitees sein, mit seinem Aktivwerden andere Antragsberechtigte von der Organisation der Unterschriftensammlung abzuhalten und die Unterschriften dann nicht einzureichen. Wenn jemand ein Referendumsbegehren unterstützt hat, wird er kaum das Bedürfnis haben, ein weiteres Mal zu unterzeichnen. Der Bundesgesetzgeber hat nur mangels Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten davon abgesehen, eine Einreichungspflicht zu statuieren.<sup>515</sup> 206

Die hier vertretene Ansicht zu den Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Einreichung von Unterstützungsbekundungen und den Rückzug eines Antrags lässt sich folgendermassen zusammenfassen: Unzulässig erscheint ein treuwidriger Rückzugsbeschluss der Rückzugsermächtigten; ein solcher wäre *ex tunc* nichtig und von der zuständigen Behörde nicht zu beachten. Bei Volksinitiativen begründet der Grundsatz von Treu und Glauben bloss einen beschränkten Anspruch auf Einreichung eines Antrags, nämlich darauf, dass ein Verzicht auf die Einreichung nicht aufgrund sachwidriger Gründe erfolgt. Beim Referendumsbegehren ergibt sich aus dem Vertrauensgrundsatz der Unterzeichner, dass ihre den Antragsbegehrensstellern übergebenen Unterstützungsbekundungen von diesen eingereicht werden, da für die Antragsbegehrenssteller nicht erkennbar ist, ob die Unterstützungsbekundungen nutzlos sind und nicht ausgeschlossen werden kann, dass andere Antragsbegehrenssteller zusätzliche Unterstützungsbekundungen für das 207

<sup>514</sup> A.A. GRISEL, *ibid.*

<sup>515</sup> Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 09.04.1975, BBl 1975 I 1317, 1347.

Referendum einbringen. Das beschriebene treuwidrige Verhalten der Rückzugsermächtigten respektive der Antragsbegehrenssteller verstiesse meiner Ansicht nach gegen BV 34.<sup>516</sup>

---

<sup>516</sup> Bei der Einreichung der Unterstützungsbekundungen nehmen die Antragsbegehrenssteller und bei der Ausübung des Rückzugs einer Volksinitiative die Rückzugsermächtigten eine öffentliche Aufgabe wahr. Sie handeln dabei meiner Ansicht nach als öffentlich-rechtliche Personenverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit (analog einem Initiativkomitee auf Bundesebene, vgl. dazu BISAZ, Das Initiativkomitee, 144) respektive als Organwalter oder als Unterorgan (siehe dazu oben N 132).

**Zweiter Teil:**  
**Der Antrag**



---

## § 12 Begriff und Funktion im Verfahren

Damit es zu einer Volksabstimmung kommt, müssen direktdemokratische Verfahren angestossen werden;<sup>517</sup> diese Funktion erfüllt der Antrag an das Stimmvolk. 208

Gegenstand eines jeden direktdemokratischen Verfahrens ist ein Antrag<sup>518, 519</sup> Der Antrag ist auf die Änderung des geltenden Rechts<sup>520</sup> oder auf ein bestimmtes staatliches Handeln gerichtet.<sup>521</sup> 209

Über einen Antrag ist ordnungsgemäss abzustimmen<sup>522</sup> und ein rechtsverbindlicher Beschluss zu fassen;<sup>523</sup> ein Antrag an das Stimmvolk erzwingt eine 210

---

<sup>517</sup> Die einzige diesbezügliche Ausnahme betrifft das obligatorische Referendum, siehe hierzu unten N 380 f.

<sup>518</sup> CRON umschreibt den Antrag folgendermassen: «Der Antrag ist die Willensäusserung eines einzelnen, der darauf hinzielt, seinen Willen mit jenem der Mehrheit zu vereinigen, um nach aussen einen verbindlichen Willen (Staatswillen) zu erzeugen.» (CRON, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, 183). Er bezieht sich dabei auf das Antragsrecht von Parlamentsmitgliedern, doch ist diese Umschreibung allgemeingültig.

<sup>519</sup> Es ist in einem untechnischen Sinn zwar zutreffend, dass den Stimmberechtigten «eine Frage» unterbreitet wird (vgl. stellvertretend ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 1), juristisch von Bedeutung ist dagegen einzig, dass diese Frage den Willen eines Stimmberechtigten zu einem konkreten Antrag festzustellen sucht.

<sup>520</sup> Vgl. GVP (ZG) 1987 293, 293: «Die gegen eine Veränderung geltenden Rechts und damit auf dessen Zementierung gerichtete «Initiative» ist begrifflich ein Widerspruch in sich selbst.»

<sup>521</sup> Im Falle von Ordnungsanträgen kann es sich beim angesprochenen staatlichen Handeln etwa um die Festlegung eines bestimmten Vorgehens zur Beschlussfassung gehen. Im Falle von Sachanträgen sind es insbesondere die Verwaltungsakte, die neben Erlassen zum Gegenstand von Anträgen gemacht werden können.

<sup>522</sup> BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627; NIQUILLE, Das Bundesgericht verwaltet sich selbst, 1366; RITZMANN, Das Antragsrecht in der Gemeindeversammlung, 293: Der Antrag ist «abstimmungsbedürftig»; vgl. auch ERNST, Der Beschluss als Organakt, 33.

<sup>523</sup> Ein Antrag hat keine Verfügungsqualität. Er kann daher nicht als Verfügung angefochten werden, selbst wenn er vom Gemeinderat gestellt wird und die Beschlussfassung beeinflusst (vgl. EGV-SZ 1995 Nr. 47, 117–119 E. 1).

rechtsverbindliche Beschlussfassung in einer Volksabstimmung.<sup>524</sup> Der Antrag ist zwingende Voraussetzung eines Beschlusses: Liegt kein Antrag vor, findet auch keine Abstimmung statt und wird kein Beschluss gefasst.<sup>525</sup>

- 211 In Verbindung mit Anträgen ist häufig von «Entwürfen» und «Vorlagen» die Rede. Ich verwende diese Begriffe mit HEINIGER folgendermassen: Ein Entwurf ist ein «ausgearbeiteter Text, der noch der Behandlung und möglichen Abänderung durch die Bürgerschaft unterliegt», wohingegen eine Vorlage von den Stimmberechtigten nur noch angenommen oder verworfen werden kann (in der Gemeindeversammlung durch die Schlussabstimmung).<sup>526</sup>
- 212 In einem engeren Sinn zielen Anträge auf einen hängigen Beschlussentwurf oder ein hängiges Beschlussverfahren<sup>527, 528</sup> während sie in einem weiteren Sinn auch die Fassung eines neuen Beschlusses oder die Änderung respektive die Aufhebung eines bestehenden Erlasses bezwecken können.<sup>529</sup> Mangels valabler Alternativen

---

<sup>524</sup> Vgl. CARATSCH, Die Initiative zur Verfassungsrevision, 19; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 152; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 81.

<sup>525</sup> Dieser Grundsatz gilt für alle Abstimmungen, auch für solche im Vereinsrecht (vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 65). Eine Volksabstimmung zu einem bestimmten Geschäft kann jedoch auch gesetzlich vorgeschrieben sein. In einem solchen Fall ist der Beschlussentwurf zu diesem Geschäft einem Antrag gleichgesetzt, vgl. dazu unten N 380 f.

<sup>526</sup> HEINIGER, Der Gemeinderat, 135 Fn. 33, mit Verweis auf die abweichende (synonyme) Verwendung bei GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 428 und 439.

<sup>527</sup> In einem engeren Sinn wird als Beschlussverfahren in dieser Arbeit jener Abschnitt des direktdemokratischen Verfahrens bezeichnet, in welchem den Beschlussberechtigten ein Antrag zur Beschlussfassung vorgelegt wird, diese sich dazu eine Meinung bilden und schliesslich in einer Volksabstimmung ihren Beschluss darüber äussern; das Beschlussverfahren umfasst damit die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase und die Beschlussfassung (siehe dazu unten N 535).

<sup>528</sup> Vgl. BV 160 II; und RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 2438. GIACOMETTI bezeichnet dieses Antragsrecht in einem engeren Sinne auch als «besonderes Volksinitiativrecht» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 543).

<sup>529</sup> Vgl. GIACOMETTI, *ibid.*, 542 f.; und Komm ParlG, Art. 76-THELER, N 9; sowie die Verwendung in KV NW 54 und *passim*.

wird der «Antrag» im Folgenden in diesem weiteren Sinn verwendet.<sup>530</sup> Damit beinhaltet der hier verwendete Antragsbegriff sowohl selbständige als auch un-selbständige Anträge.<sup>531</sup>

Beim Antrag «aus dem Volk» kann sich der Antragsteller auf eine Antragsberechtigung berufen, die nicht aus seiner Verbindung mit einem anderen Organ als dem Stimmvolk herrührt.<sup>532</sup> Ein gültiger Antrag hat sich an das beschlussberechtigte Organ zu richten. Ein Antragsrecht, das die Antragstellung von einer Unterstützung durch ein anderes Organ abhängig macht, kann nach der hier verwendeten Terminologie nicht mehr als direktdemokratisches Instrument bezeichnet werden und wird im Weiteren nicht behandelt. 213

Der Antrag ist das Mittel, um ein gesellschaftliches Anliegen in einen staatlichen Beschluss umzumünzen; damit kommt ihm eine eminent wichtige Bedeutung an der Grenze zwischen der gesellschaftlichen und der staatlichen Sphäre zu.<sup>533</sup> Mit einem Antrag wird ein politisches Anliegen in eine konkrete Form übergeführt, die es erlaubt, sich mit einem «Ja» oder «Nein» für oder gegen den entsprechenden Antrag auszusprechen. Der Antrag abstrahiert und reduziert Komplexität, um einen Beschluss zu ermöglichen, dessen Inhalt er vorschlägt. 214

Das Antragsrecht beinhaltet grundsätzlich<sup>534</sup> auch das Recht, den Antrag kurz zu begründen und ihn als Lösung eines bestimmten Problems darzustellen.<sup>535</sup> 215

Die typischen Bestandteile eines Antrags sind: Titel, Ingress, Text und Begründung des Antrags.<sup>536</sup> 216

---

<sup>530</sup> Als alternative Bezeichnungen für den Antrag im weiteren Sinn erscheinen «Vorstoss» oder «Eingabe» als zu untechnisch und breit, «Anzug» dagegen als zu ungebräuchlich und eher zu eng.

<sup>531</sup> Siehe dazu unten N 309 und 324.

<sup>532</sup> Diese negative Umschreibung soll es zulassen, dass auch Anträge nicht beschlussberechtigter Antragsberechtigter als «Anträge aus dem Volk» verstanden werden können, vgl. zur Unterscheidung zwischen Antrags- und Beschlussberechtigten oben N 67–76.

<sup>533</sup> Wo diese Grenze genau verläuft, erschliesst sich aus dem jeweiligen Recht.

<sup>534</sup> Als Ausnahme gelten diesbezüglich Begründungen von Volksreferendumsbegehren, vgl. dazu unten N 499.

<sup>535</sup> Zur Funktion der Begründung siehe unten N 498.

<sup>536</sup> Siehe dazu unten N 484–500.

## § 13 Beschlusspflicht und Unabänderlichkeit

- 217 Der Antrag an das Stimmvolk ermöglicht dem angerufenen Stimmvolk nicht nur die Beschlussfassung zu einem bestimmten Geschäft, sondern er verpflichtet dieses auch dazu. Das Antragsrecht ist nicht bloss ein Petitionsrecht, sondern es begründet eine Beschlusspflicht des Stimmvolks.<sup>537</sup>
- 218 Aus der Beschlusspflicht ergeben sich mehrere Forderungen an das direktdemokratische Verfahren. So darf ein Antrag vor der Beschlussfassung etwa nicht abgeändert werden. Darauf ist im Folgenden noch einzugehen. Auch ist über traktanderte Anträge grundsätzlich fristgerecht/möglichst bald und endgültig Beschluss zu fassen. Ein Hinauszögern eines Beschlusses über einen Antrag muss begründet und verhältnismässig sein, was die Zulässigkeit von Ordnungsanträgen (insbesondere Verschiebungs- und Rückweisungsanträgen<sup>538</sup>) einschränkt. Auch ein Antrag auf Streichung eines für eine (Lands-)Gemeindeversammlung traktandierten Geschäfts kann im Lichte der Beschlusspflicht nur infrage kommen, wenn die Behandlung dieses Geschäfts unbestreitbar hinfällig geworden ist.<sup>539</sup>
- 219 Es ist ein eiserner Grundsatz, dass Anträge von dem Moment an unabänderlich sind, in welchem sie als Antragsbegehren eingereicht oder als Antrag gestellt werden.<sup>540</sup> Das hängt mit der Natur des Antrags zusammen, wonach über diesen abgestimmt werden muss. Wird der Antrag abgeändert, kann nicht mehr über diesen (den ursprünglich gestellten Antrag) abgestimmt werden, das Antragsrecht des Antragstellers würde dadurch verletzt. Materiell unabänderlich – und zwar auch

---

<sup>537</sup> Vgl. oben N 210.

<sup>538</sup> Vgl. GVP (ZG) 2011 115, 122 E. 3c; EGV-SZ 2000 Nr. 15, 51, 58 f. E. 7; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 46.

<sup>539</sup> Die Nichtbeachtung dieser Grundsätze kann den Tatbestand der Rechtsverzögerung oder gar -verweigerung erfüllen. Angesichts der Möglichkeit des Stimmvolks, einen missliebigen Antrag abzulehnen, dürften solche Tatbestände in erster Linie bei der Vorbehandlung eines Antrags durch ein anderes Organ vorkommen.

<sup>540</sup> Zur Unterscheidung zwischen einem Antrag und einem Antragsbegehren siehe unten N 225 f. Handelt es sich beim Antrag um einen Entwurf (im Versammlungssystem), so kann der Antrag durch neue Anträge vom beschlussbefugten Organ in dem Sinne abgeändert werden, dass er (unverändert) abgelehnt und durch einen neuen Antrag ersetzt wird (siehe dazu unten N 223).

für die Antragsteller selbst<sup>541</sup> – ist bereits das Antragsbegehren, welches am Beginn des Begehrensverfahrens steht.<sup>542</sup> Auf Bundesebene und in mehreren Kantonen wird die Unabänderlichkeit des Antrags ausdrücklich festgelegt.<sup>543</sup> Von diesem Grundsatz kann nur in Ausnahmefällen und in sehr begrenztem Mass abgewichen werden.<sup>544</sup> Die Unabänderlichkeit umfasst auch die systematische Einordnung der vorgeschlagenen Normen in einem Erlass.<sup>545</sup>

Zulässig sind immerhin minimale Korrekturen ohne materielle Auswirkungen auf den Sachantrag, wie die Anpassung an die Formalien des betroffenen Erlasses (etwa das Ersetzen von Paragraphen durch Artikel, die Einfügung von Absatznummern, Gliederungstitel und Sachüberschriften), die Behebung von offensichtlichen Übersetzungsfehlern,<sup>546</sup> Rechtschreibfehlern oder die Berichtigung eines Redaktionsfehlers.<sup>547</sup>

220

<sup>541</sup> Vgl. BGer (II. ÖRA), Urteil vom 05.12.1980 in ZBl 82/1981 257, 258 E. 2; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 36; Komm ZH KV, Art. 25-SCHUHMACHER, N 25.

<sup>542</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2052; Komm ZH KV, Art. 25-SCHUHMACHER, N 25; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 9; Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 63.

<sup>543</sup> Stellvertretend ParlG 99: «Eine Volksinitiative ist in allen gültigen Teilen, so wie sie lautet, der Volksabstimmung zu unterbreiten.»; NW WAG 12 I; und TG StWG 80 II Erster Satz; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 612.

<sup>544</sup> AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément, N 399; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 9 f. Anders jedoch BGE 133 I 110, 113 ff. E. 3, wo eine redaktionelle Anpassung des Parlaments am Initiativtext für zulässig erachtet wurde, mit der eine bundesrechtskonforme Auslegung des Texts sichergestellt werden sollte (vgl. hierzu auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 74).

<sup>545</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, *ibid.*; Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 63.

<sup>546</sup> Offensichtlich ist ein Übersetzungsfehler nach zutreffender Ansicht der Bundeskanzlei nur, wenn das Initiativkomitee dieser Ansicht und damit der entsprechenden Korrektur zustimmt, siehe BUNDESKANZLEI, Wegleitung zum Umgang mit offensichtlichen Übersetzungsfehlern bei Volksinitiativen, insb. 48.

<sup>547</sup> Stellvertretend NW WAG 12 II: «Die Staatskanzlei kann offenkundige Verschiebe korrigieren.»; Appellationsgericht (BS), Urteil VG.2017.2 vom 28.09.2017 E. 3; SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 123; Komm ZH KV, Art. 25-SCHUHMACHER, N 25; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 9 f.

- 221 Eine weitergehende, besondere Regelung kennt das Zürcher Recht: Die Möglichkeit einer rechtssetzungstechnischen Bereinigung des Initiativtexts durch den Regierungsrat mit Einwilligung des Initiativkomitees.<sup>548</sup> Auch diese Korrektur darf keine materiellen Änderungen am Antrag bewirken. Sie soll Anpassungen aufgrund inzwischen geänderter, mit der Initiative verbundener Rechtserlasse oder die Behebung offensichtlicher Widersprüche und Irrtümer am Initiativtext zulassen.<sup>549</sup>
- 222 Einige Kantone und Gemeinden lassen jedoch zusätzlich eine «redaktionelle Bereinigung»<sup>550</sup> zu; der Kanton Basel-Stadt und die Stadt Basel erlauben dem Parlament sogar «sachlich unumgängliche Ergänzungen» bei formulierten Initiativen<sup>551,552</sup> Ohne gesetzliche Ermächtigung ist eine solche – problematische – redaktionelle Bereinigung unzulässig.<sup>553</sup> In einem weiteren Sinn als Ausnahmen

---

<sup>548</sup> ZH GPR 129 I.

<sup>549</sup> Eingehend SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 121 f. und 174.

<sup>550</sup> So etwa LU GG 39 IV (bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs); vgl. auch TG StWG 80 II. LU KRG 82c II Erster Satz fügt gar hinzu, solche redaktionellen Bereinigungen könne der Kantonsrat an einer formulierten Initiative wie bei einer eigenen Vorlage vornehmen, was problematisch erscheint, da es sich gerade nicht um eine eigene Vorlage handelt (vgl. hierzu TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 10). Als «redaktionelle Bereinigung» gelten laut TSCHANNEN nur «Änderungen auf der rein sprachlichen Ebene» wie die «Beseitigung äusserlicher Widersprüche oder die Harmonisierung des Begriffsgebrauchs, die Anpassung an wiederkehrende Standardwendungen, Umstellungen zur Wahrung der Geschlechtsneutralität u. ä.», nicht aber die «Behebung von materiellen Lücken, Unklarheiten oder Ungereimtheiten» (TSCHANNEN, *ibid.*).

<sup>551</sup> BS IRG 20 II; BS Basel GPR 78 II Zweiter Satz. Diese Möglichkeit der Ergänzung muss restriktiv gehandhabt werden, wenn das Antragsrecht nicht unterhöhlt werden soll.

<sup>552</sup> In Erlassen und in der Literatur (stellvertretend TSCHANNEN, *ibid.*, 9 f.) wird der Grundsatz der Unabänderlichkeit bloss im Zusammenhang mit den Anträgen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs angesprochen. Der Grundsatz gilt jedoch für alle Anträge. Der Grund für diese zu enge Betrachtungsweise dürfte darin liegen, dass der Text und damit auch die vorgenommene Änderung eines Antrags in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs durch seine Annahme in der Volksabstimmung unmittelbar zu Gesetzestext würde, wohingegen eine Änderung an einem Antrag in der Form der allgemeinen Anregung bloss mittelbare Auswirkungen haben kann.

<sup>553</sup> TSCHANNEN, *ibid.*, 10.

können Massnahmen aufgrund von fehlender Gültigkeit verstanden werden, etwa wenn ein Antrag aufgespalten oder auf den gültigen Teil beschränkt wird.<sup>554</sup>

Die verbreitete Auffassung, dass im Versammlungssystem der Unabänderlichkeit eines Antrags «mit der Überweisung an die Gemeindeversammlung schon weitgehend Genüge getan»<sup>555</sup> sei, ist dahingehend zu präzisieren, dass der gestellte Antrag – selbst bei Abänderungsanträgen im Bereinigungsverfahren – unverändert der Versammlung (und damit den Stimmberechtigten) zur Abstimmung vorzulegen ist.<sup>556</sup> 223

## § 14 Begriffliche Abgrenzungen

### I. «Initiativrecht und Antragsrecht» an das Parlament

Das Volksreferendum und die Volksinitiative bezwecken die Volksabstimmung über einen Antrag, weshalb sie in der Lehre teils als «Volksantragsrechte» bezeichnet werden.<sup>557</sup> Anträge an das Volk unterscheiden sich vom «Initiativrecht und Antragsrecht» der Ratsmitglieder, des Bundesrats und der Kantone auf Bundesebene (BV 160) durch ihren Adressaten und ihren Inhalt: Sie sind nicht an einen Rat (National- oder Ständerat), oder im Falle der Standesinitiative an beide Räte, sondern an das Stimmvolk als Staatsorgan gerichtet und beschlusspflichtig.<sup>558</sup> 224

<sup>554</sup> Vgl. TSCHANNEN, *ibid.*, 9; zu den Ungültigkeitsfolgen siehe unten N 501–509.

<sup>555</sup> EGV-SZ 1991 Nr. 14, 47, 53 mit Verweis auf METTLER, *Das Zürcher Gemeindegesetz*, 173 (Verweis auf die Erstauflage von 1969); und ETTER, *Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde*, 139.

<sup>556</sup> Vgl. ARN/STRECKER, *Leitfaden*, 15 f.

<sup>557</sup> So bspw. WINZELER, *Die politischen Rechte des Aktivbürgers*, 125 f.

<sup>558</sup> Vgl. zum Ganzen Komm BV 1874, Art. 93-AUBERT, N 7; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 93-GRAF, N 9. Auf Initiativen von Ratsmitgliedern muss der jeweilige Rat zwar eintreten, kann aber – im Gegensatz zu Anträgen an das Volk – frei darüber verfügen (Komm BV 1874, Art. 93-AUBERT, N 2), ohne dass ein negativer Entscheid somit eine Volksabstimmung zur Folge hätte; unzutreffend daher GIGER, *Schleichende Aushebelung der Volksrechte am Beispiel der Energiewende*, N 38 f.

## II. Antragsbegehren und Zustandekommen des Antrags

- 225 Zu unterscheiden ist zwischen einem Antrag und einem Antragsbegehren. Das Antragsbegehren ist kein Antrag an das Volk, vielmehr schlägt ein Antragsbegehren den Antragsberechtigten (oder nur jenen, die an der Versammlung teilnehmen)<sup>559</sup> vor, einen Antrag an das Volk zu stellen. Nicht zuletzt unterscheidet sich ein Antragsbegehren von einem Antrag darin, dass über ihn nicht zwingend Beschluss gefasst werden muss. Das Antragsbegehren bedarf der Unterstützung durch eine qualifizierte Minderheit der Antragsberechtigten (oder durch eine Mehrheit der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung) und es muss eingereicht werden, um in einen Antrag umgewandelt zu werden. Das Antragsbegehren könnte als suspensiv bedingter Antrag bezeichnet werden.
- 226 Die Suspensivbedingung betrifft das Zustandekommen des Antrags. Bei Pluralanträgen besteht diese im Wesentlichen darin, dass das Begehren das geforderte Unterstützungsquorum erreicht und fristgemäss eingereicht wird. Bei Einzelanträgen im Versammlungssystem setzt das Zustandekommen voraus, dass das Begehren von der Mehrheit oder einer qualifizierten Minderheit der Versammlungsteilnehmer für erheblich erklärt wird. Hängt das Zustandekommen eines Antrags vom Willen eines anderen Organs als dem Stimmvolk (respektive der antragsberechtigten natürlichen Personen) ab, handelt es sich nicht mehr um ein direktdemokratisches Instrument im Sinne dieser Arbeit und wird daher nicht näher untersucht.<sup>560</sup>

## III. Annahme- und Ablehnungsanträge sind keine Anträge

- 227 «Ablehnungsanträge» (auch «Verwerfungsanträge»<sup>561</sup>) verlangen die Ablehnung eines gestellten Antrags. In jedem Antrag ist virtuell auch sein Ablehnungsantrag

---

<sup>559</sup> Hängt das Zustandekommen von der Unterstützung durch die (Lands-)Gemeindeversammlung ab, werden sowohl Nichtstimmberichtigte als auch Stimmberichtigte, die nicht daran teilnehmen, von ihrer Unterstützungsmöglichkeit ausgeschlossen.

<sup>560</sup> Vgl. beispielsweise zu den «Einzelinitiativen» in gewissen Kantonen unten N 344.

<sup>561</sup> Stellvertretend ZH GGalt 46a; vgl. GVP (SG) 1973 72, 73 E. 2; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627 f.

mitenthalten.<sup>562</sup> Solche «Anträge» sind Empfehlungen und keine Anträge im Rechtssinn.<sup>563</sup> Als eigenständige Anträge sind solche Ablehnungsanträge daher überflüssig, verwirlich<sup>564</sup> und somit grundsätzlich unzulässig.<sup>565</sup>

Ausnahmen können vorkommen. So gelten im Schwyzer Gemeinderecht und an der Glarner Landsgemeinde Anträge als stillschweigend angenommen, wenn kein Gegen- oder kein Ablehnungsantrag gestellt wurde.<sup>566</sup> Diese Regelung läuft darauf hinaus, dass Anträge an die Gemeindeversammlung aus deren Mitte formell herausgefordert werden müssen, wenn die Gemeindeversammlung darüber befinden können soll. Der «Gegenantrag» kann daher ein (begründeter)<sup>567</sup> Ablehnungsantrag oder ein eigentlicher Gegenantrag sein. Handelt es sich bei diesem um einen Ablehnungsantrag, so muss die Abstimmung über den selbständigen Antrag an die Gemeindeversammlung – und nicht über den Ablehnungsantrag – durchgeführt und für diesen das Mehr verlangt werden. Funktional entspricht ein solcher «Gegenantrag» somit einem fakultativen Referendum. Wird ein Antrag dagegen nicht nur mit einem Ablehnungsantrag der Abstimmung unterstellt, sondern ein eigentlicher Gegenantrag gegenübergestellt, so entspricht dieser Gegenantrag funktional einem konstruktiven Referendum, denn dadurch wird der ursprüngliche Antrag mitsamt dem Alternativantrag aus dem Volk der Abstimmung zugeführt.

Ergreift ein Stimmberechtigter an einer (Lands-)Gemeindeversammlung das Wort, muss er seine Wortmeldung auf einen «Antrag» an die Versammlung zuspitzen. Seine Rede darf nicht bei allgemeinen Ausführungen verbleiben, sondern muss sich auf einen konkreten Handlungsvorschlag ausrichten. Der Redner kann entweder einen (unselbständigen) Antrag zu einem bestehenden Antrag einbringen

<sup>562</sup> GVP (SG) 1973 72, 73 E. 2; AGVE 1966 141, 142. In EGV-SZ 1996 Nr. 9, 19, 20 E. 5 werden Ablehnungsanträge als «Pendants» zu Hauptanträgen bezeichnet.

<sup>563</sup> ARN/STRECKER, Leitfaden, 14 f.: «Einen Antrag stellt nur, wer am Gang der Verhandlung oder am zu beschliessenden Gegenstand etwas ändern will.»; vgl. auch BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627 f.; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 52; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 a-THALMANN, N 2.1: Der Verwerfungsantrag habe «keine selbständige Bedeutung».

<sup>564</sup> Durch die Umkehr der Vorzeichen der Abstimmungsfrage kann ein Ablehnungsantrag namentlich darüber hinwegtäuschen, dass der Antrag zu einer Änderung des Status quo einer Mehrheit bedarf, vgl. hierzu ERNST, Kleine Abstimmungsfiel, N 99.

<sup>565</sup> ERNST, *ibid.*, N 67; ein Beispiel bietet BGer, Urteil 1C\_149/2014 vom 28.05.2014 E. 5.

<sup>566</sup> Siehe unten N 730.

<sup>567</sup> HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 53.

oder die Unterstützung oder Ablehnung eines gestellten Antrags «beantragen». Die letztgenannten «Unterstützungs-» und «Ablehnungsanträge» sind jedoch keine eigentlichen Anträge im rechtlichen Sinn, sondern Empfehlungen zugunsten eines bestehenden Antrags oder des Status quo.

## § 15 Antragsarten

### I. Allgemeines zur Einteilung

- 230 Anträge können anhand verschiedener Kriterien in Antragsarten gruppiert werden. Diese Zuordnung hat nicht nur analytische (dogmatische) Bedeutung, sondern ist vielmehr für die verfahrensrechtliche Behandlung eines Antrags massgebend und für deren Verständnis unerlässlich.<sup>568</sup>
- 231 Anträge werden häufig nach der Rechtsnatur ihres Gegenstandes eingeteilt: Ein Sachantrag auf Verfassungsänderung wird im Urnensystem als «Verfassungsinitiative», der Ordnungsantrag auf Urnenabstimmung über einen beschlossenen Verwaltungsakt wird im Urnensystem als «Verwaltungsreferendum» bezeichnet. Die Rechtsnatur des Gegenstands (wie eben eine Verfassungsbestimmung, der Verwaltungsakt) ist massgebend für die Frage, ob ein Gegenstand dem Referendum untersteht oder mit einem Antrag aus dem Volk einem Volksentscheid zugänglich gemacht werden kann.<sup>569</sup> Sie betrifft die Kompetenzverteilung, ist dem direktdemokratischen Verfahren vorgelagert und wird daher in dieser Arbeit nicht vertieft behandelt.
- 232 Daneben kann die Rechtsnatur des Antragsgegenstands insofern auf das Verfahren einwirken, als die Voraussetzungen für die Antragstellung<sup>570</sup> sowie die Hürde für die Annahme des Antrags<sup>571</sup> von ihr abhängig sein können. Auf diese Variationen

---

<sup>568</sup> Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 3.1.

<sup>569</sup> Dies ist eine entscheidende Frage für das Ausmass der Realisierung direkter Demokratie. Ihre Regelung spiegelt nicht zuletzt das herrschende Staatsverständnis. Juristisch können sich diesbezüglich schwierige Abgrenzungsfragen stellen.

<sup>570</sup> Bei Pluralanträgen handelt es sich dabei um die für das Zustandekommen benötigte Mindestzahl von Unterstützungsbekundungen und die hierfür vorgesehene Sammelfrist.

<sup>571</sup> Eine diesbezügliche Variation besteht im Erfordernis des Volksmehrers resp. des Volksmehrers und des Ständemehrers.

der verschiedenen Antragsarten wird bei der Diskussion über das direktdemokratische Verfahren hinzuweisen sein. Vorerst geht es jedoch darum, die wichtigsten Antragsarten in ihren Grundzügen darzulegen und zu typologisieren.

Um welche Antragsart es sich bei einem Antrag handelt, ergibt sich nicht aus dessen Bezeichnung, sondern einzig aus seinem Inhalt.<sup>572</sup> 233

## II. Zwei Antragsarten in Bezug auf ihren Gegenstand

### A. Ordnungsanträge und Sachanträge

Anträge treten hinsichtlich ihres Gegenstands in zwei Grundformen auf: als Ordnungsanträge und als Sachanträge.<sup>573</sup> 234

### B. Ordnungsanträge

#### 1. Begriff

Ordnungsanträge (auch «Verfahrensanträge»<sup>574</sup> oder «formelle Anträge»<sup>575</sup>) zielen ausschliesslich auf das Beschlussverfahren und tangieren die materielle Gestaltung eines Geschäftes nicht;<sup>576</sup> sie können allerdings auf einen materiellen

<sup>572</sup> Zur Auslegung eines Antrags siehe unten N 469–500.

<sup>573</sup> Vgl. ZH GG 22 II («Anträge zum Verfahren und zum Inhalt der Vorlage»); zu diesen beiden Antragsarten und ihrer Unterscheidung vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 14–16; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 21–24.

<sup>574</sup> So etwa in BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom 19.04.2018 E. 3.2; siehe auch Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 13; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 21. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 422 verwendet den Ausdruck «Anträge zur Geschäftsordnung».

<sup>575</sup> Vgl. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 41.

<sup>576</sup> VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 82; das heisst jedoch nicht, dass sie mittelbar keine materiellen Auswirkungen auf einen Beschluss zu einem Geschäft haben, vgl. dazu Komm ParlG, Art. 78-WYSS, N 7 Fn. 6. Zu den Ordnungsanträgen in der Bundesversammlung vgl. ParlG 76 II–III<sup>ter</sup>; und zu dessen ursprünglichen Fassung Komm ParlG, Art. 76-THELER, N 6 f.

Bereich eingegrenzt werden.<sup>577</sup> Ein Beschluss über einen Ordnungsantrag wird als «Ordnungsbeschluss» bezeichnet und ergeht in einer «Ordnungsabstimmung». Ordnungsanträge sind in erster Linie im Versammlungssystem von Bedeutung, kommen jedoch auch im Urnensystem vor.<sup>578</sup> Im Versammlungssystem stehen den Versammlungsteilnehmern grundsätzlich alle im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnung zugelassenen Ordnungsanträge zur Verfügung.<sup>579</sup> Im Versammlungssystem sind Ordnungsanträge während der Verhandlungen jederzeit möglich; der Ordnungsantragsteller hat sich nicht in eine allfällige Rednerliste einschreiben zu lassen oder die Wortmeldungen der angemeldeten Votanten abzuwarten.<sup>580</sup> Ordnungsanträge sind von der Traktandierungspflicht ausgenommen.<sup>581</sup>

- 236 Ihre Behandlung geht derjenigen von Sachanträgen vor, über sie muss grundsätzlich unverzüglich (gleich nachdem über sie debattiert wurde<sup>582</sup>) beschlossen werden.<sup>583</sup>
- 237 Im Gegensatz zu den Sachanträgen kann für die Annahme eines Ordnungsantrags eine unterschiedliche Mehrheitsregel vorgesehen werden. Die «einfache Mehrheit» gilt bei ihnen bloss als Subsidiärregel.<sup>584</sup>
- 238 Ordnungsanträge mögen in der Praxis auf einen Beschluss in gewissen Fällen einen vergleichbaren Einfluss haben wie Sachanträge. Es erscheint mir angesichts

---

<sup>577</sup> Vgl. dazu unten N 359.

<sup>578</sup> FRIEDLI hält Entscheide über Ordnungsanträge bei Urnengängen für «inexistent» (Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 13) – die Verfahrenseinleitungsinitiativen (insbesondere die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung) dürften hier die Ausnahme sein und das fakultative Referendum in einem gewissen Sinne ebenfalls, vgl. hierzu unten N 359–379.

<sup>579</sup> Vgl. BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627.

<sup>580</sup> Stellvertretend LU StRG 106 II Zweiter Satz. Er darf jedoch keine Sachanträge vorbringen, sondern ist strikt an den Inhalt seines Ordnungsantrags gebunden (vgl. STÖCKLI, Die politischen Rechte, 199 f.).

<sup>581</sup> Siehe unten N 455.

<sup>582</sup> Siehe unten N 695.

<sup>583</sup> Siehe unten N 787 f.

<sup>584</sup> Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 13; vgl. N 901. Im Urnensystem bedarf der Ordnungsantrag, einen Sachantrag des Parlaments der Volksabstimmung zur Entscheidung zuzuführen (fakultatives Referendum), bloss der Zustimmung eines häufig sehr geringen Prozentsatzes des Stimmvolks; der in der Volksabstimmung zur Entscheidung stehende Sachantrag muss dagegen immer von der Mehrheit des Stimmvolks angenommen werden.

der genannten substanziellen Unterschiede jedoch verfehlt, die Bedeutung der qualitativen Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Sachanträgen als Frucht einer formaljuristischen Argumentation zu bezeichnen, die mit einem politischen Verfahren unvereinbar oder zumindest fraglich sei.<sup>585</sup> Insbesondere die Vorzugsbehandlung von Ordnungsanträgen im Versammlungssystem ist von grundlegender Bedeutung und rechtfertigt sich auch im Lichte der legitimatorischen Bedeutung des Verfahrens für den zu fassenden Beschluss.

Die folgende, nicht abschliessende Aufzählung und Beschreibung von Ordnungsantragsarten vermitteln einen Eindruck über die Ausprägungen und Funktionen von Ordnungsanträgen. 239

## 2. Änderung der Reihenfolge der Traktanden

Den Ablauf und den inhaltlichen Entscheidungsspielraum einer Versammlung gibt die Traktandenliste vor. Mit einem Antrag auf Änderung der Reihenfolge der Traktanden kann die Versammlung nach Eröffnung der Versammlung und nach der Präsentation der Traktandenliste durch den Versammlungsleiter die Reihenfolge der Behandlung der Traktanden neu und für die laufende Versammlung verbindlich (unveränderbar) festlegen.<sup>586</sup> 240

Dagegen konfliktiert die Streichung eines Traktandums wie auch die Erweiterung der Traktandenliste um weitere, neue Traktanden mit der Traktandierungspflicht. Dahingehende Anträge sind unzulässig.<sup>587</sup> 241

## 3. Trennung eines traktandierten Geschäfts oder Verbindung traktandierter Geschäfte

Nicht nur die Reihenfolge der Traktanden kann geändert werden. Aufgrund eines Ordnungsantrags kann die Versammlung auch ein einzelnes traktandiertes 242

<sup>585</sup> In diesem Sinn Komm ParlG, Art. 78-WYSS, N 7 Fn. 6.

<sup>586</sup> Stellvertretend BL GG 61; SO GG 62 I; ZH GGalt 46 f I; AGVE 2008 499, 499 E. 2a; AGVE 1987 465, 469 E. 3b; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, N 1.2.

<sup>587</sup> AGVE 2008 499, 499 E. 2a: «[...] hinsichtlich des sachlichen Umfanges der Traktandenliste steht der Versammlung kein eigentliches Antragsrecht zu.»; AGVE 1987 465, 469 E. 3b; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 442; HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 105. Ausführlich zur Traktandierungspflicht unten N 454–468.

Geschäft in mehrere aufteilen oder einzeln traktandierete Geschäfte zu einem Geschäft verbinden.<sup>588</sup> Dabei ist die Einheit der Materie zu beachten.<sup>589</sup>

#### 4. Beendigung der Aufnahme neuer Redner auf die Rednerliste

243 Ordnungsanträge auf «Schluss der Rednerliste»<sup>590</sup> verhindern, dass sich mehr Versammlungsteilnehmer als Redner zu einem Geschäft eintragen lassen können. Dieser Ordnungsantrag steht wie der Antrag auf Diskussionsabbruch in einem Spannungsverhältnis zum Rede- und Antragsrecht der Versammlungsteilnehmer und muss meiner Ansicht nach wie jener gewährleisten, dass alle wesentlichen Standpunkte erläutert und alle Sachanträge gestellt werden können.<sup>591</sup> Im Falle des Ordnungsantrags auf «Schluss der Rednerliste» kann die Einhaltung der ersten Anforderung erst am Schluss der Voten der angemeldeten Redner festgestellt werden. Der Versammlungsleiter hat allenfalls zusätzlich Redner zu Wort kommen zu lassen, die einen Gegenstandspunkt vertreten. Auf jeden Fall erscheint es mir unumgänglich, nicht berücksichtigten Versammlungsteilnehmern danach ebenfalls die Möglichkeit zu geben, Sachanträge zu stellen und, sollten diese davon Gebrauch machen, die Verhandlung inklusive neuer, wieder beschränkbarer Rednerliste nochmals aufzunehmen.

#### 5. Redezeitbeschränkung

244 Eine Redezeitbeschränkung kann mit einem Ordnungsantrag nur für das jeweils anstehende Verhandlungsgeschäft verlangt werden.<sup>592</sup> Eine Redezeitbeschränkung darf das Beratungsrecht nicht unnötig einschränken und muss seine effektive Wahrnehmung noch zulassen.<sup>593</sup>

---

<sup>588</sup> BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 24.

<sup>589</sup> Dies gilt nicht nur für die Verbindung von Geschäften, denn auch die durch Trennung hervorgegangenen Geschäfte müssen im Lichte der Einheit der Materie noch ein sinnvolles Ganzes ergeben (HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 106). Allerdings wird im Versammlungssystem grundsätzlich ein (noch) weiterer Massstab an die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie angelegt als im Urnensystem, siehe dazu unten insbesondere N 427 f.

<sup>590</sup> GL GG 60 I; SG GG 37 I.

<sup>591</sup> Vgl. unten N 246–250.

<sup>592</sup> Stellvertretend SH GG 35 II.

<sup>593</sup> Unten N 693.

## 6. Unterbrechung der Verhandlung

Die Unterbrechung der Verhandlung<sup>594</sup> kann etwa für eine Pause bei lange andauernden Verhandlungen beantragt werden.<sup>595</sup> 245

## 7. Schluss der Diskussion

Der Antrag auf Schluss der Diskussion verlangt einen Abbruch der Beratung eines traktandierten Geschäfts.<sup>596</sup> Erweist er sich als zulässig, ist er nach seiner Beratung sofort der Abstimmung zu unterstellen. 246

Auf der einen Seite steht der Ordnungsantrag auf Diskussionsabbruch im Gegensatz zum Rede- und Antragsrecht der Versammlungsteilnehmer. Auf der anderen Seite hat die Versammlung die Verfahrenshoheit und es steht in ihrem Ermessen, wann sie eine Diskussion beenden möchte.<sup>597</sup> Über die Zulässigkeit eines solchen Ordnungsantrags und dessen Voraussetzungen bestehen unterschiedliche Ansichten. Gemäss BAUMANN kann die Versammlung nach aargauischem Gemeinderecht die Diskussion nicht abbrechen, solange noch Wortmeldungen vorliegen.<sup>598</sup> Diese Ansicht läuft auf ein Verbot des Diskussionsabbruchs hinaus. In den meisten Kantonen dürfte der Diskussionsabbruch dagegen zulässig sein und wird häufig auch ausdrücklich geregelt oder wenigstens genannt. 247

Der Diskussionsabbruch betrifft zwei Bereiche: zum einen das Beratungsrecht und zum anderen das Antragsrecht der Versammlungsteilnehmer. Soweit das 248

<sup>594</sup> Vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 15; BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 24; Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 13; HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 170; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 131; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 105-THALMANN, N 4.3.3.

<sup>595</sup> Gerade bei grösseren Versammlungen kann eine Unterbrechung eine organisatorische Herausforderung bedeuten; dass es deshalb keiner dahingehender Ordnungsanträge von den Versammlungsteilnehmern einer Landsgemeinde bedürfe, wie HELG meint (HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 174), überzeugt nicht. Diese Tatsache dürfte auch den Versammlungsteilnehmern bewusst sein und rechtfertigt keine Beschneidung ihres Antragsrechts.

<sup>596</sup> Stellvertretend SG GG 37 I; SH GG 35 II; ZG GG 76 II; ZH GG 22 III: «Abbruch der Beratung».

<sup>597</sup> Dass der Abbruch der Diskussion im Ermessen der Versammlung liegt, hält BGE 92 I 350, 356 E. 4 fest.

<sup>598</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 421; im gleichen Sinn für das schwyzerische Gemeinderecht HUWYLER, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, 123 f.

Beratungsrecht betroffen ist, erscheint es mit dem Bundesgericht zulässig, die Diskussion abzubrechen, wenn die wesentlichen Standpunkte zu einem Antrag geäußert wurden.<sup>599</sup> Einschneidender und daher problematischer ist ein Diskussionsabbruch, wenn dadurch nicht nur Stellungnahmen und Empfehlungen, sondern auch Sachanträge unterbunden werden.<sup>600</sup>

- 249 Verschiedentlich ist der Diskussionsabbruch ohne Rücksicht auf vorliegende Wortmeldungen zugelassen und durchzusetzen.<sup>601</sup> Oft sieht die gesetzliche Regelung aber auch vor, dass Versammlungsteilnehmer, die ihre Wortmeldung vor der Abstimmung über den Antrag auf Schluss der Diskussion angemeldet hatten, noch zu Wort kommen sollen.<sup>602</sup> Im Kanton Nidwalden führt die Annahme eines Antrags auf Schluss der Diskussion dazu, dass zwar noch Anträge gestellt, aber nicht

---

<sup>599</sup> Vgl. BGer (II. ÖRA), Urteil vom 23.07.1981 E. 2b; ferner BGer, Urteil 1P.99/2003 vom 20.07.2007 E. 5.2.3; Komm ZH GG, § 22-GRIFTEL, N 29; Komm ZH KV, Art. 87-JAAG, N 8; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 5.6.1. Eine Diskussion kann ausufernd, sich inhaltlich erschöpfen und nur noch von Wortmeldungen geprägt sein, bei denen es darum geht, «non pour dire quelque chose, mais pour ne pas se taire» (wie es BENTHAM/DUMONT, *Tactique des assemblées législatives*, 156 in einem anderen Zusammenhang umschreiben). In solchen Situationen erscheint der Diskussionsabbruch durchaus wünschenswert und grundsätzlich unproblematisch.

<sup>600</sup> HUWYLER hält einen Diskussionsabbruch für unzulässig, wenn neue «Anträge» (Sachanträge) zu erwarten sind (HUWYLER, *Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung*, 123; so auch SCHÖNBÄCHLER, *Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz*, N 45). Ich halte die schwierig zu begründende «Erwartung» für ein untaugliches Kriterium zur Beurteilung der Zulässigkeitsfrage eines Antrags.

<sup>601</sup> Stellvertretend GL GG 60 II. Auch das Bundesgericht scheint davon auszugehen, dass nach beschlossener Diskussionsabbruch grundsätzlich keine Diskussion mehr möglich ist, vgl. BGE 92 I 350, 355 E. 4; BGer (II. ÖRA), Urteil vom 05.10.1979 in ZBl 81/1980 243, 249 f. E. 5d; BURGHER, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 628 f. Vereinzelt sehen Verfahrensbestimmungen vor, dass der Versammlungsleiter über den Diskussionsabbruch selbst bestimmen kann, wobei die Versammlung auf diesen Entscheid zurückkommen kann (in diesem Sinne SO Zuchwil V 25).

<sup>602</sup> Stellvertretend LU StRG 106 III; JU Alle V 21; JU Lajoux V 21; JU Pleigne V 21; vgl. STÖCKLI, *Die politischen Rechte*, 200. Nach basellandschaftlichem Recht hat der Versammlungsleiter den Versammlungsteilnehmern vor der Abstimmung über den Ordnungsantrag auf Schluss der Diskussion sogar ausdrücklich noch einmal Gelegenheit zu bieten, sich zu Wort zu melden (BL GG 64 II Erster Satz; vgl. Kantonsgericht (BL), Urteil 810 15 344 vom 26.04.2017 E. 3.6.2; sowie den darauf beruhenden BGer, Urteil 1C\_492/2017 vom 12.02.2018 E. 4.1 und 4.2).

mehr erläutert werden können.<sup>603</sup> Die Zulassung der zuvor angemeldeten Votanten nach Beschluss des Diskussionsabbruchs ist problematisch und kann zu Folgeproblemen führen, wenn die nachzuholenden Wortmeldungen neue Anträge einbringen.<sup>604</sup>

Selbst wenn alle wesentlichen Standpunkte zu einem Geschäft und den gestellten Anträgen vorgetragen worden sind, läuft ein Diskussionsabbruch dennoch Gefahr, geplante Sachanträge zu übergehen, was eine einschneidende Beschränkung des Antragsrechts der Versammlungsteilnehmer bedeutete. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wäre, dass der Versammlungsleiter vor der Durchführung einer Abstimmung über den Ordnungsantrag auf Diskussionsabbruch die Versammlung fragen würde, ob jemand vorhabe, zum laufenden Geschäft noch Sachanträge vorzubringen. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte der Diskussionsabbruch beschlossen werden und es wären keine Voten (auch nicht die vorangemeldeten) mehr zuzulassen. Sollten Versammlungsteilnehmer dagegen noch Sachanträge vorbringen wollen, könnte sie der Versammlungsleiter wie bei einer Eintretensabstimmung auffordern, die geplanten Sachanträge in den Grundzügen zu beschreiben, bevor die Versammlung über den Diskussionsabbruch entscheidet. 250

## 8. Gestaffelte Behandlung

Mit einem Ordnungsantrag kann auch verlangt werden, dass ein Antrag statt gesamthaft gestaffelt (artikel-, abschnitt- oder kapitelweise) zu behandeln sei.<sup>605</sup> 251

---

<sup>603</sup> NW GemG 52; zu Recht kritisch zu einem solchen Ansatz BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 629.

<sup>604</sup> Vgl. BURGHER, *ibid.*, m.w.H.; a.A. ARN/STRECKER, Leitfaden, 15. Diesem Problem wird im basellandschaftlichen Recht (BL GG 64 II) dadurch begegnet, dass neue Wortmeldungen wieder zugelassen sind, sollte einer der vor der Abstimmung über den Schluss der Diskussion angemeldeten Votanten einen neuen Abänderungsantrag einbringen.

<sup>605</sup> So kann im Kanton Wallis die Gemeindeversammlung («Urversammlung») entscheiden, dass über Reglemente kapitelweise oder gesamthaft statt artikelweise abgestimmt wird (VS GemG 16 IV).

## 9. Änderung des beabsichtigten Abstimmungsverfahrens

- 252 Der Versammlungsleiter legt das Abstimmungsverfahren jeweils fest. Da der Versammlung die Verfahrenshoheit zukommt, kann ihr ein Versammlungsteilnehmer ein anderes als das vorgeschlagene Abstimmungsverfahren beantragen.<sup>606</sup>

## 10. Teilung eines Geschäfts für die Schlussabstimmung

- 253 Erweist sich ein Geschäft als teilbar, kann ein Versammlungsteilnehmer beantragen, dass eine Teilung vorgenommen und über die einzelnen Teile eine Schlussabstimmung durchgeführt werde.<sup>607</sup>

## 11. Nichteintreten

- 254 Wenn eine Eintretensverhandlung mit anschliessender Eintretensabstimmung nicht zwingend vorgeschrieben oder nicht untersagt ist, kann mit einem Ordnungsantrag auf Nichteintreten eine solche herbeigeführt werden.<sup>608</sup> Die Stellung eines Nichteintretensantrags führt zu einer bloss summarischen Verhandlung der Grundzüge des Antrags, bevor über diesen Ordnungsantrag abgestimmt wird. Zur Detailberatung des Hauptantrags ist nur zu schreiten, falls der Antrag auf Nichteintreten abgelehnt wird. Ein Ordnungsantrag auf Nichteintreten wird aus verfahrensökonomischen Gründen gestellt. Ein Eintretensbeschluss ist ein Verfahrensbeschluss,<sup>609</sup> ein Nichteintretensbeschluss dagegen ein Sachbeschluss, denn der Antrag wird in diesem Fall bereits in seinen Grundzügen abgelehnt.<sup>610</sup> Die

---

<sup>606</sup> Stellvertretend GL GG 61 II; SH GG 36 V; JU Alle V 22 III; siehe unten N 784.

<sup>607</sup> Stellvertretend GL GG 61 III; EGV-SZ 2006 B. 7.1, 144, 149 E. 3.4.

<sup>608</sup> Vorweg: nur Anträge auf *Nichteintreten* sind sinnvoll, denn wie SCHWÖRER zu Recht feststellt, ist «[d]er Antrag auf Eintreten auf das Geschäft [...] durch das Vorlegen des Geschäfts impliziterweise gestellt» (SCHWÖRER, *Die Gemeindeversammlung*, 244 f.). Nichteintretensanträge können nur ausserhalb einer Eintretensverhandlung gestellt werden. Nichteintretensanträge, die innerhalb einer Eintretensverhandlung gestellt werden, sind gar keine Anträge im rechtlichen Sinn, sondern Annahme- und Ablehnungsanträge (vgl. dazu oben N 227–229).

<sup>609</sup> BL GG 49 III Bst. e.

<sup>610</sup> EICHENBERGER führt dazu aus: «Eintretensdebatte und Eintretensabstimmung gehen darauf, die *Grundzüge* einer Neuregelung, etwa eines Besoldungsreglementes, eines Kanalisations- oder Elektrizitätsreglementes zur Diskussion und Entscheidung zu stellen, um die langwierige artikelweise Beratung zu vermeiden, wenn die Stimmung von vorneherein einer Neuerung abhold ist. Es kann mit diesem Verfahren Zeit gespart werden.» (EICHENBERGER, *Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen*,

Abstimmung hat über das Nichteintreten (Nichteintreten: «Ja» oder «Nein») zu erfolgen. Der Beschlusspflicht ist mit einem Nichteintretensbeschluss Genüge getan.<sup>611</sup>

Die Zuordnung der «Anträge auf Eintreten/Nichteintreten» zu den Ordnungs- oder Sachanträgen ist kontrovers.<sup>612</sup> Für die Zuordnung zu den Ordnungsanträgen spricht, dass der Nichteintretensantrag jederzeit gestellt werden kann und es sich bei diesem Antrag letztlich um einen Diskussionsabbruch handelt. Allerdings, und das ist der Grund für die Zuordnungsschwierigkeiten, wird dieser Ordnungsbeschluss im Falle der Zustimmung in einen Sachbeschluss umgewandelt. Wird nämlich Nichteintreten entschieden, gilt dieser Entscheid bereits als Entscheid gegen den gestellten Sachantrag, ohne dass nach diesem Ordnungsbeschluss weitere inhaltliche Beratungen oder Beschlüsse nötig wären. Der Grund für die Zulässigkeit einer solchen Abkürzung des Verfahrens liegt darin, dass jede Person, die für Nichteintreten stimmt, die Detailberatung des Antrags für obsolet hält und damit gegen den Antrag eingestellt ist. Obwohl es sich beim Nichteintretensantrag somit um einen Ordnungsantrag handelt, kann die Abstimmung darüber in dieser Konstellation zu einem Sachbeschluss führen.

255

---

139); ähnlich auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 456; BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 25; CRON, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, 180 (zum Parlamentsverfahren); vgl. auch Komm ZG Zug GSO, § 48-HAGMANN/HORBER, N 1 (ebenfalls zum Parlamentsverfahren).

<sup>611</sup> Entgegen teilweise vertretener Ansicht (vgl. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 5.2; und wohl auch BRINER, Grundsatzentscheide, 122; und Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 15 und 22) muss die Versammlung auf Anträge entsprechend nicht «eintreten» und es genügt, wenn ein Beschluss über das Nichteintreten gefasst wird.

<sup>612</sup> Zu den Sachanträgen zählen sie SZ GOG 26 III und IV; EGV-SZ 2000 Nr. 15, 51, 55 E. 4; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 50. Zu den Ordnungsanträgen dagegen UR Attinghausen V 17 V; RASCHEN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 104; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 82 f.; ferner auch BRINER, Grundsatzentscheide, 122; HEINIGER, Der Gemeinderat, 132 Fn. 20; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 5.2. BUTZ/ERN weisen den Nichteintretensantrag der ansonsten unbekanntenen Kategorie «kombinierte Anträge» zu, die zwischen Ordnungsanträgen und Sachanträgen liegen soll – ohne diese Zwischenkategorie jedoch näher zu umschreiben, vgl. BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 23, 180 und 182; vgl. auch HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 170 f.

## 12. Rück- oder Überweisung zur Prüfung eines Geschäfts

- 256 Wird ein Geschäft «zurückgewiesen», bedeutet das, dass dieses Geschäft vom Organ, welches dieses eingebracht hat, nochmals zu prüfen ist; soll diese Prüfung dagegen durch eine bestimmte Kommission erfolgen, ist von einer «Überweisung» die Rede.<sup>613</sup> Die Rück- oder Überweisung zur Prüfung eines Geschäfts kann sich rechtfertigen, wenn die Gemeindeversammlung die Vorlage für «diskussionswürdig»<sup>614</sup>, aber nicht für beschlussreif hält und sich zu dessen spontanen, sachgerechten Verbesserung ausserstande sieht. Grund fehlender Beschlussreife können eine unzureichende Vorbereitung oder neue Gesichtspunkte sein, die zusätzliche Abklärungen erforderlich machen oder in materieller Hinsicht eine andere Gestaltung oder eine weniger aufwendige Lösung des Geschäfts als prüfenswert erscheinen lassen.<sup>615</sup> Voraussetzung ist, dass der Gemeinderat für dieses zurückzuweisende Geschäft auch zusätzliche Entscheidungsgrundlagen beschaffen oder allfällige Änderungen vorschlagen kann.<sup>616</sup>
- 257 Häufig wird zwischen «echten» und «unechten» Rückweisungsanträgen unterschieden, wobei nur erstere Rückweisungs- und damit Ordnungsanträge sind. Bei den unechten Rückweisungsanträgen handelt es sich dagegen um («verdeckte»,

---

<sup>613</sup> Stellvertretend ZG GG 76 II; AGVE 1988 562, 567 E. 3; vgl. auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 2.2.

<sup>614</sup> BGer, Urteil 1P.820/2005 vom 04.05.2006 in ZBl 107/2006 536, 537 f. E. 3.2; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, *ibid.*, N 2.1.

<sup>615</sup> BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBl 112/2011 382, 385 E. 5.2 mit Verweis auf SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 42; EGV-SZ 1997 Nr. 11, 29, 30 E. 3b; EGV-SZ 1996 Nr. 9, 19, 20 E. 6; HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 105; und Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 1 und 2.1; vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 15; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 24.

<sup>616</sup> Vgl. BGer, Urteil 1P.820/2005 vom 04.05.2006 in ZBl 107/2006 536, 537 f. E. 3.2. Siehe zum Ganzen auch GVP (ZG) 2011 115, 120 E. 2e; vgl. ferner AGVE 1992 483, 485 E. 3a; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 422; und HEINIGER, Der Gemeinderat, 139 Fn. 50; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 309 und 358; und STÖCKLI, Die politischen Rechte, 199.

«versteckte») Ablehnungs- oder Nichteintretensanträge.<sup>617</sup> Unbegründete Rückweisungsanträge ohne Anweisungen, in welcher Hinsicht der Antrag zu prüfen sei, sind vom Versammlungsleiter nicht entgegenzunehmen.<sup>618</sup>

Ein Rückweisungsantrag kann auch erst im Verlaufe der Verhandlung, nach Eintreten auf das Geschäft, gestellt werden.<sup>619</sup> 258

### 13. Verschieben eines Geschäfts auf eine spätere Versammlung

Mit einem Verschiebungsantrag (auch Antrag auf «Rückstellung» oder auf «Suspendierung» genannt)<sup>620</sup> wird die Beschlussfassung auf einen späteren Zeitpunkt verlegt.<sup>621</sup> Dies erlaubt es, zum Geschäft weitere Abklärungen vorzunehmen.<sup>622</sup> Im Gegensatz zum Rückweisungsantrag wird jedoch kein Organ zu neuen Abklärungen verpflichtet.<sup>623</sup> Die Möglichkeit einer Verschiebung besteht bei allen Geschäften, kann jedoch durch Fristen und Terminvorgaben begrenzt sein, woraus

<sup>617</sup> BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBl 112/2011 382, 385 f. E. 5.2; BGer, Urteil 1P.820/2005 vom 04.05.2006 in ZBl 107/2006 536, 537 f. E. 3.2; GVP (ZG) 2011 115, 120 E. 2e und f; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 46–48; vgl. auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 2.2. Etwas unglücklich ist deshalb die Begriffsverwendung bei STÖCKLI, der von «Rückweisungsanträge[n]» spricht, «welche die Ablehnung einer Vorlage bezwecken» (STÖCKLI, Die politischen Rechte, 199).

<sup>618</sup> Vgl. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 46. Aufgrund dieser Prüfungsanweisung, die auf einen bestimmten Inhalt ausgerichtet sein kann, wird die Richtigkeit der Zuordnung der Rückweisungsanträge zu den Ordnungsanträgen teilweise infrage gestellt (vgl. HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 170). Im Gegensatz zu den Sachanträgen wird mit einem Rückweisungsantrag jedoch weder das entscheidungsbefugte Organ angegangen noch ein bestimmter Sachbeschluss vorgegeben. Vielmehr holt das entscheidungsbefugte Organ vom vorberatenden Organ zusätzliche Informationen zur Beschlussfassung über ein Geschäft ein. Zudem können Ordnungsanträge auch grundsätzlich materiell begrenzt werden (vgl. unten N 359).

<sup>619</sup> AGVE 1987 465, 469 E. 3b.

<sup>620</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 422.

<sup>621</sup> Stellvertretend SH GG 35 II; UR Attinghausen V 17 V; vgl. BAUMANN, *ibid.*; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 43; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.5.

<sup>622</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 422.

<sup>623</sup> Gl.A. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 43; vgl. auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 1. STAUFFACHER hält den Ver-

sich auch die Grenzen für die Zulässigkeit eines Verschiebungsantrags ergeben.<sup>624</sup> Ein Verschiebungsantrag ist zu begründen.<sup>625</sup> Die Gründe können mehr formeller oder materieller Natur sein;<sup>626</sup> als Beispiele solcher Gründe nennen THALMANN die «vorgeführte Zeit» an einer Versammlung<sup>627</sup> und SCHÖNBÄCHLER das «Abwarten des Ganges von bestimmten Ereignissen», die «Sammlung von Erfahrungen» und die «vorherige Erfüllung von anderen wichtigen Gemeindeaufgaben».<sup>628</sup>

- 260 Vereinzelt kann die «Verschiebung der Beratung oder Abstimmung» beantragt werden.<sup>629</sup> Es erschiene mir unzulässig, bei ausschliesslicher Verschiebung der Abstimmung an der späteren Versammlung auf die Beratung des Geschäfts in der früheren Versammlung zu verweisen und bloss die Abstimmung durchzuführen. Unmittelbar vor der Abstimmung muss meiner Ansicht nach zwingend eine Beratung des Geschäfts zugelassen werden.

#### 14. Rückkommen

- 261 Mit einem Rückkommensantrag<sup>630</sup> kann ein Stimmberechtigter bis zum Ende einer Versammlung verlangen, auf ein traktandiertes Geschäft, zu dem ein

---

schiebungsantrag dagegen für sinnlich mit dem Rückweisungsantrag (STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 358 Fn. 17). Eine solche un-differenzierte Begriffsverwendung dürfte verbreitet sein (gl.A. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 2.2; vgl. STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, 208 Fn. 39).

<sup>624</sup> Vgl. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.5.

<sup>625</sup> Vgl. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 43, der hierfür «stichhaltige Gründe» verlangt, an diese aber «keine hohen Anforderungen» stellen möchte; es reiche aus, wenn sie «von einer gewissen Ernsthaftigkeit bzw. ihr Eintreten von einer gewissen Wahrscheinlichkeit» seien.

<sup>626</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.5.

<sup>627</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, ibid.

<sup>628</sup> SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 43.

<sup>629</sup> So SH GG 35 II; ZG GG 76 II.

<sup>630</sup> Häufig werden die Begriffe «Rückkommen» und «Wiedererwägung» sinnlich verwendet. Ich werde den Begriff der Wiedererwägung ausschliesslich für das Rückkommen auf einen bereits rechtskräftig ergangenen Beschluss verwenden, siehe dazu unten N 277.

Beschluss ergangen ist, zurückzukommen.<sup>631</sup> Dadurch wird der Beschluss aufgehoben und das Geschäft von Neuem zu behandeln sein.<sup>632</sup> Ein Rückkommen auf den Eintretensbeschluss widerspräche dagegen der Logik des Verfahrens und ist grundsätzlich nicht zulässig.<sup>633</sup>

Zum Teil ist ein Rückkommen auf ein Geschäft nach der Durchführung der Schlussabstimmung ausdrücklich untersagt.<sup>634</sup> In diesem Fall sind die «Rückkommensanträge» nur auf gestaffelt behandelte Entwürfe anwendbar, wobei damit auf gefasste Teilbeschlüsse zurückgekommen werden kann, bevor diese der Schlussabstimmung unterstellt werden.<sup>635</sup> 262

Eine Form des Rückkommens besteht darin, dass nach einer Schlussabstimmung zu einem Geschäft, aber noch während der Versammlung, begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit und Genauigkeit des ermittelten Ergebnisses geltend gemacht werden und die Wiederholung der Schlussabstimmung beantragt wird.<sup>636</sup> In einem solchen Fall besteht ein Anspruch auf Wiederholung, denn die Legitimität eines Beschlusses beruht auch auf der Zuverlässigkeit des ermittelten Ergebnisses.<sup>637</sup> Zum Teil wird verlangt, dass die wiederholte Abstimmung durch den «personell 263

---

<sup>631</sup> GL GG 60 III; SG GG 37 III; SO GG 66; AGVE 2002 621, 623 E. 3b; GVP (ZG) 2018 135, 140 f. E. 6e; vgl. Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 26; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 126; ferner auch STÖCKLI, Die politischen Rechte, 200.

<sup>632</sup> Stellvertretend SO GG 66.

<sup>633</sup> So neuerdings für die Bundesversammlung ausdrücklich ParlG 76 III<sup>bis</sup>. Eine Ausnahme betrifft die Situation, dass unmittelbar daran anschliessend begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit des ermittelten Ergebnisses der Eintretensabstimmung geltend gemacht werden (vgl. auch ParlG 76 III<sup>ter</sup>).

<sup>634</sup> Stellvertretend BL 65 I<sup>bis</sup>.

<sup>635</sup> Vgl. LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, 215 f., 216: «Der Hauptzweck besteht darin, die durch die Detailberatung beeinträchtigte Geschlossenheit und Systematik einer Vorlage wieder zu korrigieren.»; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 200.

<sup>636</sup> Vgl. ZH GGalt 46 f III Zweiter Satz. Das Rückkommen kann auch eine fälschlicherweise unterlassene Schlussabstimmung betreffen, vgl. AGVE 2002 621, 623 E. 3b.

<sup>637</sup> GVP (ZG) 2018 135, 140 f. E. 6e; Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 483 E. 4c/dd; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 67.

identischen Abstimmungskörper»<sup>638</sup> zu erfolgen habe, was zwar als Ideal wünschenswert erscheint, als Voraussetzung einer Wiederholung dagegen kaum lösbare Probleme mit sich brächte.

- 264 Das Interesse an einem geordneten Abstimmungsverfahren verlangt, dass Rückkommensanträge durch besondere Umstände begründet sind; ohne deren Vorliegen darf die Versammlungsleitung kein Rückkommen beschliessen.<sup>639</sup> Die Versammlung kann demgegenüber mit ihrem Beschluss über einen Rückkommensantrag selbst darüber befinden, ob eine erneute Abstimmung angemessen oder missbräuchlich ist.<sup>640</sup>

## 15. Überweisung an eine Urnenabstimmung (fakultatives Referendum)

- 265 Verschiedentlich wird die Möglichkeit statuiert, dass die Versammlung eine der Schlussabstimmung unterstehende Vorlage zur Beschlussfassung an die Urnenabstimmung überweisen kann;<sup>641</sup> diese Möglichkeit kann für alle oder nur für bestimmte Vorlagen bestehen.<sup>642</sup> Häufig reicht für einen solchen Überweisungsantrag die Unterstützung einer Minderheit der Versammlungsteilnehmer aus.<sup>643</sup>

---

<sup>638</sup> EGV-SZ 1991 Nr. 13, 43, 46 f. E. 5; vgl. auch SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 67 Fn. 209.

<sup>639</sup> BGE 104 Ia 428, 432 E. 3b, das darin ebenfalls angeführte Argument der Rechtssicherheit erscheint dagegen für die Wiederholung einer Abstimmung noch während der gleichen Versammlung als zweitrangig; siehe auch unten N 944–946.

<sup>640</sup> GVP (ZG) 2018 135, 140 f. E. 6e.

<sup>641</sup> GL GG 29 I Bst. c i.V.m. II; OW AbstG 19 III; vgl. auch BL GG 67a I.

<sup>642</sup> Stellvertretend LU StRG 122: «1 Solange die Schlussabstimmung an der Versammlung nicht begonnen hat, können zwei Fünftel der Teilnehmer die Schlussabstimmung im Urnenverfahren verlangen. | 2 Kommt ein solches Begehren zustande, ist die Einzelberatung gleichwohl durchzuführen. | 3 Über die Vorlage, wie sie aus der Einzelberatung hervorgegangen ist, wird in der Regel innert 2 Monaten nach der Gemeindeversammlung im Urnenverfahren abgestimmt. [...]»; siehe auch ZH KV 86 III (vgl. Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 116-GLÄTTLI, N 2, der diesen Ordnungsantrag als fakultatives Referendum bezeichnet); vgl. SG GG 26 III Bst. c Erster Satz; GL Glarus Süd V 7 II; nur für bestimmte Vorlagen besteht die Möglichkeit eines solchen Ordnungsantrags bspw. nach SH Dörflingen V 13.

<sup>643</sup> BL GG 67a (Gemeindeordnung kann vorsehen, dass 1/3 der anwesenden Stimmberechtigten dafür ausreicht); SH GG 26 III (1/3 der stimmberechtigten Teilnehmer reicht dazu aus); SO GG 51 I (Gemeindeordnung kann maximal die Zustimmung von

Weit verbreitet ist die Möglichkeit eines Überweisungsantrags in der Form eines Pluralantrags, mit dem eine Gruppe von Stimmberechtigten während einer bestimmten Zeitspanne einen Beschluss nach dessen Annahme in der Versammlung der Urnenabstimmung unterstellen lassen können.<sup>644</sup> Ebenfalls weit verbreitet ist das fakultative Referendum im Urnensystem, wobei in diesem Fall ein Beschluss eines anderen Organs der Urnenabstimmung unterstellt wird.<sup>645</sup> 266

## 16. Form der Abstimmung über ein Geschäft

Ohne speziellen Antrag werden Abstimmungen im Versammlungssystem offen durchgeführt. Die meisten Gemeinwesen mit Versammlungssystem bestimmen ausdrücklich, dass eine geheime Abstimmung beantragt werden kann.<sup>646</sup> Die Diskussion über einen Ordnungsantrag auf geheime Abstimmung wird zum Teil ausdrücklich untersagt.<sup>647</sup> Die Annahme dieses Ordnungsantrags verlangt meistens bloss eine qualifizierte Minderheit, und zwar der anwesenden Stimmberechtigten.<sup>648</sup> Dieses Anwesendenmehr führt dazu, dass in einer Abstimmung nur die Zustimmung zum Ordnungsantrag zu eruieren ist. 267

Vereinzelt ist ein Ordnungsantrag auf namentliche Abstimmung vorgesehen.<sup>649</sup> 268

---

1/3 der stimmberechtigten Teilnehmer hierfür verlangen); SO Zuchwil V 29 (1/3 der anwesenden Stimmberechtigten).

<sup>644</sup> Stellvertretend AG GG 31 I (1/10 der Stimmberechtigten innert 30 Tagen); BL GG 49 (10 % der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, in Gemeinden mit mehr als 5'000 Stimmberechtigten genügt die Unterstützung von 500 Stimmberechtigten, für eine Vielzahl von Versammlungsbeschlüssen); AG Teufenthal V 4 (1/5 der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, alle Versammlungsbeschlüsse).

<sup>645</sup> Dazu unten N 364–379.

<sup>646</sup> Anstelle vieler AG GG 27 II; SZ GOG 36 II Zweiter Satz; VD LC 35b VI; ZH GGalt 46 f II; und ZH GG 25 I Erster Satz; vgl. Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 8; und Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, N 3; ferner BAUMANN, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, 430, m.w.H.; vgl. auch EICHENBERGER, Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, 141; und MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 58 f.

<sup>647</sup> TG Affeltrangen V 19 II Zweiter Satz; TG Bürglen V 16 II Erster Satz.

<sup>648</sup> Vgl. AG GG 27 II Erster Satz (1/4); ZG GG 77 III Erster Satz (1/6); JU Pleigne V 23 I (1/10); SO Grenchen V 14 II Erster Satz (1/5); UR Attinghausen V 16 Erster Satz (2/5); eine Mehrheit der Stimmenden verlangen dagegen etwa SZ GOG 29a I; UR Isenthal V 26 II Erster Satz.

<sup>649</sup> TI Astano V 18 I Zweiter Satz.

## **17. Einberufung einer Versammlung zur Behandlung eines bestimmten Geschäfts**

- 269 Mit einem Mehrheitsbeschluss kann die Versammlung auf einen Ordnungsantrag hin eine folgende Versammlung anberaumen.<sup>650</sup> Mit einem solchen Ordnungsantrag kann gemäss HUWYLER auch «die Behandlung eines Geschäftes unterbrochen» (Versammlungsabbruch), «vom Gemeinderat zusätzliche Auskünfte und Abklärungen verlangt werden» (Rückweisung) oder gar «eine ganze Verhandlung vertagt werden».<sup>651</sup>

## **18. Vertagung der Versammlung**

- 270 Bei lang andauernden Diskussionen und fortgeschrittener Zeit kann es vorkommen, dass ein erheblicher Teil der Teilnehmer übermüdet ist und/oder die Versammlung verlässt. In solchen Fällen kann ein Antrag auf Abbruch und Vertagung der Versammlung gestellt werden.<sup>652</sup> Mit dem Vertagungsentscheid wird meist zugleich der Zeitpunkt für die Weiterführung der Versammlung bestimmt.<sup>653</sup>

## **19. Einleitung eines bestimmten Gesetzgebungsverfahrens**

- 271 Ist ein Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, das durch den Beschluss der Versammlung eingeleitet werden muss oder kann, so ist ein entsprechender Beschluss als Ordnungsantrag zu qualifizieren. Im Urnensystem handelt es sich bei Verfahrenseinleitungsinitiativen<sup>654</sup> um solche Ordnungsanträge.

---

<sup>650</sup> Stellvertretend BS GG 7 II Bst. a; SZ GOG 17 I Bst. b; für die Glarner Landsgemeinde GL KV 63 III; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 25.

<sup>651</sup> HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 106.

<sup>652</sup> Anstelle vieler ZH GG 23 I; GR Sils i.D. V 36; BVR 1991 193, 201 E. 4; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 82.

<sup>653</sup> Vgl. UR Altdorf V 18 Bst. b; APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 136.

<sup>654</sup> Siehe dazu unten N 359–363.

## C. Sachanträge

### 1. Begriff

Mit einem Sachantrag («materielle Anträge»<sup>655</sup> oder «Anträge zur Sache»<sup>656</sup>) kann dem entscheidungsbefugten Organ ein Beschluss zur Annahme vorgeschlagen werden, dessen Inhalt oder zumindest dessen inhaltliche Stossrichtung vorgegeben ist. Sachanträge unterscheiden sich von Ordnungsanträgen dadurch, dass sie nicht bloss das Beschlussverfahren, sondern auch den Inhalt des Beschlusses, das heisst die eigentlichen Sachgeschäfte, betreffen.<sup>657</sup> Der Beschluss über einen Sachantrag wird als «Sachbeschluss» bezeichnet, ergeht in einer «Sachabstimmung» und setzt immer eine Mehrheitsentscheidung voraus.<sup>658</sup> 272

Weit verbreitet ist die Aufteilung der Sachanträge in solche «auf Annahme, Verwerfung oder Abänderung einer Vorlage»<sup>659</sup>. Annahme- und Ablehnungsanträge sind keine Anträge im juristischen Sinn<sup>660</sup> und fallen deshalb als Formen des Sachantrags ausser Betracht. Die daraus folgende Gleichsetzung von Sachanträgen und Abänderungsanträgen ist unbefriedigend.<sup>661</sup> 273

Mit einem Sachantrag kann beantragt werden, dass ein Erlass eingeführt, ein bestehender Erlass ganz oder in Teilen abgeändert, gestrichen oder ergänzt wird, oder dass diese Massnahmen kombiniert werden. Mit einem Sachantrag kann auch ein Verwaltungsakt mit einem bestimmten Inhalt beantragt werden. 274

Sachanträge können sich den Ordnungsanträgen annähern, wenn der materielle Gehalt des Sachantrags nicht zur Disposition der Antragsteller steht. Das ist zum einen der Fall bei Aufhebungsanträgen und zum anderen bei Annahme einer «vorgefertigten» materiellen Regelung. Daraus können sich Besonderheiten ergeben. 275

<sup>655</sup> Vgl. Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 25; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 50.

<sup>656</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 422.

<sup>657</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 93.

<sup>658</sup> Stellvertretend JU LC 81 II.

<sup>659</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; vgl. auch Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 25.

<sup>660</sup> Siehe oben N 227–229.

<sup>661</sup> Vgl. unten N 314.

276 Bei Aufhebungsanträgen ergeben sich Besonderheiten, wenn sie als Pluralanträge ausgestaltet sind (im Urnensystem).<sup>662</sup> Im Falle der Annahme vorgefertigter materieller Regelungen kann es zulässig sein, vom Mehrheitserfordernis abzuweichen. So gilt es als zulässig, wenn ein kantonales Gesetz die Einführung des Proporzwahlverfahrens auf Gemeindeebene von einer qualifizierten Minderheit in der Gemeindeversammlung abhängig macht.<sup>663</sup> Gleiches muss für die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation gelten.<sup>664</sup> In einem solchen Fall ist der materielle Inhalt des Beschlusses vom kantonalen Gesetz vorgegeben. Der kommunale Antrag fordert diese materiell vorgegebene Lösung nur noch ein und aktiviert sie, was diesen in die Nähe eines Ordnungsantrags bringt.

## 2. Wiedererwägung

277 Mit einem Wiedererwägungsantrag soll auf einen rechtskräftigen Beschluss einer früheren Versammlung oder auf einen Urnenbeschluss zurückgekommen werden können.<sup>665</sup> Als Ordnungsantrag könnte die Wiedererwägung dann erscheinen, wenn sie eine Wiederholung der Schlussabstimmung, die zu diesem Beschluss geführt hat, zum Inhalt hätte. Das ist meiner Ansicht nach ausgeschlossen, da diese Schlussabstimmung in einen rechtskräftigen Beschluss gemündet ist, womit sie jegliche Selbständigkeit verloren hat und nicht mehr zur Disposition steht. Entgegen verbreiteter Meinung kann auch nicht mehr auf den rechtskräftigen Beschluss zurückgekommen werden, denn die Wirkung eines Wiedererwägungsbeschlusses kann immer nur *ex nunc* und nicht *ex tunc* sein. Ein Wiedererwägungsbeschluss kann daher einen früheren Beschluss nicht aufheben, sondern nur durch einen neuen, späteren Beschluss (bei dem es sich um einen Kontrakt handeln kann)

---

<sup>662</sup> Siehe unten N 357 f.

<sup>663</sup> BGE 57 I 174, 179–184 E. 4; so bereits Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>, Art. 6-BURCKHARDT, 66 f.; vgl. auch TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 215.

<sup>664</sup> Vgl. BL GG 49a (Unterstützungsquorum von 10 % der Stimmberechtigten resp. von 500 Stimmberechtigten bei Gemeinden mit mehr als 5'000 Stimmberechtigten).

<sup>665</sup> GR GG 19; PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, 107 f.; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 129; zum Ganzen PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, 101–111; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 120–130; vgl. auch CAVIEZEL, Die Wiedererwägung im bündnerischen Verwaltungsrecht, 15–26, 118–131 und *passim*; CAVIEZEL, Die Volksinitiative, 82–84 und 161 f.; ETTER, Die Gewaltdifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 136 f.; FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 247 f.; HEINIGER, Der Gemeinderat, 133; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 167 f.

ersetzen. Die Wiedererwägung eines rechtskräftigen Beschlusses bedeutet im Grunde bloss die Beschlussfassung zu einem Geschäft, über das bereits ein Beschluss ergangen ist.<sup>666</sup> Eine gesonderte Erwähnung verdient sie nur, da ihre Zulässigkeit vereinzelt eingeschränkt wird.<sup>667</sup>

### 3. Antrag auf Grundsatzbeschluss

Gegenstand eines Antrags kann auch ein Grundsatz sein. Der zu treffende Grundsatzbeschluss hat einen weit offenen Sachantrag zum Inhalt, der die Behörden verpflichten kann, ohne dass die Rechtsordnung dadurch unmittelbar geändert würde.<sup>668</sup> Spielt die Normdichte als Unterscheidungskriterium bei den Formulierungsformen (allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf) keine Rolle, so ist sie doch hier, für die Frage, ob ein Antrag eine Grundsatzabstimmung auslöst, massgebend. Die Normdichte des vorgeschlagenen Grundsatzbeschlusses belässt der Behörde in der betreffenden Angelegenheit einen weiten Entscheidungsspielraum. 278

Der Grundsatzbeschluss muss die Ausarbeitung des Erlasses, die bevorstehende Planung oder die Gestaltung des betreffenden Projektes bestimmen.<sup>669</sup> Die Behörden haben den Grundsatzbeschluss dabei «sinnvoll» zu verwirklichen, wobei sich gerade bei frühen Planungsentscheiden eine Plankorrektur aufdrängen kann, die 279

---

<sup>666</sup> Vgl. VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 129 f.; dagegen PESTALOZZI, Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde, 108: «Während letzteres [das «gewöhnliche» Begehren, d.h. ein selbständiger Antrag] das demokratische Mittel der Stimmberechtigten darstellt, Anträge über neue Gegenstände der Aktivbürgerschaft bzw. dem Parlament zu unterbreiten, ist das Wiedererwägungsbegehren das demokratische Mittel der Aktivbürgerschaft, die Wiedererwägung eines ergangenen Gemeindebeschlusses zu beantragen.» Etwas treffender, wenn auch sehr unpräzise, wird die Wiedererwägung vereinzelt als «Wiederholung eines behandelten Geschäfts» bezeichnet (vgl. ETTER, Die Gewaltdifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 136; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 167).

<sup>667</sup> Zu Karenzfristen siehe unten N 543.

<sup>668</sup> Vgl. dazu unten N 738 und 747–755.

<sup>669</sup> MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, 419. Denkbar ist etwa die Klärung einer bedeutenden Vorfrage, wie jene des Standorts bei einem Bauprojekt (vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 22), oder ob ein altes Schulhaus nur renoviert oder ein neues gebaut werden soll (vgl. BRINER, Grundsatzentscheide, 132).

eine erneute Grundsatzabstimmung erfordert.<sup>670</sup> Grundsatzabstimmungen können Ordnungs- oder Sachanträge zum Gegenstand haben.<sup>671</sup> Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und können nur über gesetzlich umschriebene Geschäfte durchgeführt werden.<sup>672</sup>

---

<sup>670</sup> MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, 419. Das Stimmvolk kann einen dem früheren Grundsatzbeschluss widersprechenden Beschluss fassen (vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2322; BRINER, Grundsatzentscheide, 145 f.).

<sup>671</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2323, m.w.H.

<sup>672</sup> HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 2326; MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, 420. Im Gemeinderecht wird die Grundsatzabstimmung im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung zum Teil auch ohne gesetzliche Grundlage zugelassen, so im Kanton Bern, siehe Komm BE GG, Art. 21-FRIEDLI, N 11.

### III. Zwei Formulierungsformen von Sachanträgen zu Rechtsnormen

#### A. Allgemeine Anregungen und ausformulierte Entwürfe

Viele Sachanträge können unterteilt werden in solche in der Form der allgemeinen Anregung<sup>673</sup> und in solche in der Form des ausformulierten Entwurfs<sup>674, 675</sup>. Durch eine allgemeine Anregung wird die gesetzgebende Behörde beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, die das Anliegen der Initiative umsetzt; der ausgearbeitete Entwurf enthält demgegenüber bereits den redigierten, für die Behörde unantastbaren Normtext.<sup>676</sup> 280

Im Kern handelt es sich um eine rein formelle Unterscheidung, welche die Formulierung des Textes betrifft und je nach Interpretation zusätzlich mit dem Aspekt der Normdichte angereichert wird, wie noch zu zeigen sein wird. Die Unterscheidung ist verfahrensrelevant, da nur angenommene Sachanträge in der Form der allgemeinen Anregung von der gesetzgebenden Behörde noch ins Recht überführt 281

---

<sup>673</sup> Die Terminologie ist allerdings uneinheitlich. Den Begriff «allgemeine Anregung» verwendet etwa AG KV 64 II Erster Satz; ähnlich die Verwendung in italienisch- und französischsprachigen Verfassungen: TI KV 87 I: «forma generica»; VD KV 79 I: «proposition conçue en termes généraux»; den Begriff der «einfachen Anregung» verwendet dagegen BE KV 58 III. Vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 587. Ursprünglich war die Volksinitiative als allgemeine Anregung gedacht, vgl. HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts III, 309.

<sup>674</sup> Auch hier ist die Terminologie uneinheitlich. Häufig ist der Begriff «ausgearbeiteter Entwurf», so etwa ZH KV 25 I Erster Satz, sinngemäss auch TI KV 87 II: «forma elaborata»; oder VD KV 79 I: «projet rédigé de toutes pièces»; vereinzelt ist auch von einer «ausgearbeiteten Vorlage» die Rede, so etwa in OW KV 62. Vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 608.

<sup>675</sup> Häufig werden statt dieser umständlichen Begriffe die Adjektive «formuliert» und «unformuliert» verwendet – selbst in Rechtserlassen (stellvertretend BS KV 47 I: «unformulierte oder formulierte Initiative»; und SG KV 41 Bst. b: «ausformulierter Entwurf»); der Preis mangelnder Präzision erscheint mir in diesem Fall zu hoch für die zu gewinnende Kürze, denn (aus-)formuliert müssen auch die «unformulierten» Anträge sein.

<sup>676</sup> BGer, Urteil 1C\_665/2015 vom 05.10.2016 in ZBI 119/2018 124, 127 E. 3.4.1, m.w.H.

werden müssen («Zweischrittverfahren»<sup>677</sup>) und nicht bereits Recht sind.<sup>678</sup> Da sich die massgeblichen Verfahren unterscheiden, kann ein Antrag nur einer dieser beiden Formulierungsformen zugeteilt werden. Mischformen werden entweder ausgeschlossen (Grundsatz der Einheit der Form) oder als allgemeine Anregung behandelt.<sup>679</sup>

- 282 Die Unterscheidung kann und wird teils auch bei Anträgen im Versammlungssystem vorgenommen; häufig legt die vorberatende Behörde der Versammlung bereits einen der allgemeinen Anregung entsprechend ausgearbeiteten Entwurf zum Beschluss vor.<sup>680</sup> Die Anforderungen an den ausgearbeiteten Entwurf können dabei etwas weniger hoch angesetzt werden,<sup>681</sup> der Unterscheidung kommt zudem eine geringere Bedeutung zu, da die Versammlung den Antrag noch abändern kann.<sup>682</sup>

## **B. Anträge und die Unterscheidung nach der Formulierungsform**

- 283 In der Regel wird die Aufteilung in die beiden Formulierungsformen so behandelt, als wäre sie bei allen Arten von Anträgen gleichermassen möglich und sinnvoll, was jedoch nicht zutrifft. Die Unterscheidung bietet sich an bei Sachanträgen, die auf die Änderung, Aufhebung oder die Einführung eines Rechtserlasses gerichtet sind. Doch selbst bei solchen Sachanträgen zu Rechtserlassen kann die Unterscheidung weitgehend bedeutungslos werden, wenn die gesetzgeberische Umsetzung bloss eine rein redaktionelle Aufgabe ohne politischen Entscheidungsspielraum bedeutet. Diese Situation direkter Vollziehbarkeit einer allgemeinen

---

<sup>677</sup> Dazu unten N 851–873.

<sup>678</sup> Grundlegend zum Ganzen TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form.

<sup>679</sup> Siehe hierzu unten N 410–414.

<sup>680</sup> Ein Beispiel sind die Memorialsanträge im Kanton Glarus (GL KV 58 II), siehe STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 254.

<sup>681</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 50-THALMANN, N 4.1; vgl. auch TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 8.

<sup>682</sup> STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 255 f.

Anregung kann sich bei besonders detaillierten oder zielgenauen<sup>683</sup> Anträgen ergeben, generell aber auch bei Anträgen auf ersatzlose Aufhebung (Streichung) von Rechtsnormen.<sup>684</sup>

Bei einem Antrag auf eine Planänderung ist für die Frage, ob ein weiterer Beschluss für die Annahme des entsprechend angepassten Plans notwendig ist (Zweischrittverfahren), ebenfalls entscheidend, ob die Änderung der betroffenen Flächen bereits präzise vorgegeben war.<sup>685</sup> Bei Sachanträgen auf den Erlass von Verwaltungsakten oder Parlamentsbeschlüssen, die nicht einen Rechtserlass zum Inhalt haben, ist die Unterscheidung zudem meist weniger bedeutend, da der Wortlaut im Vergleich zu jenem von Rechtsnormen eine zum Teil bedeutend schwächere technische Präzision erreichen muss.<sup>686</sup> 284

Bei Ordnungsanträgen kann die Unterteilung überhaupt nicht vorgenommen werden, weil deren Inhalt immer konkret auf das anstehende Verfahren gerichtet und direkt vollziehbar ist. Da neben dem Volksreferendum namentlich auch die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung eine Form des Ordnungsantrags ist,<sup>687</sup> kann entgegen der herrschenden Lehre<sup>688</sup> und der Behandlung der Volksinitiative 285

---

<sup>683</sup> Man denke an den Antrag, die Sitzzahl des Regierungsrats von 9 auf 7 herunterzusetzen. Vgl. HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 79; vgl. jedoch auch FR GG 51<sup>ter</sup> II Zweiter Satz i.V.m. 51<sup>ter</sup> I Bst. e, das für die Änderung der Zahl der Generalräte (Legislative) ausdrücklich beide Formulierungsformen zulässt.

<sup>684</sup> Siehe dazu unten N 357 f.

<sup>685</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 50-THALMANN, N 4.1.

<sup>686</sup> Ausdrücklich erwähnen BE KV 58 III und VS KV 34 I die Parlamentsbeschlüsse und beschränken sie auf die Form der allgemeinen Anregung.

<sup>687</sup> Die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung verlangt die Einleitung des Totalrevisionsverfahrens, ohne hierzu inhaltliche Vorgaben zu machen, vgl. dazu unten N 359–363.

<sup>688</sup> Anstelle vieler AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 614; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1772; Komm BV 1874, Art. 119/120-WILDHABER, N 27, m.w.H.

auf Totalrevision der Verfassung in vielen Erlassen<sup>689</sup> diese Unterteilung bei ihr nicht vorgenommen werden.<sup>690</sup>

### C. Unterscheidungskriterien

286 Nach der herrschenden Lehre sind die beiden Formulierungsformen anhand des alleinigen, rein formalen Kriteriums des «rechtsetzungstechnischen [oder «rechtstechnischen»<sup>691</sup>] Perfektionierungsgrads»<sup>692</sup> des Antragstexts zu unterscheiden.<sup>693</sup> Ein Antrag in der Form der allgemeinen Anregung ist nach diesem Kriterium im Gegensatz zu einem solchen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nicht fertig redigiert (verfügt also nicht über den erforderlichen Grad an rechtsetzungstechnischer Perfektion) und eignet sich somit nicht, ohne Anpassung (*tel quel*) als Rechtserlass in Kraft gesetzt oder im anvisierten Rechtserlass eingefügt zu werden.<sup>694</sup> Ein ausgearbeiteter Entwurf kann hingegen auch Zielbestimmungen, Gesetzaufträge oder Delegationsnormen enthalten.<sup>695</sup>

---

<sup>689</sup> In mehreren Erlassen wird die (Verfahrenseinleitungs-)Initiative auf Totalrevision der Verfassung als Initiative in der Form der allgemeinen Anregung interpretiert (stellvertretend UR WAVG 71 II) oder bloss in dieser Form der Formulierung zugelassen (stellvertretend GL KV 138 IV; und VD KV 79 I). Vorbildlich geregelt ist die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung dagegen in BL KV 28 IV und SO KV 29 II, nach denen ein Begehren auf Totalrevision der Verfassung «weder Richtlinien noch einen Entwurf enthalten» darf.

<sup>690</sup> Vgl. OFK BV<sup>2</sup>, Art. 138-BIAGGINI, N 7, der zu Recht darauf hinweist, dass die Unzulässigkeit einer ausformulierten Vorlage nicht den Umkehrschluss zulässt, die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung sei in die Form der allgemeinen Anregung zu kleiden. Auch HANGARTNER/KLEY halten den Ausdruck «allgemeine Anregung» bei Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung nicht für angemessen (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1998; gl.A. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 138-EHRENZELLER/NOBS, N 13; und BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, N 14).

<sup>691</sup> RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 2171.

<sup>692</sup> TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 8.

<sup>693</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 2-EHRENZELLER/NOBS, N 29.

<sup>694</sup> Vgl. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, N 380; Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 139-AUBERT, N 6; BSK BV, Art. 139-EPINEY/DIEZIG, N 16; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 478 und 2171; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 11–18; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 35–38; Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 49.

<sup>695</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 35. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Normen mit programmatischem Charakter auf Verfassungsebene zulässig

Eine abweichende, insbesondere von GRISEL vertretene, restriktivere Meinung möchte den Inhalt von Anträgen in der Form der allgemeinen Anregung auf allgemeine Leitideen, Ziele und Grundsätze beschränkt wissen; das Parlament solle bei der Überführung des Inhalts einer allgemeinen Anregung in einen Rechtserlass über Gestaltungsspielraum verfügen können.<sup>696</sup> Von einem einzelnen Bundesgerichtsurteil<sup>697</sup> abgesehen, konnte sich diese Ansicht auch in der Rechtsprechung und in der Praxis der Behörden nicht durchsetzen. 287

Zwischen den Kriterien des rechtstechnischen Perfektionierungsgrads und der Normdichte ist meiner Ansicht nach zu unterscheiden. Beim rechtssetzungstechnischen Perfektionierungsgrad geht es einzig darum, ob der Antragstext als Rechtstext formuliert ist, der ohne weiteres Zutun nach seinen eigenen Vorgaben in die Rechtsordnung übernommen werden kann. Die Normdichte dagegen besagt, wieviel inhaltlicher Gestaltungsspielraum für die gesetzgebende Behörde bei der Umwandlung des Antragstexts in einen Rechtstext besteht. Die Normdichte betrifft den Inhalt einer Norm und nicht die Form. Dass es sich beim rechtstechnischen Perfektionierungsgrad und bei der Normdichte um zwei voneinander unabhängige Aspekte handelt, wird auch dadurch belegt, dass Anträge mit fehlender rechtstechnischer Perfektion mit höchster wie auch mit äusserst geringer Norm- 288

---

(BGE 96 I 636, 654 E. 8). Programmatische Normen innerhalb einer Gesetzesinitiative können dem materiellen Gesetzesbegriff widersprechen und mit dem Rechtssicherheitsgebot unvereinbar sein, falls Kantone einen solchen kennen (BGE 111 Ia 303, 315 f. E. 4b, m.w.H.; BGE 109 Ia 273, 282 ff. E. 4d; vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 133).

<sup>696</sup> GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 541; vgl. auch ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 109; CAVIEZEL, Die Volksinitiative, 96; und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 831. Nachhaltig zugunsten dieser Sichtweise gewirkt haben dürfte KUHN, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, 44–48 (zitiert etwa bei ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 42 und *passim*; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, N 380; AUER, Problèmes et perspectives du droit d’initiative à Genève, N 57 f.; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 541; oder HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 831), es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass KUHN die allgemeine Anregung nur dadurch definiert sah, dass sie einen Grundsatz zum Inhalt hatte. Der rechtstechnische Perfektionierungsgrad spielt bei ihm im Gegensatz zu den heutigen Vertretern einer restriktiven Interpretation keine Rolle.

<sup>697</sup> BGER, Urteil 1P.531/2006 vom 08.11.2006 E. 4.1.2, vgl. dazu unten Fn. 1027.

dichte denkbar sind. Ein äusserst detaillierter Antrag (hohe Normdichte) in Prosaform und mit geringer Systematik ist wegen der mangelnden rechtstechnischen Perfektion zweifellos kein ausgearbeiteter Entwurf.

- 289 Die beiden unterschiedlichen Lehrmeinungen zu den zwei Formulierungsformen sind meiner Ansicht nach darauf zurückzuführen, dass die eine (die tolerantere) einzig die rechtstechnische Formulierung zum Massstab erhebt, wogegen die andere (die restriktive) neben dem rechtstechnischen Perfektionierungsgrad zusätzlich<sup>698</sup> bei der allgemeinen Anregung eine geringe und beim ausgearbeiteten Entwurf eine hohe Normdichte verlangt.<sup>699</sup> Die restriktive Interpretation beinhaltet somit neben dem rein formellen Unterscheidungskriterium zusätzlich ein materielles Unterscheidungskriterium.
- 290 Eine gewisse Plausibilität kann die restriktive Interpretation gleich aus mehreren Gründen für sich beanspruchen. Vorweg ist auf den Begriff «allgemeine Anregung» hinzuweisen: Sowohl das Adjektiv als auch das Subjekt und erst recht die beiden in ihrer Kombination suggerieren einen allgemeinen, breiten und relativ offenen Inhalt solcher Anträge. Zudem dürfte unumstritten sein, dass die allgemeine Anregung, sofern sie eine gewisse Abstraktionshöhe beibehält, zu einer idealen Aufgabenteilung zwischen gesetzgebender Behörde und Antragstellern führen kann, bei der sich beide Seiten auf ihr «Kerngeschäft» konzentrieren können und allfällige Versehen der antragstellenden Laien noch behoben werden können.<sup>700</sup> Wo das Verfahren bei der allgemeinen Anregung eine zweite Volksabstimmung über den von der gesetzgebenden Behörde redigierten Text vorschreibt oder

---

<sup>698</sup> Siehe GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 539 und 591.

<sup>699</sup> Dass ein ausgearbeiteter Entwurf wegen zu geringer Normdichte die Einheit der Form verletzen könnte, wird selten angesprochen, vgl. aber immerhin AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1068: «Theoretisch kann der Grundsatz [der Einheit der Form] sowohl durch eine zu detaillierte Initiative in der Form der allgemeinen Anregung wie durch eine nicht ohne Weiteres vollziehbare Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs verletzt werden [...]»

<sup>700</sup> Vgl. AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 61. Die Form der allgemeinen Anregung solle dem rechtsunkundigen Antragsteller ermöglichen, seine gesetzgeberischen Wünsche zu äussern und deren Realisation dem fachkundigen Parlament zu überlassen. Der Antragsteller solle sich nicht um die Details kümmern müssen – Details, die nur zu häufig zu Fallstricken für Antragsbegehren würden und die durch die Professionalität des Parlaments umgangen würden. Die Antragsteller gäben verbindliche Ziele vor, das Parlament formulierte nach den Regeln der Kunst den

auch nur zulässt, führte der Mangel an politischem Entscheidungsspielraum der gesetzgebenden Behörde bei der Redaktion des Normtexts zu einer zweiten Volksabstimmung über dieselbe Vorlage, was unerwünscht wäre.<sup>701</sup> Als rechtspolitisches Postulat dürfte die Forderung nach einer gewissen Abstraktionshöhe einer allgemeinen Anregung deshalb breite Unterstützung geniessen. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass das Kriterium der Normdichte in der Praxis sowohl bei der Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative als auch in Gerichtsurteilen immer wieder aufgegriffen wurde, wenn auch letztlich ohne Konsequenzen zu zeitigen.<sup>702</sup>

Es stünde dem Gesetzgeber frei, die allgemeine Anregung von bestimmten Anforderungen an die Normdichte abhängig zu machen. Soweit ersichtlich hat er das nirgends getan. Dass eine allgemeine Anregung über eine gewisse Abstraktionshöhe verfügt und dem Parlament einen Entscheidungsspielraum belässt, ist ein Ideal, nicht aber geltendes Recht. Das Kriterium der Normdichte wäre auch schwierig zu operationalisieren und würde zu Systemlücken führen, wo nach dem Kriterium der rechtstechnischen Formulierung eine allgemeine Anregung vorläge, nach dem Kriterium der Normdichte jedoch nicht. Über die Rechtsfolge einer solchen Konstellation sind sich die Vertreter der restriktiven Interpretation nicht einig.<sup>703</sup> Ohne gesetzliche Grundlage käme die Ungültigerklärung eines Antrags wegen seiner Normdichte in Konflikt mit BV 34 und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Wie TSCHANNEN ausführt, nimmt das Parlament bei der allgemeinen Anregung eine Redaktionsfunktion wahr;<sup>704</sup> dass seine Rolle dabei nicht auf diese Funktion beschränkt werden dürfe, es vielmehr über einen Anspruch auf Entscheidungsspielraum verfüge, entbehrt ebenfalls einer rechtlichen Grundlage.

Die Normdichte schwingt häufig auch bei der herrschenden Lehre bei der Behandlung der allgemeinen Anregung mit. So führt etwa TSCHANNEN aus, dass eine all-

---

Weg zu diesen Zielen (vgl. MÜLLER, Über Perlen, ihre Pflege und die Kunst der direkten Demokratie) – ein symbiotisches Ideal von staatsbürgerlicher Freiheit und parlamentarischer Fachkompetenz.

<sup>701</sup> Vgl. dazu unten N 860–866.

<sup>702</sup> Eine Übersicht vermittelt TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form. Als Beispiel mögen BGE 139 I 2, 9 E. 5.6 und BGE 141 I 186, 195 E. 5.3 dienen, in denen eine allgemeine Anregung als «nicht inhaltlich fest vorgegebene [...] Initiative» bezeichnet wird.

<sup>703</sup> Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN, *ibid.*, 11–18.

<sup>704</sup> TSCHANNEN, *ibid.*, 18.

gemeine Anregung «ein gewisses Mass an präzisen und detaillierten Normelementen» enthalten dürfe.<sup>705</sup> Ähnlich bezeichnen EPINEY/DIEZIG den rechtstechnischen Perfektionierungsgrad als alleiniges Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Formulierungsformen, fügen dann aber hinzu «nicht so sehr die Detailliertheit des Anliegens»<sup>706</sup>. Richtigerweise widersteht die herrschende Lehre jedoch der Versuchung, die Normdichte zu einem zusätzlichen Unterscheidungskriterium zu erheben.

## **D. Abänderlichkeit und Charakterisierung als Antrag aus dem Volk an das Volk**

- 293 Im Zusammenhang mit der Unterscheidung der beiden Formulierungsformen wird häufig auf die Unabänderlichkeit eines ausgearbeiteten Entwurfs verwiesen. Dieser müsse so, wie er lautet, dem Volk unterbreitet werden und bilde den klassischen «Antrag aus dem Volk an das Volk».<sup>707</sup> Sowohl der Charakterisierung des ausgearbeiteten Entwurfs als Antrag aus dem Volk an das Volk als auch der Unabänderlichkeit eines solchen Antrags kann beigespflichtet werden. Irreführend ist ihre Behandlung als Eigenheit des ausgearbeiteten Entwurfs: Erstens suggeriert diese, dass ein Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung abänderlich sei und nicht so, wie er lautet, dem Volk unterbreitet werden müsse, und zweitens, dass es sich bei der allgemeinen Anregung nicht um einen Antrag aus dem Volk an das Volk handle, was meiner Ansicht nach beides unzutreffend ist.
- 294 Zur Abänderlichkeit einer allgemeinen Anregung ist darauf hinzuweisen, dass die allgemeine Anregung – wie jeder andere Antrag auch<sup>708</sup> – im Falle, dass sie dem Volk unterbreitet werden muss und das Parlament sie nicht in eigener Kompetenz realisiert, unverändert zur Volksabstimmung gebracht werden muss.<sup>709</sup> Die allgemeine Anregung enthält keinen Normtext, der ohne Veränderung in Kraft gesetzt werden könnte, sondern Anweisungen respektive einen Auftrag, wie ein solcher

---

<sup>705</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 38.

<sup>706</sup> BSK BV, Art. 139-EPINEY/DIEZIG, N 16.

<sup>707</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 36, m.w.H.; und TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 9 f.; vgl. auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 74.

<sup>708</sup> Vgl. dazu oben N 221.

<sup>709</sup> ParlG 99; Komm ParlG, Art. 99-FÜZESSÉRY, N 4.

vom Parlament auszuarbeiten sei. Diese Anweisungen sind ebenso unabänderlich wie der Normtext eines ausgearbeiteten Entwurfs.<sup>710</sup>

Die allgemeine Anregung verpflichtet das Parlament, einen Normtext nach den Vorgaben der allgemeinen Anregung auszuarbeiten. Der Antrag kommt aus dem Volk und ist an das Volk gerichtet. Der Unterschied zum ausgearbeiteten Entwurf liegt einzig darin, dass der Antrag nicht direkt auf Erlass, Änderung oder Streichung einer Norm gerichtet ist, sondern darauf, dass das Stimmvolk die gesetzgebende Behörde dazu verpflichtet, dies zu tun. Dieser bloss indirekte Zugriff auf die Rechtsordnung hat aber insofern keinerlei Bedeutung für die Charakterisierung der allgemeinen Anregung als inhaltlich unabänderlicher Antrag aus dem Volk an das Volk, als der darin formulierte Auftrag als Antrag aus dem Volk dem Volk zur Beschlussfassung vorgelegt wird und bei Annahme das Parlament in seiner Umsetzung strikte bindet. Die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ist entsprechend ein Antrag aus dem Volk an das Volk, dem Parlament einen mehr oder weniger detaillierten, rechtsverbindlichen Gesetzgebungsauftrag zu geben. Belässt der Auftrag dem Parlament Entscheidungsspielraum, so verzichtet das Volk nur auf seine Kompetenz, diese Entscheidungskompetenz selbst wahrzunehmen. Dieser Verzicht auf Ausübung der Entscheidungskompetenz beinhaltet gerade auch jenen für die allgemeine Anregung charakteristischen Aspekt, den Rechtstext zur Umsetzung der verlangten Forderungen selbst zu verfassen. Das Parlament handelt daher als «Auftragsnehmer», selbst bei Fragen, in denen ihm das Stimmvolk als Auftraggeber Entscheidungsspielraum belässt. Die Umsetzung der allgemeinen Anregung ist gebundenes Rechtshandeln. Die allgemeine Anregung ist im Vergleich zum ausgearbeiteten Entwurf subsidiär und immer dann anzunehmen, wenn der rechtstechnische Perfektionsgrad des Antrags derart ist, dass dessen Inhalt nicht ohne Tätigwerden des Parlaments ins Recht übergeführt werden kann.

295

#### IV. Einzelanträge und Pluralanträge

Anträge können im Hinblick auf ihr Zustandekommen unterschieden werden: Kann ein Antrag von einem einzelnen Stimmberechtigten eingereicht werden, verwendet man den Begriff des Einzelantrags. Kommt ein Antrag dagegen nur zu-

296

<sup>710</sup> Vgl. bereits KUHN, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partiarevision der Bundesverfassung, 46 f.

stande, wenn eine bestimmte Anzahl Antragsberechtigte das Antragsbegehren unterstützen, bezeichnet man ihn als Pluralantrag. Einzelanträge sind Individualrechte, Pluralanträge dagegen Kollektivrechte.<sup>711</sup>

- 297 Pluralanträge rechtfertigen sich vor allem da, wo der Antragshäufung und Antragsänderung durch das gesetzgebende Organ enge Grenzen gesetzt sind. In diesem Fall ist es bedeutsam, dass die dem Stimmvolk zu unterbreitenden Anträge von einer nicht unwesentlichen Anzahl Antragsberechtigter als unterstützungswürdig angesehen werden. Ohne Dazwischenschalten dieser Hürde bestünde die Gefahr, dass dem Stimmvolk chancenlose Anträge vorgesetzt würden und das direktdemokratische System damit überlastet würde. Das Urnensystem ist durch seine beschränkte Kapazität, Antragshäufungen zu behandeln, dieser Gefahr weit stärker ausgesetzt als das Versammlungssystem. Dies erklärt auch, weshalb der Einzelantrag im Versammlungssystem die Regel und der Pluralantrag die Ausnahme bildet<sup>712</sup> und weshalb dies beim Urnensystem umgekehrt ist.

## **V. Antragsarten in Bezug auf ihr Verhältnis zu einem anderen Antrag**

### **A. Antragshäufung als Ausgangslage**

- 298 Unter Antragshäufung wird in dieser Arbeit die Konstellation verstanden, dass zu einem Geschäft eine Mehrzahl zulässiger Anträge gestellt werden, seien dies abhängige oder unabhängige Ordnungs- oder Sachanträge. Nicht als Antragshäufung wird dagegen eine Häufung von Anträgen, die sich nicht berühren – etwa zu verschiedenen Geschäften –, bezeichnet.<sup>713</sup>
- 299 Häufen sich Anträge, können sie danach unterteilt werden, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Horizontal können sie sich gegenseitig ganz oder teilweise

---

<sup>711</sup> Vgl. BGE 140 I 58, 63 E. 4.1.2.

<sup>712</sup> Gemäss SCHERRER «entspricht dem Wesen der kommunalen Versammlungsdemokratie ein umfassendes Einzelantragsrecht» (SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 232, Hervorhebung unterdrückt; vgl. auch STOLZ, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, 184).

<sup>713</sup> Bspw. das Nebeneinander dreier voneinander unabhängiger Anträge auf Erhöhung der Studiengebühren an einer Universität, auf den Ausbau einer bestimmten Strasse und auf Beschränkung des Primarschulunterrichts auf eine einzige Fremdsprache.

ausschliessen (Alternativanträge) oder auch nebeneinander bestehen (unabhängige Anträge). Vertikal können sie einander gleich- oder über-/untergeordnet sein (Hauptanträge, Unteranträge, Unter-Unteranträge etc.).

## B. Alternativanträge und unabhängige Anträge

Alternativanträge sind Anträge, die in einem Abstimmungsverfahren einander als Alternativen (entweder Antrag 1 oder Antrag 2) zur Auswahl gegenübergestellt werden; sie schliessen sich dabei (auch) materiell wechselseitig aus, das heisst, es wäre «widersprüchlich und sinnlos», sowohl den einen als auch den anderen Alternativantrag zu wollen.<sup>714</sup> Unabhängige Anträge können dagegen nebeneinander bestehen; sie «berühren» sich nicht.<sup>715</sup> 300

Alternativanträge werden häufig synonym als Gegenanträge bezeichnet. Der «Alternativantrag» ist jedoch etwas weiter als der «Gegenantrag», da er alle gleichstufigen, sich wechselseitig ausschliessenden Anträge erfasst, das heisst auch den ursprünglichen Antrag auf der höchsten Stufe (den Hauptantrag im formellen Sinn),<sup>716</sup> dem die «Gegenanträge» gegenübergestellt werden. 301

Im Versammlungssystem kann der Antragsteller weitgehend selbst über die Alternativität seines Antrags bestimmen – es reicht aus, wenn sich eine solche nur aus Ressourcengründen (zeitlicher oder finanzieller Aufwand für die Umsetzung beider Anträge) ergibt. Diese Behandlung rechtfertigt sich dadurch, dass die anderen Versammlungsteilnehmer einem solchen Antrag mit eigenen Anträgen begegnen können.<sup>717</sup> 302

<sup>714</sup> ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 207–213; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 18. Als Beispiel können Sachanträge zur Festsetzung der Steueranlage genannt werden (vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 18). Zum Teil werden solche Anträge damit umschrieben, dass sie sich wechselseitig oder auch «gegenseitig» ausschliessen (BE Ittigen GPR 77 II Bst. d) resp. «nicht gleichzeitig verwirklichen lassen» (BE Kirchdorf V 41 II Vierter Spiegelstrich).

<sup>715</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 202; FLUELER, Mangelhafte Gemeinde- und Bezirksbeschlüsse, 82.

<sup>716</sup> Vgl. dazu unten N 312.

<sup>717</sup> So kann ein Versammlungsteilnehmer etwa auch den gleichen Antrag statt als Alternativantrag als unabhängigen Antrag stellen.

- 303 Im Urnensystem kann ein solches wechselseitiges Ausschlussverhältnis zwischen Anträgen BV 34 II dagegen nur genügen, wenn zwischen ihnen ein enger sachlicher Zusammenhang besteht und sie materiell weitgehend deckungsgleich sind.<sup>718</sup> Alternativanträge eröffnen dem Stimmvolk eine breitere Auswahl an Entscheidungsmöglichkeiten; Folge davon können eine differenziertere Beschlussfassung und breiter abgestützte Beschlüsse sein.<sup>719</sup> Mit der Möglichkeit von Alternativanträgen wird aber auch das Verfahren komplexer.
- 304 Die im Urnensystem bedeutendste Form des Alternativantrags ist der («direkte») Gegenantrag des Parlaments zu einer Volksinitiative.<sup>720</sup> Das Gegenantragsrecht gründet im Falle eines Parlaments auf dessen Beschlussfassungskompetenz; das Antragsrecht des Stimmvolks ist nicht darauf ausgerichtet, diese Kompetenz mit einem Antrag aus dem Stimmvolk zu sistieren.<sup>721</sup> Daneben besteht in einigen Kantonen auch die Möglichkeit des Stimmvolks, einer Referendumsvorlage (Antrag

---

<sup>718</sup> Vgl. dazu unten N 434–452.

<sup>719</sup> BGE 101 Ia 492, 495 E. 4a; BGE 100 Ia 53, 57 E. 5b; vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 101 f.; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 190. Zur grossen politischen Bedeutung des Gegenantragsrechts als Mittelweg zwischen Gutheissung und Verwerfung eines Volksinitiativbegehrens vgl. bereits KLAUS, Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung, 92.

<sup>720</sup> Die Terminologie in der Literatur und in den Erlassen ist uneinheitlich; gängig, jedoch unpräzise sind die Begriffe «Gegenentwurf» und «Gegenvorschlag» (kritisch dazu auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2154), seltener der hier verwendete Begriff «Gegenantrag» (diesen verwenden bspw. BÜELER, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 13; CAVIEZEL, Die Volksinitiative, 57; DILLIER, Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht, 279 und *passim*; KLAUS, Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung, 92; vgl. auch OW KV 33a). Meistens werden die Begriffe synonym verwendet (vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 2 Fn. 4); auf Bundesebene wird der direkte Gegenantrag allerdings als «Gegenentwurf» bezeichnet (BV 139 V Dritter Satz und 139b), der indirekte dagegen als «indirekter Gegenvorschlag» (BPR 74 II), vgl. Parlamentarische Initiative Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Fall eines indirekten Gegenvorschlags, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 12.05.2009, BBl 2009 3591, 3596 f. Die Möglichkeit eines solchen Gegenvorschlags des Parlaments wird in allen Kantonen eingeräumt, vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1074.

<sup>721</sup> BGE 113 Ia 46, 56 E. 5b; ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 98–102, m.w.H.; vgl. auch AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 126; und KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 31 f.

des Parlaments) einen Volks-Alternativantrag gegenüberzustellen, was in der Literatur meist als konstruktives Referendum bezeichnet wird.<sup>722</sup> Solche Alternativanträge können abhängig oder unabhängig sein, je nachdem, ob ihr Bestand vom Weiterbestand eines Hauptantrags bestimmt wird.<sup>723</sup>

Ordnungsanträge können, so wie sie heute im Urnensystem konzipiert sind, nicht als Alternativanträge auftreten.<sup>724</sup> Im Versammlungssystem sind sich wechselseitig ausschliessende Ordnungsanträge jedoch möglich;<sup>725</sup> in der Praxis relevant dürfte dagegen in erster Linie die Häufung von quantitativ abgestuften, unabhängigen Ordnungsanträgen sein.<sup>726</sup>

Keine Gegenanträge im rechtlichen Sinn sind die «indirekten Gegenvorschläge» (auch «materielle Gegenvorschläge»);<sup>727</sup> Von den Gegenanträgen zu unterscheiden sind weiter die «Ablehnungsanträge»; diese sind keine Anträge im rechtlichen Sinn und verlangen bloss die Ablehnung des gestellten Antrags.<sup>728</sup>

### C. Quantitativ abgestufte, unabhängige Anträge

Anträge können in einem solchen Verhältnis zueinander stehen, dass der eine Antrag den anderen (vollständig) umfasst, das heisst der weiter gehende Antrag den

<sup>722</sup> Siehe unten N 349–355.

<sup>723</sup> Vereinzelt besteht für den Gemeinderat im Falle einer Urnenabstimmung die Möglichkeit, seinen ursprünglichen Hauptantrag der von der Gemeindeversammlung oder dem Parlament abgeänderten Vorlage als Gegenantrag gegenüberzustellen (ZH GG 11 II).

<sup>724</sup> Siehe auch unten N 633. Der Grund dafür ist, dass namentlich die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung bloss für die Totalrevision einer Verfassung vorgesehen ist (vgl. auch unten N 359–363, 426, 438) und das fakultative Referendum sich nur gegen einen einzelnen Parlamentsakt als Ganzem (und nicht Teile davon) richten kann (vgl. dazu unten N 369). In beiden Fällen ist ein sich damit wechselseitig ausschliessender Antrag undenkbar.

<sup>725</sup> Beispielsweise wenn dem Ordnungsantrag, ein Traktandum mit einem anderen zu verbinden, der Ordnungsantrag gegenübersteht, das gleiche Traktandum aufzuspalten (vgl. dazu oben N 242); oder wenn der Ordnungsantrag auf Abstimmung unter Namensaufruf mit jenem auf geheime Abstimmung zusammentrifft (vgl. hierzu Komm ZG Zug GSO, § 61-HAGMANN/HORBER, N 2).

<sup>726</sup> Hierzu gleich N 307; vgl. auch N 787 f.

<sup>727</sup> Bei den indirekten Gegenvorschlägen handelt es sich zudem nie um Anträge aus dem Volk an das Volk, weshalb sie in dieser Arbeit auch nicht vertieft behandelt werden.

<sup>728</sup> Siehe dazu oben N 227–229.

weniger weit gehenden Antrag einschliesst und umgekehrt der weniger weit gehende Antrag den weiter gehenden Antrag nicht ausschliesst.<sup>729</sup> Die quantitative Abstufung ist in erster Linie bei Sachanträgen möglich, doch auch bei Ordnungsanträgen denkbar: So enthält der Antrag auf Vertagung der Versammlung auch jenen auf Verschiebung eines einzelnen Geschäfts. Quantitativ abgestufte Anträge befinden sich zwar auf der gleichen logischen Stufe und sind voneinander unabhängig, doch sollte der weiter reichende Antrag angenommen werden, dann wird der weniger weit reichende Antrag damit gleich mit erledigt. So wären beispielsweise die Anträge, die Steuern um 1 %, 1,25 % oder 1,75 % zu senken, im Antrag, die Steuern um 2 % zu senken, enthalten, denn wer einer Steuersenkung von 2 % zustimmt, würde wohl auch in eine solche von 1 %, 1,25 % oder 1,75 % einwilligen.<sup>730</sup> Wird eine 2-%ige Steuersenkung angenommen, schliesst diese die weniger starken Senkungen daher gleich mit ein und eine Abstimmung über diese wird obsolet.

- 308 Bei diesem Beispiel quantitativ abgestufter Anträge wird auch ersichtlich, dass diese einer Matroschkapuppe gleich ineinandergeschachtelt sein können. Denkbar ist aber auch, dass der am weitesten reichende Antrag mehrere gleichstufige, voneinander unabhängige Anträge umfasst, die zueinander nicht in einem Verhältnis quantitativer Abstufung stehen. So würde etwa der Antrag, ein generelles Fahrverbot in der Altstadt einzuführen, auch folgende Anträge zur Regelung des Verkehrs in der Altstadt umfassen: einen solchen auf Einführung eines Nachtfahrverbots, eines generellen Fahrverbots für Lastwagen und auf Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h. Würde dieser am weitesten gehende Antrag abgelehnt, stünden sich die drei übrig gebliebenen, unabhängigen und nicht bloss quantitativ abgestuften Anträge gegenüber.

---

<sup>729</sup> Zum Ganzen siehe ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 204–206. Eine bloss teilweise inhaltliche Überschneidung reicht nicht aus. Vgl. BGer (I. ÖRA), Urteil vom 03.04.1985 in ZBl 87/1986 172, wobei der erste der beiden darin behandelten Anträge auf Umzonung deshalb den zweiten nicht vollständig umfasste, weil jener zusätzlich zur Umzonung von der Ein- und Zweifamilienhauszone in die Freihaltezone im Gegensatz zum ersten Antrag auch noch eine Umzonung von der Allgemeinen Bauzone in die Zweifamilienhauszone (und damit ein *aliud*) vorschlug. Nach ERNST (ERNST, *ibid.*, N 206) kommt es darauf an, «ob man einen Antrag ohne Änderung des Ziels in einen weniger weit gehenden Antrag und einen Zusatzantrag aufspalten könnte».

<sup>730</sup> Diese Annahme ist naheliegend, jedoch keineswegs zwingend, vgl. dazu N 792.

## D. Abhängigkeit

### 1. Begriff

Abhängig<sup>731</sup> sind Anträge, die vom Bestand eines anderen Antrags abhängen und daher zu diesem «in einem Verhältnis der Unterordnung»<sup>732</sup> stehen.<sup>733</sup> Wird der übergeordnete Antrag beispielsweise zurückgezogen, wird dadurch auch der von ihm abhängige Antrag hinfällig. Abhängige Anträge werden mit Blick auf die logische Abstufung auch als Unteranträge bezeichnet.<sup>734</sup> 309

Bestehen mehrere Unteranträge, können diese wiederum voneinander unabhängig sein oder in einem wechselseitigen Ausschlussverhältnis stehen. Die sich wechselseitig ausschliessenden Unteranträge können jeweils in voneinander getrennte Gruppen zusammengenommen und von den gleichstufigen, unabhängigen Unteranträgen getrennt werden. Bei allfälligen Unter-Unteranträgen ist analog vorzugehen. Das Resultat einer solchen Gruppierung der Anträge im Falle einer Antragshäufung ist ein Entscheidungsbaum. 310

---

<sup>731</sup> Die Abhängigkeit ist von der Selbständigkeit auseinanderzuhalten: Die Selbständigkeit bezieht sich nicht auf andere Anträge, sondern auf die Traktanden (die traktandierten Geschäfte); siehe dazu unten N 324. Die Unterscheidung kommt nur dann zum Tragen, wenn Traktanden nicht als Anträge zu verstehen sind, sondern als blosser Vorgabe eines Verhandlungsgegenstands (siehe dazu unten N 454–468). Nur in diesem letzten Fall sind unselbständige Anträge nicht zwingend gleichzeitig abhängige Anträge.

<sup>732</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; AGVE 1992 483, 486 E. 3a. Zum «logischen Verhältnis der Über- und Unterordnung» vgl. auch CRON, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, 224.

<sup>733</sup> Vgl. als Beispiel Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 E. 4c/bb: Der Hauptantrag des Gemeinderats ging auf Einführung abgestufter Parkplatzersatzabgaben, wohingegen die Abänderungsanträge «A» und «B» lediglich darauf abzielten, das Parkierungsreglement mit Bezug auf die beantragte, abgestufte Parkplatzersatzabgabe zu modifizieren, weshalb diese zum gemeinderätlichen Hauptantrag in einem Unterordnungsverhältnis standen.

<sup>734</sup> REDLICH, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, 498. In der älteren Lehre wird sinngleich der Begriff *Amendement* verwendet (vgl. REDLICH, *ibid.*; TECKLENBURG, *Die parlamentarische Beschlussfassung*, 75 f.).

## 2. Hauptanträge

- 311 Als Hauptantrag im materiellen Sinn werden alle unabhängigen Anträge höchster Stufe bezeichnet.<sup>735</sup> In diesem Sinn sind alle Hauptanträge gleichgeordnet und allen übrigen, diese berührenden Anträgen zum gleichen Geschäft übergeordnet. Der Hauptantrag ist ein Beschlussentwurf, der eigenständig und vollziehbar ist.<sup>736</sup>
- 312 In einem formellen Sinn ist von einem einzelnen Hauptantrag die Rede, wenn dieser gegenüber Alternativenanträgen als erster Antrag eine besondere Stellung einnimmt (so werden die übrigen Alternativenanträge als «Gegenanträge» bezeichnet, da sie sich gegen ihn als Hauptantrag richten).<sup>737</sup> Der Hauptantrag im formellen Sinn wird gewöhnlich von einer Behörde (Parlament, Gemeinderat) und nur ausnahmsweise von Stimmberechtigten gestellt.<sup>738</sup>
- 313 Der Begriff Hauptantrag kann jedoch auch in einem weiten, relativen Sinn verwendet werden, um den Antrag zu benennen, zu welchem ein anderer Antrag in einem direkten Unterordnungsverhältnis steht; so kann ein Unterantrag als Hauptantrag seines Unter-Unterantrags (und dieser wiederum als sein Unterantrag) bezeichnet werden.

---

<sup>735</sup> SZ GOG 26 IV Vierter Satz; JU Lajoux V 22 II Erster Satz; UR Altdorf V 28 II; vgl. LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, 217 f.; ferner TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 83 f.

<sup>736</sup> Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 3.2. THALMANN nennt dabei folgende Arten von Hauptanträgen: «Einfache behördliche Anträge; Behördliche Alternativenanträge; Anträge zu Grundsatzfragen; Initiativen; Gegenvorschläge zu Initiativen; Zusatzantrag der Behörde, der eine behördliche Vorlage ergänzt und nur bei Zustimmung zur Hauptvorlage zum Tragen kommt; Hauptanträge können auch Änderungsanträge aus der Versammlung sein, welche einen behördlichen Hauptantrag in seiner Substanz treffen, vorab durch Streichung ganzer Teile einer komplexen Vorlage.»

<sup>737</sup> Stellvertretend BL GG 67 II Zweiter Satz; GL GG 63 II; NW GemG 54 II; SG GG 38 II; SO GG 58 II; VD Pailly V 72 III; vgl. LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, 218.

<sup>738</sup> Stellvertretend BL GG 67 II Zweiter Satz. Auch diesbezüglich variiert die Terminologie (vgl. bspw. SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 236 Fn. 9: «Grundvorlage»).

### 3. Unteranträge

#### a) *Abänderungsanträge*

Der Begriff «Abänderungsantrag» wird häufig in einem sehr weiten Sinn verwendet, nämlich als Sammelbegriff für alle Sachanträge, die sich berühren.<sup>739</sup> Er umfasst nach diesem Verständnis auch alle Alternativanträge. In einem solchen Sinn hat das Bundesgericht die Abänderungsanträge geradezu zur Essenz und zum Grund der Daseinsberechtigung der Versammlungsdemokratie erhoben.<sup>740</sup> Im Hintergrund eines solchen Verständnisses steht die Unterscheidung zwischen Annahme-, Verwerfungs- und eben Abänderungsanträgen,<sup>741</sup> welche die Anträge im juristischen Sinn folglich den Abänderungsanträgen zuweist.<sup>742</sup> Ich halte diese Begrifflichkeit für irreführend<sup>743</sup> und werde den Begriff in einem engeren, materiellen Sinn verwenden.<sup>744</sup> 314

Ein Abänderungsantrag setzt bereits begrifflich einen bestehenden Antrag voraus, an dem etwas (leicht)<sup>745</sup> geändert werden soll; er unterstellt daher ein Abhängigkeitsverhältnis zu einem bestehenden Antrag. Deshalb wird der Begriff «Abänderungsantrag» im Folgenden nur auf abhängige Anträge («Unteranträge») angewendet.<sup>746</sup> 315

Abänderungsanträge stehen zum ihnen übergeordneten Antrag im Verhältnis eines «Ja, aber»: Das «aber» (der Änderungsantrag) darf nicht so weit gehen, dass kein 316

<sup>739</sup> Vgl. GL KV 65 II und III; BGE 132 I 291, 294 E. 4.1; BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.3; vgl. LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, 218.

<sup>740</sup> Im vielzitierten BGE 132 I 291, 294 E. 4.1.

<sup>741</sup> Stellvertretend ZH GGalt 46 a; HUWYLER, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, 124; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 156.

<sup>742</sup> Annahme- und Ablehnungsanträge sind keine Anträge im juristischen Sinn, siehe dazu oben N 227–229.

<sup>743</sup> Für irreführend halte ich die weitere Begriffsverwendung deshalb, weil im Versammlungssystem eine solche Abhängigkeit von einem Antrag gerade nicht bestehen muss, vgl. unten N 454–468.

<sup>744</sup> Vgl. auch LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, 218 f.

<sup>745</sup> «Abändern» impliziert kleinere Änderungen als «ändern».

<sup>746</sup> In diesem Sinne auch STÖCKLI, Die politischen Rechte, 201 f.; im Grundsatz wohl auch Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 3.3; vgl. ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 222 f.

«Ja» mehr besteht; entfällt der Hauptantrag (und damit das «Ja»), wird auch der Abänderungsantrag (und damit das «aber») hinfällig.<sup>747</sup>

- 317 Der Abänderungsantrag kann eine inhaltliche oder formelle Anpassung des übergeordneten Antrags (Abänderung i.e.S.), eine Streichung eines oder mehrerer seiner Teile, seine Ergänzung («Ergänzungsantrag») oder auch eine Kombination dieser Massnahmen vorsehen.<sup>748</sup>
- 318 Nur dem beschlussbefugten Organ kann erlaubt werden, einen Antrag zu ändern. So ist es im Versammlungssystem häufig zulässig, dass die versammelten Stimmberechtigten in der Beratung eines Antrags Abänderungsvorschläge einbringen und am Ende der inzwischen abgeänderte Antrag dem Status quo gegenübergestellt wird. Solche Änderungen an einem Antrag müssen jedoch von der Mehrheit der versammelten Stimmberechtigten angenommen werden. Der (Haupt-)Antrag wird somit unverändert der (Eventual-)Abstimmung in der Versammlung unterstellt, wenn Änderungen daran vorgenommen werden sollen.
- 319 Als Varianten werden verbreitet Abänderungsanträge bezeichnet, die zueinander in einem wechselseitigen Ausschlussverhältnis (Alternativität) stehen.<sup>749</sup>
- 320 Abänderungsanträge sind zwar in erster Linie bei Sachanträgen denkbar, doch können sie auch bei Ordnungsanträgen vorkommen.<sup>750</sup> Insbesondere bei Anträgen, die ein Verfahren anstossen (Verfahrenseinleitungsinitiativen) oder bloss die Grundzüge der auszuarbeitenden Regelung festlegen (Grundsatzanträge), sind Abänderungsanträge betreffend die zeitliche Ausgestaltung, die involvierten Organe oder die Reihenfolge der vorzunehmenden Schritte möglich. Als Beispiele

---

<sup>747</sup> Anstelle des «Ja, aber» kann auch ein «wenn schon X, dann wenigstens X2» treten.

<sup>748</sup> Einzelnen werden diese drei Änderungsmöglichkeiten häufig genannt, die Möglichkeit ihrer Kombination wird jedoch nicht angesprochen (vgl. CRON, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, 184; EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 60; SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 237 f.; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 201 f.). Neben diesen Arten von Abänderungsanträgen nennt THALMANN zusätzlich die «Unteränderungsanträge zu einzelnen Punkten eines Änderungsantrags» sowie die «Eventualanträge von Behörden, die sich auf Modifikation einer Vorlage im Rahmen von Einzelpunktanträgen bewegen» (Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 3.3).

<sup>749</sup> Die Begrifflichkeit ist nicht gefestigt. So verwendet etwa ZH KV 34 I Bst. a den Begriff «Variante» auch für sich wechselseitig ausschliessende («alternative») Hauptanträge.

<sup>750</sup> Vgl. jedoch GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 361.

für solche Ordnungsanträge als Abänderungsanträge können beim Antrag auf Totalrevision der Verfassung die Unteranträge auf Ausarbeitung einer solchen durch das Parlament oder durch einen Verfassungsrat gelten.<sup>751</sup>

**b) *Ordnungsanträge als Unteranträge***

Auch Ordnungsanträge, die keine Hauptanträge sind, hängen immer von der Existenz des Hauptantrags ab und sind daher immer Unteranträge, denn ohne den Hauptantrag gibt es auch das Beschlussverfahren nicht, auf das sie sich beziehen. Doch im Gegensatz zu den Sachanträgen handelt es sich bei den Ordnungsanträgen als Unteranträge – von den eben genannten Ausnahmefällen abgesehen – nicht um Abänderungsanträge, denn sie zielen nicht auf den Hauptantrag selbst, sondern allein auf dessen Beschlussverfahren. 321

## § 16 Spezifische Antragsarten

### I. Allgemeines

Neben den vorgestellten, im Versammlungssystem verbreitet vorkommenden Antragsarten haben sich im Versammlungssystem vereinzelt und im Urnensystem fast durchgehend spezifische Antragsarten etabliert. Das «Spezifische» an diesen Antragsarten ist, dass ihr Inhalt und Verfahren vom Recht stark ausgeprägt wurden und sie eine gewisse Eigenständigkeit aufweisen. Im Urnensystem sind angesichts der beschränkten Zulassung von Antragsarten alle diese als «spezifische» zu qualifizieren, dagegen rechtfertigt sich eine solche separate Erwähnung von Antragsarten im Versammlungsverfahren nur bei selbständigen Anträgen. Diese werden im Folgenden vorgestellt und systematisch eingeordnet. 322

In Bezug auf die gesetzliche Grundlage ist vorzuschicken, dass die Grundzüge der Antragsrechte in der Verfassung des jeweiligen Gemeinwesens verankert sein müssen.<sup>752</sup> Das ergibt sich im Falle von Antragsrechten betreffend die Verfassung 323

<sup>751</sup> Siehe dazu unten N 363.

<sup>752</sup> Jüngst etwa Verfassungsgericht (GE), Urteil ACST/15/2019 vom 25.03.2019, E. 3d; vgl. BGer, Urteil 1P.470/2005 vom 23.12.2005 E. 4; Komm GR KV, Art. 19-SCHULER, N 6.

bereits aus formellen Gründen. Zur gleichen Forderung gelangt man auch aus materiellen Gründen, denn angesichts ihrer Bedeutung für die Kompetenzzuteilung zum Volk als Staatsorgan und das Funktionieren des Gemeinwesens sind die Grundzüge aller Antrags- und Beschlussrechte des Stimmvolks der jeweiligen materiellen Verfassung zuzuordnen.

## II. Im Versammlungssystem

### A. Selbständige Antragsbegehren im Versammlungssystem

- 324 Das Versammlungssystem kennt selbständige und unselbständige Anträge. Selbständig sind Anträge, die der Versammlung ein Geschäft zur Beschlussfassung neu einbringen. Unselbständig sind dagegen solche, die hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Tragweite unter ein zur Behandlung in der Versammlung angekündigtes (auf der Traktandenliste<sup>753</sup> aufgeführtes) Geschäft subsumierbar sind.<sup>754</sup> Das Versammlungssystem kennt, wie bereits besprochen, eine grosse Fülle an unselbständigen Anträgen. An dieser Stelle interessieren die selteneren selbständigen Anträge und Antragsbegehren. Dabei handelt es sich um solche auf Traktandierung und auf Einberufung einer Versammlung.
- 325 Verbreitet verfügen die Stimmberechtigten auf Gemeindeebene über das Recht, der Versammlung die Überweisung eines nicht traktandierten Gegenstandes an den

---

<sup>753</sup> Vgl. stellvertretend AG GG 23 I Erster Satz; FR GG 12 II Erster Satz; TG GG 9. Singleich wird teilweise der Begriff «Geschäftsverzeichnis» (etwa BE GV 10 I; SZ GOG 18 II Erster Satz) verwendet.

<sup>754</sup> BL GG 68 [Titel]; vgl. BGE 115 Ia 201, 204 E. 3a; LGVE 2008 III Nr. 6, 365, 367 f. E. 5.1; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 628; BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 23; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 132; HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 169; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 152; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 235 f.; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 197; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 2 f.; WEISS, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, 189 f. Vor allem in der älteren Lehre wird der selbständige Antrag als «Motion» bezeichnet (vgl. REDLICH, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 499).

Gemeinderat zum Bericht und Antrag vorzuschlagen («Vorschlagsrecht»)<sup>755, 756</sup> Bei diesem selbständigen Antragsbegehrensrecht handelt es sich um «ein Rechtsinstitut, das der Sache nach als Initiativrecht zu betrachten ist»<sup>757</sup>. Es wird als «staatsrechtlich bemerkenswert» gewürdigt<sup>758</sup> und im Anschluss an GIACOMETTI<sup>759</sup> als das «eigentliche Initiativrecht» der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung bezeichnet.<sup>760</sup> Im Gegensatz zum Volksinitiativrecht im Urnen-system ist der Antrag ein an der Versammlung abänderbarer Entwurf.

Auszuüben ist dieses Recht typischerweise von an der Versammlung teilnehmenden Stimmberechtigten unter dem Traktandum «Varia»<sup>761</sup>, «Verschiedenes»<sup>762</sup> oder «allgemeine Umfrage»<sup>763</sup> gegen Ende einer Versammlung, das heisst nach der Beratung aller übrigen traktandierten Geschäfte.<sup>764</sup> Einige Kantone lassen die Einreichung solch selbständiger Anträge jedoch bereits vor der Versammlung

326

<sup>755</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 417; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 111.

<sup>756</sup> AG GG 28 I; BE GV 10 II; GR GPR 75 I Bst. b i.V.m. II («Motion»); JU LC 80 II; SG GG 45 III; SH GG 38; SO GG 45 und 46 («Motion» (und «Postulat»)); TG GG 10; TI LOC 37 («mozione»); ZG GG 80 I und III («Motion»); AGVE 2001 551, 552 E. 2a.

<sup>757</sup> BGer, Urteil 1C\_161/2007 vom 18.02.2008 E. 1.1.

<sup>758</sup> Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 13.

<sup>759</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 542 f.: «Dieses Antragsrecht der Stimmberechtigten bezüglich neuer Gegenstände, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen, stellt das eigentliche Volksinitiativbegehrens- und Volksinitiativrecht im Gemeindeverbande mit ordentlicher Gemeindeorganisation dar [...]»

<sup>760</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 417; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 233 f. Ebenfalls im Anschluss an GIACOMETTI (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 421 und 542 f.) wird das selbständige Antragsbegehrensrecht an die Versammlung mit Blick auf die «Trägerschaft» des Antrags als «Referendumsinitiative» qualifiziert (vgl. etwa SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 234; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 253 f.).

<sup>761</sup> Vgl. LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 50; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 86.

<sup>762</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 417.

<sup>763</sup> Vgl. SG GG 45 III; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 233 f.

<sup>764</sup> Vgl. BL GPR 68 I.

zu,<sup>765</sup> was den Kreis der Antragsberechtigten faktisch vergrössert. Die Versammlung kann ein solches Antragsbegehren besprechen und dieses für erheblich erklären.<sup>766</sup>

- 327 Das Erfordernis der Erheblicherklärung durch die Versammlung ist der Grund dafür, dass von einem Antragsbegehrensrecht und nicht von einem Antragsrecht die Rede ist. Erst durch die Erheblicherklärung wird das Antragsbegehren zum Antrag an die (nächste) Versammlung. Wird das Antragsbegehren für erheblich erklärt, ist der daraus folgende Antrag vom Gemeinderat entgegenzunehmen, ansonsten wird das Antragsbegehren abgeschrieben. Die Erheblicherklärung verpflichtet den Gemeinderat dazu, das überwiesene Geschäft auf der Traktandenliste der nächsten oder einer nächsten Versammlung aufzuführen,<sup>767</sup> hierzu Bericht zu erstatten, einen Beschlusssentwurf auszuarbeiten und Antrag zu stellen.<sup>768</sup> Ihm steht dabei die Möglichkeit offen, einen Alternativantrag zu stellen.<sup>769</sup> Sollte der Gemeinderat

---

<sup>765</sup> Siehe dazu gleich unten N 332–334.

<sup>766</sup> Vereinzelt ist vorgesehen, dass über die Erheblicherklärung erst an der folgenden Versammlung, mit Stellungnahme des Gemeinderats, abgestimmt werden kann, vgl. BL GPR 68 IV; SO GG 45 III–V (für den Fall von Dringlichkeit vgl. auch SO GG 46); und ZG GG 80 II und III. Auch im Kanton St. Gallen ist vorgesehen, dass der Gemeinderat der Versammlung entweder Gutheissung der Erheblicherklärung der «Volksmotion», Gutheissung mit geändertem Wortlaut oder Nichteintreten beantragt (SG GG 83 I).

Das Stellen von Ordnungsanträgen bei der Behandlung der Erheblicherklärung selbständiger Anträge ist sehr eingeschränkt, wie BL GG 68 IV<sup>bis</sup> treffend festhält: «Beim Geschäft über die Erheblicherklärung sind Anträge auf Nicht-Eintreten, auf Verschieben, auf Rückweisung an den Gemeinderat oder auf Überweisung an eine Kommission unzulässig.»

<sup>767</sup> Stellvertretend AG GG 28 I; LU Egolzwil V 21 II und III; hingegen BE GV 10 II: «einer späteren Versammlung»; BL GG 68 V: «innerhalb eines halben Jahres [...] rechtzeitig [...], dass ihr Zweck nicht vereitelt wird»; GR GPR 75 II: «der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung, spätestens innert Jahresfrist»; SCHERRER zu SG: «innert nützlicher Frist» (SCHERRER, *ibid.*, 234 f.); SH GG 38 III: «Spätestens innerhalb eines Jahres [...]. Die Gemeindeversammlung kann die Frist angemessen verlängern»; TG GG 10 III i.V.m. TG Affeltrangen V 18: «innert Jahresfrist»; TG GG 10 III i.V.m. TG Berlingen V 15 II: «an der nächsten ordentlichen Gemeindeversammlung»; vgl. auch AGVE 2001 551, 552 E. 2a.

<sup>768</sup> Im Kanton Schaffhausen kann der Gemeinderat auf sein Vorprüfungsrecht verzichten (SH GG 38 IV).

<sup>769</sup> Ausdrücklich BL GG 68 VI; GR GPR 75 II.

ausserstande sein, Bericht und Antrag zu stellen, hat er die Gründe hierfür darzulegen.<sup>770</sup> Die Gemeindeversammlung schafft mit der Erheblicherklärung (einem Ordnungsbeschluss<sup>771</sup>) eines solchen Antragsbegehrens einen verbindlichen Auftrag an den Gemeinderat; nur sie kann ihn von diesem wieder entbinden<sup>772</sup> und sie ist es auch, die in der Sache Beschluss fasst.

Das Erfordernis der Erheblicherklärung<sup>773</sup> entspricht funktional dem Unterstützungsquorum bei Pluralanträgen: Es geht in beiden Fällen um eine Hürde für das Zustandekommen eines Antrags, die in erster Linie bezweckt, dass nur politisch relevante Anträge die zuständigen Behörden zu Handlungen verpflichten.<sup>774</sup> Für die Erheblicherklärung ist es entsprechend auch zulässig, reglementarisch die Zustimmung einer qualifizierten Minderheit genügen zu lassen.<sup>775</sup> 328

Dass sich ein solches selbständiges Antragsbegehren nur auf Gegenstände beziehen darf, die in den Kompetenzbereich der Versammlung fallen – wie dies oft in den Gesetzen festgehalten wird –, ist selbstverständlich. Dagegen stellt sich die Frage, wie konkret oder allgemein etwas verlangt werden kann. Die gesetzlichen Grundlagen schweigen sich darüber aus.<sup>776</sup> Nach RASCHEIN/VITAL besteht das 329

---

<sup>770</sup> AG GG 28 II.

<sup>771</sup> Der selbständige Antrag des Versammlungsteilnehmers enthält implizit auch den Ordnungsantrag auf Erheblicherklärung seines Sachantrags.

<sup>772</sup> RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 111 f.

<sup>773</sup> Vereinzelt ist ausdrücklich vorgesehen, dass der Gemeinderat von sich aus eine Vorlage aufgrund eines selbständigen Sachantrags ausarbeiten kann und das Erfordernis der Erheblicherklärung damit entfällt (vgl. BL GG 68 IV; hierzu auch BGer, Urteil 1C\_161/2007 vom 18.02.2008). Ohne eine ausdrückliche Regelung ist dies auch im Kanton Aargau der Fall: Der Gemeindeammann kann als Präsident des Gemeinderats und als Versammlungsleiter durch eine freiwillige Entgegennahme eines selbständigen Sachantrags in der Versammlung dessen Erheblicherklärung obsolet machen (AGVE 2001 551, 552 E. 2a; vgl. bereits EICHENBERGER, Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, 138).

<sup>774</sup> In beiden Fällen geht es um das Zustandekommen von Anträgen, vgl. dazu LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 50 f.; und oben N 226. Diese Vergleichbarkeit von Erheblicherklärung und Unterstützungsquorum geht auch daraus hervor, dass etwa in GR (GR GPR 75 I) ein solcher Antrag entweder ausserhalb der Versammlung als Pluralantrag oder während der Versammlung durch Erheblicherklärung gestellt wird.

<sup>775</sup> Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 14.

<sup>776</sup> GR GPR 75 I verlangt eine allgemeine Anregung (ausgearbeitete Entwürfe sollen von den Gemeinden aber auch zugelassen werden dürfen, so VITAL, Das Verfahren in der

Antragsbegehren darin, dass der Gemeindevorstand «sich einer bestimmten Frage annehmen und darüber der Gemeindeversammlung Anträge unterbreiten» möge;<sup>777</sup> das erweckt den Eindruck, dass dieses Vorschlagsrecht als Ordnungsantragsbegehren aufzufassen ist, mit dem die Versammlung den Gemeinderat nur verbindlich mit der Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs beauftragen kann, ohne ihm hierfür eine Stossrichtung vorgeben zu können. Die Versammlung würde die Frage aufwerfen (verbindliche Vorgabe des Beschlussgegenstands), der Gemeinderat arbeitete dagegen die Anträge aus (Verfassung der Beschlussentwürfe).<sup>778</sup> Dass die Versammlung mit dem Vorschlagsrecht auch die Möglichkeit hat, dem Gemeinderat das Ziel der auszuarbeitenden Beschlussentwürfe vorzugeben, scheint jedoch allgemein angenommen zu werden und wird auch von RASCHEIN/VITAL nicht bestritten.<sup>779</sup> Meiner Ansicht nach erlaubt dieses Vorschlagsrecht, sowohl Ordnungs- als auch Sachantragsbegehren zu stellen.<sup>780</sup>

- 330 Sind die Vorgaben der Versammlung jedoch auf die Stossrichtung eines auszuarbeitenden Beschlussentwurfs beschränkt, oder kann die Versammlung mit dem Vorschlagsrecht selbst einen Beschlussentwurf einbringen? Es ist davon auszugehen – eine abweichende gesetzliche Regelung vorbehalten –, dass mit diesem selbstständigen Sachantragsbegehrensrecht die Erheblicherklärung selbst von Anträgen, die dem Gemeinderat keinerlei inhaltlichen Spielraum belässt, durchgesetzt werden kann. Dass nicht der Wille des Gemeinderats für die Ausarbeitung des Beschlussentwurfs aufgrund eines erheblich erklärten Antrags ausschlaggebend ist, zeigt gerade das dem Gemeinderat zum Teil ausdrücklich eingeräumte Alternativantragsrecht; vielmehr ist der Gemeinderat gehalten, den Sachantrag den Vorgaben der Versammlung getreu umzusetzen.<sup>781</sup> Es ist auch nicht in erster Linie der

---

bündnerischen Gemeindeversammlung, 85 f.; und LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 52). Nach SO GG 45 I hat die «Motion» ein «bestimmtes Begehren und eine Begründung zu enthalten».

<sup>777</sup> RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 111.

<sup>778</sup> In diesem Sinn auch VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 85.

<sup>779</sup> Vgl. RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 112.

<sup>780</sup> Der Hauptanwendungsfall dürften Sachanträge sein, doch sind Fälle denkbar, bei denen die Stimmberechtigten sich auf das Anstossen einer inhaltsoffenen Gesetzgebung zu einem bestimmten Gegenstand beschränken möchten, was im Sinne eines Minus zugelassen sein muss.

<sup>781</sup> In diesem Sinn auch VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 86 f.; und LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons

Sinn dieses selbständigen Antragsbegehrensrechts, den Gemeinderat zu gesetzgeberischen Tätigkeiten zu bewegen. Vielmehr soll diesem die Möglichkeit gegeben werden, zu mehr oder weniger konkreten Anträgen Abklärungen zu treffen und die Stimmberechtigten mit seinem Bericht auf den für die Beschlussfassung notwendigen Kenntnisstand zu setzen sowie ihnen mit seinem Beschlussentwurf oder Alternativantrag eine rechtlich solide Lösung anzubieten.

Das selbständige Antragsbegehrensrecht eines jeden an der Versammlung teilnehmenden Stimmberechtigten bedeutet folglich auch, dass die angekehrten Anträge von der Versammlung abgeändert werden können. Nicht ausgeschlossen sind damit zeitintensive Diskussionen und komplizierte Abstimmungsverfahren wegen Antragshäufungen, nachdem die Beschlussfassung über alle traktandierten Geschäfte abgeschlossen ist. 331

## **B. Selbständige Anträge und Antragsbegehren ausserhalb der Versammlung**

Anträge auf die Traktandierung eines Geschäfts sowie, als Unterantrag zu einem solchen, der Antrag auf Einberufung einer Versammlung zur Beratung ebendieses Geschäfts können üblicherweise auch ausserhalb der Versammlung gestellt werden. 332

Mit einem Antrag auf Traktandierung kann eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter (Pluralantrag) den Gemeinderat verpflichten, ein Geschäft zu traktandieren.<sup>782</sup> Dieser Antrag muss ein einzelnes, bestimmtes Geschäft bezeichnen und ist zu begründen.<sup>783</sup> Da die Stimmberechtigten im Rahmen der Versammlung den Antrag einer Volksinitiative auf Traktandierung noch abändern und konkretisieren können, erübrigt sich eine Unterscheidung nach der Formulierungsform.<sup>784</sup> Der Antrag auf Traktandierung kann entweder als selbständiges Antragsrecht oder als selbständiges Antragsbegehrensrecht konzipiert sein. Im zweiten Fall wird der Ge- 333

---

Graubünden, 51–53; vgl. auch HEINIGER, Der Gemeinderat, 135 Fn. 32; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 112.

<sup>782</sup> Stellvertretend AG GG 22 II Erster Satz.

<sup>783</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 185.

<sup>784</sup> Vgl. BAUMANN, *ibid.*, 185 f.

meinderat nur dann verbindlich zur Ausarbeitung eines Berichts und Antrags beauftragt, wenn die Versammlung das entsprechende Antragsbegehren für verbindlich erklärt.<sup>785</sup>

- 334 Beim Antrag auf Einberufung einer Versammlung zur Behandlung eines bestimmten Geschäfts handelt es sich um einen Ordnungsantrag. Dieser ist jedoch von einem Sachantrag abhängig, denn um beschlussfähig zu sein, muss eine ausserordentliche Gemeindeversammlung nicht nur einberufen werden, sondern auch mindestens ein Geschäft zur materiellen Behandlung traktandiert haben.<sup>786</sup> Anträge auf Einberufung einer Versammlung sind ebenfalls als Pluralanträge konzipiert.

### **C. Selbständiges Antragsbegehrensrecht an die Glarner Landsgemeinde (Memorialsantragsrecht)**

- 335 Der Kanton Glarus räumt jedem einzelnen Stimmberechtigten das Recht ein, selbständige Antragsbegehren («Memorialsanträge») zu stellen.<sup>787</sup> Dieses sehr weitgehende selbständige Antragsbegehrensrecht wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass der Landrat (Parlament) nicht nur über die rechtliche Zulässigkeit zu entscheiden hat, sondern auch darüber befinden kann, ob ein Memorialsantrag «erheblich», das heisst «politisch berechtigt und [...] zweckmässig»<sup>788</sup>, erscheint; für diesen Erheblichkeitsentscheid wird die Unterstützung von zehn der insgesamt sechzig Mitglieder des Landrates verlangt.<sup>789</sup>

---

<sup>785</sup> Stellvertretend BL GG 68 II und IV; und ZG GG 80 I–III.

<sup>786</sup> Stellvertretend AG GG 22 II Zweiter Satz; BL GG 54 II; FR GG 11 II Bst. a; SZ GOG 17 I Bst. c; und TI LOC 18 I Bst. b i.V.m. 19; und für die Glarner Landsgemeinde GL KV 63 III. Vgl. BAUMANN, *ibid.*, 438; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 42-THALMANN, N 1. Sollte sich der Sachantrag als ungültig erweisen und der Einberufung damit ein gültiger Sachantrag fehlen, fällt auch der Ordnungsantrag auf Einberufung einer Versammlung dahin (vgl. BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 438). Ein analoges Recht besteht zum Teil zur Einberufung des Parlaments (stellvertretend AG GG 69 Bst. c; BAUMANN, *ibid.*, 438 f.).

<sup>787</sup> GL KV 58 I Erster Satz.

<sup>788</sup> SCHWEIZER, *Komm GL KV Entwurf*, 164; vgl. STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, 260.

<sup>789</sup> GL KV 59 II Erster Satz i.V.m. 82 I Zweiter Satz.

Die unerheblich erklärten Antragsbegehren sind nun aber im Landsgemeindememorial (dieses entspricht der Traktandenliste für die Landsgemeindeversammlung samt ausführlicher Abstimmungsbroschüre<sup>790</sup>) – gesondert – aufgeführt; auf sie kann die Landsgemeinde auf besonderen Antrag hin eintreten und sie gleich ablehnen oder ihre Behandlung auf das folgende Jahr hin beschliessen.<sup>791</sup> Die Erheblicherklärung durch einen Teil des Parlaments ist daher nicht Bedingung für das Zustandekommen eines Memorialantrags, ihr Fehlen kann die Landsgemeinde durch die eigene Erheblicherklärung ersetzen. Die Erheblichkeitsprüfung durch den Landrat dient als Filter, um die Landsgemeinde vor Belanglosigkeiten zu schützen.<sup>792</sup> Die Erheblicherklärung durch den Landrat oder die Landsgemeinde betreffen beide das Zustandekommen des Memorialantrags und haben eine mit dem Unterstützungsquorum bei einer Pluralinitiative vergleichbare Funktion.<sup>793</sup> 336

Ein eingereichter Memorialsantrag kann vom Landrat nach der Erheblicherklärung zudem ergänzt werden und damit abgeändert der Landsgemeinde vorgelegt werden,<sup>794</sup> was ihn wiederum als unverbindliche Anregung an den Landrat erscheinen lässt. Der ursprünglich eingereichte Memorialsantrag ist jedoch im Landsgemeindememorial wörtlich wiederzugeben<sup>795</sup> und kann daher von jedem Stimmberechtigten während der Versammlung der Fassung des Landrats als Gegenantrag gegenübergestellt werden.<sup>796</sup> Mit dem Memorialsantrag kann ein Stimmberechtigter die Beschlussfassung der Landsgemeinde zu einem bestimmten Geschäft einfordern und gleichzeitig einen bestimmten Beschluss vorschlagen,<sup>797</sup> dass der vorgeschlagene Beschluss nicht zwingend der Landsgemeinde 337

---

<sup>790</sup> Vgl. zum Memorial STAUFFACHER, *ibid.*, 228–232.

<sup>791</sup> GL KV 62 II i.V.m. 65 IV.

<sup>792</sup> SCHWEIZER, *Komm GL KV Entwurf*, 164; STAUFFACHER, *Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus*, 261. Die Erheblicherklärung scheint in der Praxis zudem sehr zurückhaltend angewendet zu werden, vgl. STAUFFACHER, *ibid.*

<sup>793</sup> Vgl. oben N 226 und 328.

<sup>794</sup> Vgl. SCHWEIZER, *Komm GL KV Entwurf*, 157; von dieser direkten Abänderungsmöglichkeit mache der Landrat jedoch in jüngerer Zeit keinen Gebrauch mehr (SCHAUB, *Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde*, 236 Fn. 16).

<sup>795</sup> GL KV 62 I.

<sup>796</sup> Vgl. SCHWEIZER, *Komm GL KV Entwurf*, 157.

<sup>797</sup> Zum Antrag auf Traktandierung im Allgemeinen siehe oben N 324–337.

unverändert vorgelegt werden muss, ändert nichts daran, dass es sich beim Memorialsantrag um ein selbständiges Antragsbegehren an das Volk handelt.<sup>798</sup>

## **D. Das selbständige Sachantragsrecht (Einzelinitiative) an die Innerrhoder Landsgemeinde**

- 338 RYFFEL nennt die Einzelinitiative zu Recht «das weitgehendste aller Volksrechte» und «eine ausschliesslich den Landsgemeindekantonen eigentümliche Einrichtung», die «mit dem Referendum und [dem] Urnensystem kaum vereinbar» ist.<sup>799</sup>
- 339 Ein selbständiges Sachantragsrecht (Einzelinitiativrecht) an die Landsgemeinde kennt der Kanton Appenzell Innerrhoden.<sup>800</sup> Jeder Stimmberechtigte kann durch Einreichung eines selbständigen Sachantrags die Abänderung der Verfassung sowie den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Gesetzen beantragen.<sup>801</sup> Wird dieser bis am 31. Mai dem Grossen Rat eingereicht, wird er von ihm geprüft, begutachtet und der nächsten ordentlichen Landsgemeindeversammlung unterbreitet.<sup>802</sup> Dies führt, in Verbindung mit dem Umstand, dass Abänderungsanträge in der Landsgemeindeversammlung nicht zulässig sind,<sup>803</sup> dazu, dass dieser selbständige Sachantrag eine Vorlage und nicht bloss einen Entwurf zum Inhalt hat.<sup>804</sup> Es kann daher im Falle des selbständigen Sachantrags an die innerrhodische Landsgemeinde von einer Einzelinitiative gesprochen werden.

---

<sup>798</sup> In diesem Sinne auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 260 f. SCHAUB ordnet den Memorialsantrag dagegen zwischen Volksinitiative und Volksmotion ein (SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 236 Fn. 16). Der Antrag auf Traktandierung kann auch als reiner Ordnungsantrag (Verfahrenseinleitungsinitiative) ausgestaltet sein.

<sup>799</sup> RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 281.

<sup>800</sup> AI KV 7<sup>bis</sup>.

<sup>801</sup> AI KV 7<sup>bis</sup> I.

<sup>802</sup> AI KV 7<sup>bis</sup> VI.

<sup>803</sup> AI VLG 11 II Erster Satz.

<sup>804</sup> Als Beispiel kann etwa die als 13. Traktandum an der ordentlichen Landsgemeinde vom 30.04.2017 behandelte (Einzel-)Initiative von Rolf Inauen zur politischen Neustrukturierung des Kantons Appenzell Innerrhoden genannt werden, vgl. das zugehörige Protokoll unter <[www.ai.ch/politik/landsgemeinde/archiv-landsgemeinden/30-april-2017](http://www.ai.ch/politik/landsgemeinde/archiv-landsgemeinden/30-april-2017)> (19.11.2019).

### III. Im Urnensystem

#### A. Vorkommen und Bedeutung

Sind im Versammlungssystem im Rahmen einer Versammlung grundsätzlich nahezu alle Antragsarten zulässig, kann im Urnensystem nur eine kleine Auswahl Antragsarten verwendet werden.<sup>805</sup> Das Urnensystem schränkt das Antragsrecht im Vergleich zum Versammlungssystem stark ein und stellt ganz spezifische Anforderungen an die Antragsarten. Das Urnensystem soll (nur) breit abgestützte Anträge aus dem Volk zu allen wichtigen politischen Fragen in einem ansonsten repräsentativdemokratischen System zulassen.<sup>806</sup> Es entlastet das Stimmvolk durch die Einschränkung des Antragsrechts. Daraus sind spezifische Antragsarten hervorgegangen, die sich in fast allen Urnensystemen finden und sich in ihren Grundzügen stark gleichen. 340

Die eben eingeführten Unterscheidungskriterien zu den Anträgen im Allgemeinen dienen im Folgenden dazu, die Grundzüge der Antragsarten im Urnensystem darzustellen und zu systematisieren. Vorweg ist zu bemerken, dass die Unterscheidung zwischen Sach- und Ordnungsanträgen bei den Antragsarten im Urnensystem soweit ersichtlich weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung vorgenommen wird. Die Folge ist meiner Ansicht nach, dass die dogmatische Durchdringung der Materie dadurch unvollständig bleibt. 341

Nach der von mir vorgeschlagenen Typisierung teilen sich die Anträge im Urnensystem ebenfalls in Ordnungs- und Sachanträge auf, wobei alle Formen des Referendums, einschliesslich der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung, zu den Ordnungsanträgen und alle Formen der Volksinitiative, einschliesslich des Volks-Alternativantrags (konstruktives Referendum), zu den Sachanträgen zu zählen sind. 342

---

<sup>805</sup> Zum Ausdruck kommt das bspw. in NW GemG 69: «Gegen-, Abänderungs- und Verwerfungsanträge können [...] nur an der Gemeindeversammlung gestellt werden.» und NW GemG 79 (bei Urnenabstimmungen): «Es können nur Anträge auf Annahme oder Verwerfung gestellt werden; Gegen- und Abänderungsanträge sind unzulässig.»

<sup>806</sup> Das Urnensystem kann auch als Ergänzung des Versammlungssystems eingeführt werden, namentlich da, wo die Stimmbürgerschaft die Versammlungen nicht mehr uneingeschränkt als ihr Abbild oder auch nur als ihre Vertretung anerkennen.

## B. Die Volksinitiative

### 1. Grundform

- 343 Mit der Volksinitiative kann der Antragsteller (üblicherweise ein Bruchteil des Stimmvolks) dem Stimmvolk einen selbständigen Sachantrag betreffend einen Erlass oder einen Verwaltungsakt zum rechtsverbindlichen Beschluss vorlegen.<sup>807</sup> Die Volksinitiative kann jederzeit gestellt werden und ist weder an die Durchführung einer Versammlung noch eines Rechtssetzungsverfahrens gebunden.<sup>808</sup> Der Sachantrag kann als allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf formuliert sein.
- 344 Die Volksinitiative ist im Urnensystem soweit ersichtlich durchgehend als Pluralantrag konzipiert.<sup>809</sup> Das als «Einzelinitiative» bezeichnete Instrument auf

---

<sup>807</sup> Vgl. zum Ganzen anstelle vieler GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 95–98; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 361–371. Es handelt sich bei ihr um einen «Antrag aus dem Volke an das Volk», wie das Bundesgericht bereits früh und zu Recht bemerkt hat (BGE 25 I 64, 77 E. 5, m.w.H.). Das Bundesgericht führt weiter aus: «Das Initiativrecht ist ein öffentliches Recht, kraft dessen eine Anzahl Stimmberechtigter einen Vorschlag für ein Gesetz oder einen allgemein verbindlichen Beschluss einbringen und verlangen kann, dass darüber das Volk befragt werde. Das ist allen Normierungen des Initiativrechts gemeinsam, dass über den Vorschlag der Initianten der endgültige Entscheid beim Volke steht. Hierin berührt sich die Initiative mit dem Anzugsrecht der Landsgemeindekantone, das in gewissem Sinne wohl als ihr Vorbild bezeichnet werden darf und welches, teilweise nach langem, wechselndem Kampfe mit den Präentionen der Behörden, überall zum Durchbruch gelangt ist.»

<sup>808</sup> Vgl. auch ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 1.

<sup>809</sup> Hingegen bestehen nach AUERS Terminologie im Urnensystem zum Teil «indirekte Einzelinitiativen», welche die Unterstützung der Mehrheit des Parlaments benötigen, sowie «unterstützte direkte Einzelinitiativen», die bloss auf die Unterstützung eines kleineren Bruchteils des Parlaments angewiesen sind (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1056–1058).

kantonalen Ebene im Kanton Zürich<sup>810</sup> sowie in Zürcher Parlamentsgemeinden<sup>811</sup> ist von der Zustimmung des Parlaments abhängig, weshalb es sich nicht um eine eigentliche Volksinitiative handelt.<sup>812</sup> Auch die Parlamentsgemeinden der Kantone Basel-Landschaft und Zug kennen solche «Einzelinitiativen», bei denen es sich nicht um Volksinitiativen handelt, da deren Weiterbehandlung von einer Erheblicherklärung<sup>813</sup> oder von einem einwilligenden Beschluss des Gemeindeparlaments<sup>814</sup> abhängt.

Zum Teil wird die Volksinitiative als ein Instrument verstanden, das sich in erster Linie an das Parlament richtet und nur allenfalls, in einem zweiten Schritt, in einem Referendum dem Stimmvolk vorzulegen sei.<sup>815</sup> Vereinzelt kommt dieses Verständnis auch in Rechtsnormen zum Ausdruck.<sup>816</sup> Meiner Ansicht nach wird bei einer solchen Sicht dem Umstand zu wenig Rechnung getragen, dass das Volksinitiativverfahren eine Einheit von der Antragstellung bis zur Beschlussfassung bildet. Auch scheint mir darin die Rolle des Parlaments als institutionell zu bedeutend. Die Beschränkung der Volksinitiative auf ihre verfahrensanstossende Funktion wird dem Umstand nicht gerecht, dass diese im Gegensatz zu einer Volksmotion zwingend (angenommen oder) der Volksabstimmung unterstellt werden muss; es steht nicht im Belieben des Parlaments, den Sachantrag der Volksabstimmung zu unterstellen oder ihn in geänderter Form anzunehmen. Daran ändert auch

<sup>810</sup> Für die materielle Behandlung müssen bereits 60 der insgesamt 180 Mitglieder des Kantonsrats eine Einzelinitiative provisorisch unterstützen (ZH KV 31 I i.V.m. 50 II). Der Volksabstimmung wird diese nur unterstellt, falls eine Mehrheit des Kantonsrats sie unterstützt (ZH KV 31 II) – und der Beschluss dem Referendum untersteht (ZH KV 32 und 33; vgl. Komm ZH KV, Art. 31-SCHUHMACHER, N 17–21). Eingehend zur kantonalzürcherischen Einzelinitiative HOFFMANN-NOWOTNY, Einzelinitiative und Volksmotion; und KOTTUSCH, Die Einzel- und Behördeninitiative nach zürcherischem Staatsrecht.

<sup>811</sup> ZH GPR 155 I Bst. b: Für eine vorläufige Unterstützung wird die Zustimmung eines Drittels der Mitglieder des Parlaments verlangt, die Gemeinden können ein höheres Quorum festlegen.

<sup>812</sup> Vgl. oben N 213.

<sup>813</sup> BL GG 124. Die Erheblicherklärung bedeutet dabei nicht die Annahme des Antrags (vgl. BL GG 124 IV Zweiter Satz).

<sup>814</sup> ZG GG 115 I.

<sup>815</sup> Vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1042; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 633; ferner auch SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, 14.

<sup>816</sup> So etwa in NE KV 40 II.

nichts, dass das Parlament zum Teil die Möglichkeit hat, eine Volksinitiative *tel quel* zu übernehmen, da es sich hierbei vornehmlich um eine prozessökonomisch begründete Abkürzung des Verfahrens handelt. Dem Parlament fehlt auch in diesem Fall jegliche materielle Gestaltungsmöglichkeit in Bezug auf den Antrag. Verweigert das Parlament die Behandlung der Volksinitiative innert Frist, ist diese der Volksabstimmung zuzuführen. Dem Parlament kommt institutionell damit eine untergeordnete Rolle zu.<sup>817</sup> Die Volksabstimmung findet über den Sachantrag der Volksinitiative statt und ist nicht als (obligatorisches) Referendum über einen Parlamentsakt zu qualifizieren.<sup>818</sup> Die Volksinitiative stösst meiner Ansicht nach somit nicht nur ein Verfahren zu einem Sachantrag an, sondern erfordert im Regelfall auch eine Volksabstimmung zum rechtsverbindlichen Beschluss über diesen.

- 346 Es ist unumstritten, dass der Volksinitiative ausgeprägte Oppositionsfunktion zukommt.<sup>819</sup> Ganz im Gegensatz zum Referendum handelt es sich bei der Volksinitiative jedoch rechtlich nicht um ein Oppositionsinstrument. Die Volksinitiative erlaubt Gesetzgebung durch das Volk. Sie erlaubt es, das Parlament als Gesetzgeber zu übergehen, richtet sich jedoch nicht gegen das Parlament und dessen Entscheide. Die Rede von «Opposition» rechtfertigt sich nur durch die Tatsache, dass es sich beim überangenen Parlament um den höchsten ordentlichen Gesetzgeber handelt und der Weg der Volksinitiative grundsätzlich nur gewählt wird, wenn das Anliegen im ordentlichen Verfahren, das heisst im parlamentarischen Verfahren, keine Aussicht auf Erfolg hat.
- 347 Volksinitiativen können Erlasse zum Gegenstand haben, wobei verschiedentlich von Rechtssetzungsinitiativen die Rede ist.<sup>820</sup> Darunter fallen die Verfassungs-

---

<sup>817</sup> Vgl. auch Komm ZG Zug GSO, § 39-HAGMANN/HORBER, N 1. Das soll jedoch nicht über dessen Wichtigkeit in der Praxis hinwegtäuschen. Der Austausch zwischen Parlament und Initianten (Antragsbegehrenssteller) ist häufig sehr intensiv. Gerade dieses Zusammenspiel zwischen Parlament und Initianten ist ein Wesensmerkmal des Schweizer Volksinitiativverfahrens, welches sich darin stark von jenem in anderen Staaten unterscheidet. Institutionell ist diese Rolle des Parlaments jedoch nur insoweit angelegt, als die Behandlungsfristen einen Austausch zulassen.

<sup>818</sup> So untersteht auch auf Bundesebene nicht der Bundesbeschluss, sondern die Volksinitiative der Volksabstimmung (Komm ParlG, Art. 100-FÜZESSÉRY/HÄUSLER, N 10).

<sup>819</sup> Vgl. anstelle vieler SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 301–307; und TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 309.

<sup>820</sup> Vgl. stellvertretend KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 7–9.

Gesetzes-, oder Verordnungsmassnahmen. Auch Pläne («Planungsinitiative»), Verwaltungsakte und Grundsatzbeschlüsse können Gegenstand von Volksinitiativen sein. Der Gegenstand der Volksinitiative ändert grundsätzlich nichts an der Rechtsnatur des Antrags, er kann jedoch das anzuwendende Verfahren mitbestimmen.

Rechtssetzungsinitiativen können in einigen Kantonen als Einheitsinitiativen ausgestaltet sein. Bei diesen legt das Parlament anstelle der Antragsteller die Rechtssetzungsstufe fest.<sup>821</sup> In elf Kantonen ist die allgemeine Anregung als Einheitsinitiative ausgestaltet.<sup>822</sup> Die Einheitsinitiative kann jedoch neben den allgemeinen Anregungen auch bei ausgearbeiteten Entwürfen vorgesehen werden.<sup>823</sup> Die gewählte Rechtssetzungsstufe der Umsetzungsvorlage entscheidet über deren Referendumpflicht. Dadurch, dass der Antrag aus dem Volk vom Parlament einer Normstufe zugeordnet wird, soll die Antragstellung vereinfacht und der rechtstechnisch einwandfreie Einbau des Antrags ins Normgefüge sichergestellt werden. Das Instrument ist zu Recht auf Skepsis gestossen, denn es versucht, die Schwächen der Volksinitiative durch ihre Aushöhlung zu lindern. Die Einheitsinitiative kann zu einer Verlängerung und Verkomplizierung des Verfahrens führen und dürfte im Vergleich zu den ausgearbeiteten Entwürfen eine marginale praktische Bedeutung erlangen.<sup>824</sup>

348

<sup>821</sup> Vgl. BGE 124 I 107, 118 E. 5a/bb; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2174–2179; GRODECKI, L'initiative populaire, N 999; KÖLZ/POLEDNA, Die «Einheitsinitiative».

<sup>822</sup> Stellvertretend BE KV 59 III (gemäss BOLZ, Materialien und Kommentare, 397: Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussesebene); BL KV 29 III (Verfassung oder Gesetz); SH KV 28 III (Erlassform offen, gemäss Komm SH KV, Art. 28-DUBACH, 96 ebenfalls Verfassung oder Gesetz); für die übrigen Beispiele siehe AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1051. Für eine Diskussion des Gegenantragsrechts bei der Einheitsinitiative vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 155–157. Zu ihrem Scheitern auf Bundesebene vgl. GRAF, Die «allgemeine Volksinitiative» – ein Lehrstück missglückter Rechtssetzung.

<sup>823</sup> NE LDP 110 II Bst. a (allgemeine Anregung) und 110 III Bst. a (ausgearbeiteter Entwurf): Gesetzesinitiativen beider Formulierungsformen als Einheitsinitiative (Gesetz oder décret); KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 93; vgl. dagegen ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 16 f.

<sup>824</sup> Dass die Zuordnung zu einer Rechtssetzungsstufe auch eine rechtspolitische Seite hat, lässt an der besseren Eignung eines Parlaments zu deren Vornahme zweifeln (vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2178 f.; GUT-WINTERBERGER,

## 2. Der Volks-Alternativantrag (das konstruktive Referendum)

349 Der Volks-Alternativantrag zu einer referendumpflichtigen Parlamentsvorlage wird als konstruktives Referendum, im (kantonalen) Berner Recht als Volksvorschlag<sup>825</sup> oder Gegenvorschlag der Stimmberechtigten<sup>826</sup> und im Nidwaldner Recht als Gegenantrag<sup>827</sup> oder Gegenvorschlag der Aktivbürgerschaft<sup>828</sup> bezeichnet.<sup>829</sup> Im Gegensatz zum fakultativen Referendum wird mit dem Volks-Alternativantrag ein Sachantrag und nicht ein Ordnungsantrag gestellt. Der Sachantrag dient als Gegenantrag zu einer referendumpflichtigen Parlamentsvorlage.<sup>830</sup> Diese Koppelung bringt für den Volks-Alternativantrag eine materielle Einschränkung auf den Gegenstand der parlamentarischen Vorlage mit sich.<sup>831</sup> Nach meiner Typologie handelt es sich beim Volks-Alternativantrag um eine Volkssinitiative und nicht um eine Form des fakultativen Referendums. Diese rechtliche Einordnung des Volks-Alternativantrags weicht von jener der herrschenden Lehre ab, welche diesen als ein Instrument zwischen dem fakultativen Referendum und der Volkssinitiative verortet.<sup>832</sup> Sie deckt sich mit jener HANGARTNER/KLEYS, für die

---

Der Anteil von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung am Rechtssetzungsverfahren, 101; KÖLZ/POLEDNA, Die «Einheitsinitiative»; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 711 f.).

<sup>825</sup> BGE 138 I 189, 191 E. 2.3; so in BE KV 63 III Erster Satz.

<sup>826</sup> Im BE PRG 133 und *passim* wird der Begriff des Volksvorschlags durchgehend um diesen, in Klammern gesetzten, Begriff ergänzt.

<sup>827</sup> So in NW KV 52 Ziff. 3.

<sup>828</sup> So in NW KV 54a II–IV und 55 I.

<sup>829</sup> Vgl. GLASER/SERDÜLT/SOMER, Das konstruktive Referendum, 1343.

<sup>830</sup> Eine Gegeninitiative (Volks-Alternativantrag zu einem Antrag aus dem Volk) ist nirgends institutionalisiert, kann in der Praxis jedoch unter Umständen vorkommen (vgl. EGV-SZ 1991 Nr. 14, 47, 54 E. 4c, mit Verweis auf HUWYLER, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, 175; zu dieser Thematik der Antragshäufung im Urnensystem vgl. auch unten N 830).

<sup>831</sup> Vgl. dazu unten N 434–452.

<sup>832</sup> BAUMGARTNER/BUNDI, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, 85: «Der Volksvorschlag vermischt Elemente der Initiative mit solchen des Referendums [...]»; BOLZ, Volksrechte, 115: «Mischform zwischen Referendum und Initiative»; NUSPLIGER/MÄDER, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 60: «Kombination von Referendum und Initiative»; ähnlich KLEY, Demokratisches Instrumentarium, N 8; vgl. auch Komm ZH KV, Art. 35-SCHUHMACHER, N 4 f. GLASER in GLASER/KLEY, Demokratie, N 82 bezeichnet das konstruktive Referendum gar als «Sonderform des Referendums».

das konstruktive Referendum «nichts anderes als das direktdemokratische Spiegelbild des parlamentarischen Gegenvorschlages zu einer Volksinitiative»<sup>833</sup> ist und juristisch als Initiativrecht<sup>834</sup> qualifiziert werden muss.

Auf kantonaler Ebene kennen nur die Kantone Bern und Nidwalden den Volks-Alternativantrag.<sup>835</sup> Im Kanton Bern besteht dabei die problematische Regelung, dass der Volks-Alternativantrag nur ergriffen werden kann, wenn der Grosse Rat keinen «Eventualantrag» (bedingten Alternativantrag<sup>836</sup>) stellt, womit dieses Volksrecht letztlich vom Willen des Parlaments abhängt.<sup>837</sup> Auf Gemeindeebene findet sich der Volks-Alternativantrag im Kanton Bern<sup>838</sup>, aber etwa auch im st. gallischen Rapperswil-Jona<sup>839</sup>.

Die Nähe zum fakultativen Referendum ist im Falle vom Kanton Bern darin begründet, dass mit der Einführung des konstruktiven Referendums die Schwächen des fakultativen Referendums behoben werden sollten. Dieses sollte namentlich verhindern, dass eine Vorlage wegen eines einzelnen, besonders umstrittenen Punkts an einer unheiligen Allianz scheitert. Das Instrument wurde daher vom fakultativen Referendum her konzipiert.<sup>840</sup> Beim Kanton Nidwalden hingegen fehlt dieser Zusammenhang zum fakultativen Referendum; der Volks-Alternativantrag entstand als «eine Kombination aus der Abschaffung der Landsgemeinde und der

<sup>833</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2182; siehe auch BGE 138 I 189, 191 E. 2.3; vgl. ferner SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, 102, m.w.H.

<sup>834</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2181.

<sup>835</sup> BE KV 63 III; und NW KV 54a II und III. Das konstruktive Referendum wurde im Kanton Zürich nach kurzer Zeit wieder abgeschafft, vgl. hierzu MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL, Das konstruktive Referendum im Kanton Zürich.

<sup>836</sup> Siehe dazu unten N 373.

<sup>837</sup> BE KV 63 III; vgl. GLASER/SERDÜLT/SOMER, Das konstruktive Referendum, 1349–1354.

<sup>838</sup> BE Bern V 38 i.V.m. BE Bern RPR 71, keine Einschränkung durch einen allfälligen, bedingten Gegenantrag des Parlaments; BE Münchenbuchsee V 13; BE Thun V 29; BE Worb V 35, keine Einschränkung durch einen allfälligen, bedingten Gegenantrag des Parlaments; BE Zollikofen V 42.

<sup>839</sup> Die Stadt Rapperswil-Jona kennt den «Volksvorschlag», der dem kantonbernischen Volksvorschlag sehr ähnlich ist (namentlich kann es ebenfalls nur ergriffen werden, falls der Stadtrat – das ist allerdings die Exekutive und nicht ein Parlament – dem Hauptantrag keinen bedingten Gegenantrag zur Seite stellt), siehe SG Rapperswil-Jona V 24<sup>bis–24quinquies</sup>.

<sup>840</sup> BOLZ, Volksrechte, 115 f.; GLASER/SERDÜLT/SOMER, Das konstruktive Referendum, 1345.

Beibehaltung des Gegen- und Abänderungsantragsrechts zu Gesetzen und Sachbeschlüssen»<sup>841</sup>.

- 352 Konzeptionell wird eine Nähe zum fakultativen Referendum darin gesehen, dass mit dem konstruktiven Referendum nicht nur ein Sachantrag gestellt, sondern gleichzeitig die Parlamentsvorlage dem Referendum unterstellt wird. In diesem Punkt unterscheidet sich das konstruktive Referendum allerdings nicht von einem Gegenantrag; wird ein Gegenantrag gestellt, ist der Hauptantrag gleichzeitig mit dem Gegenantrag der Volksabstimmung zu unterstellen. Es wäre immerhin denkbar, bei Ungültigerklärung eines in der Form des konstruktiven Referendums vorgebrachten Sachantrags den Weiterbestand des Ordnungsantrags auf Unterstellung des Hauptantrags unter die Volksabstimmung rechtlich vorzusehen. Eine solche Regelung des konstruktiven Referendums, welches das fakultative Referendum mitumfassen würde, ist soweit ersichtlich nirgends vorgesehen.
- 353 Eine Ähnlichkeit des Volks-Alternativantrags mit dem fakultativen Referendum besteht in der verfahrensrechtlichen Stellung des Instruments. So sind beide in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden und können nur während einer bestimmten Frist gestellt werden, einer Frist, die durch die Stellung des ursprünglichen Antrags (des Hauptantrags) ausgelöst wird.
- 354 Ein Unterschied zwischen einem Sachantragsrecht (Initiativrecht) und dem Volks-Alternativantrag kann darin erkannt werden, dass im Kanton Bern kein Initiativkomitee auf dem Unterschriftenbogen aufgeführt werden muss und kein Rückzugsrecht besteht.<sup>842</sup> Da es sich beim konstruktiven Referendum um einen Sachantrag handelt, ist bei ihm im Gegensatz zum fakultativen Referendum als Ordnungsantrag das Rückzugsrecht jedenfalls ohne Weiteres möglich. Wird das Rückzugsrecht wie im Kanton Nidwalden eingeräumt, sind entsprechend auch die Rückzugsermächtigten auf dem Unterschriftenbogen aufzuführen.<sup>843</sup>
- 355 Für die Frage, ob das Rückzugsrecht beim Volks-Alternativantrag eingeräumt werden kann, ist zum einen das Verhältnis zwischen dem Hauptantrag und dem Volks-Alternativantrag und zum anderen jenes zwischen dem Volks-Alternativantrag und weiteren solchen Volks-Alternativanträgen zu untersuchen. Gegen die

---

<sup>841</sup> GLASER/SERDÜLT/SOMER, *ibid.*; vgl. HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 37 f.; SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, 38 f.

<sup>842</sup> BE PRG 135 i.V.m. 125.

<sup>843</sup> NW WAG 11 und 25.

Einräumung eines Rückzugsrechts spricht im ersten Verhältnis der fehlende Verhandlungsspielraum des Parlaments, denn die Parlamentsvorlage kann nicht abgeändert und – im Kanton Bern<sup>844</sup> – auch nicht zurückgezogen werden;<sup>845</sup> entsprechend besteht auch kaum Raum für einen Rückzug, der mit dem Ermächtignungsverhältnis zwischen den Rückzugsberechtigten und ihren Rückzugsermächtigten vereinbar wäre.<sup>846</sup> Im Verhältnis zwischen mehreren Volks-Alternativanträgen wäre das Rückzugsrecht hingegen ohne Weiteres sinnvoll und unproblematisch.<sup>847</sup> Der Hauptgrund für die Nichteinräumung des Rückzugsrechts beim konstruktiven Referendum im Kanton Bern ist wohl nur die eng begrenzte Zeitspanne, welche einen Rückzug unrealistisch macht, und die ohnehin geringe Wahrscheinlichkeit einer Häufung von Volks-Alternativanträgen.<sup>848</sup>

### 3. Volksinitiative mit Unteranträgen (Varianten)

Vereinzelt kann eine Volksinitiative (eine allgemeine Anregung oder ein ausgearbeiteter Entwurf) neben dem Hauptantrag auch Unteranträge umfassen.<sup>849</sup> 356

### 4. Volksinitiative auf Aufhebung von Normen (abrogative Volksinitiative)

Eine Volksinitiative kann neben dem Erlass und der Änderung von Normen auch die ersatzlose Aufhebung einer Norm, mehrerer Normen oder eines Erlasses zum 357

<sup>844</sup> Im Kanton Nidwalden kann das Parlament seine Vorlage dagegen zurückziehen: NW KV 54a II/III i.V.m. 55 IV; vgl. SÄGESSER, *ibid.*, 96.

<sup>845</sup> Vgl. SÄGESSER, *ibid.*, 80–82.

<sup>846</sup> Vgl. oben N 196.

<sup>847</sup> Vgl. SÄGESSER, *ibid.*, 222 f. Das Rückzugsrecht erfasst nur den Sachantrag; sollte das konstruktive Referendum so konzipiert sein, dass es das fakultative Referendum beinhaltet (siehe oben N 352), führte dies dazu, dass zwar der Volks-Alternativantrag nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten wäre, die Parlamentsvorlage dagegen schon (diesbezüglich unklar SÄGESSER, *ibid.*, 221 f. und 252).

<sup>848</sup> So ist es bislang im Kanton Bern noch nie zu einer Häufung von Volks-Alternativanträgen zur gleichen Parlamentsvorlage gekommen (vgl. GLASER/SERDÜLT/SOMER, *Das konstruktive Referendum*, 1349; und NUSPLIGER/MÄDER, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 131).

<sup>849</sup> TI LEDP 132 lässt sowohl zu ausgearbeiteten Entwürfen als auch zu allgemeinen Anregungen maximal zwei Varianten zu einzelnen Punkten zu (die Anzahl Punkte, zu denen Varianten vorgeschlagen werden können, wird dagegen nicht begrenzt).

Gegenstand haben.<sup>850</sup> Beschränkt sich eine Volksinitiative auf eine solche ersatzlose Aufhebung von Normen, gleicht sie ein Stück weit dem Referendum.<sup>851</sup> Im Gegensatz zum fakultativen Referendum richtet sich eine Aufhebungsinitiative auf bereits in Kraft stehende Normen.<sup>852</sup> Sie entspricht dem als eigenständiges Instrument in der Schweiz unbekanntem «abrogativen Referendum» – bei dem es sich eigentlich um eine Volksinitiative handelt<sup>853</sup> – und kann als abrogative Volksinitiative bezeichnet werden.<sup>854</sup> Das in der Schweiz bekannte nachträgliche Referendum bei Dringlichkeitsgesetzen hat zwar im Falle einer Annahme ebenfalls abrogative Wirkung,<sup>855</sup> doch ist es im Gegensatz zur Aufhebungsinitiative als Referendum ausgestaltet.<sup>856</sup>

- 358 Solche Anträge auf die ersatzlose Aufhebung von Normen zielen auf einen Inhalt und nicht bloss auf das Verfahren. Es handelt sich bei ihnen somit um Sach- und

---

<sup>850</sup> Die Aufhebung einer Verfassung kann dagegen nicht eingefordert werden. Vgl. stellvertretend für die kantonale Ebene AG KV 64 I; AI KV 7<sup>bis</sup> I; VS KV 33 I; ZG KV 35 I Erster Satz; ZH KV 23 Bst. a–c; für die Gemeindeebene stellvertretend LU GG 38 III; TG GG 13 I; vgl. zum Ganzen anstelle vieler AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1040; und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 813, 2008, 2032 und 2444.

<sup>851</sup> Als Paradebeispiel für eine abrogative Volksinitiative kann die Eidgenössische Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» gelten (eingereicht am 27.10.2015; zurückgezogen am 13.12.2017), die folgenden Wortlaut hatte: «Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: |Art. 121a und 197 Ziff. 11 | *Aufgehoben*» (Verweise unterdrückt, Hervorhebungen belassen), siehe hierzu die dazugehörige Botschaft vom 26.04.2017, BBl 2017 3341; für weitere Dokumente zu dieser Volksinitiative vgl. <[www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis458.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis458.html)> (19.11.2019).

<sup>852</sup> AUBERT hat als Vorteil des «abrogativen Referendums» gegenüber dem fakultativen Referendum (gegen Gesetze) hervorgehoben, dass es im Gegensatz zu diesem ermögliche, einen Erlass erst nach bereits gemachten Erfahrungen abzuschaffen (vgl. AUBERT, *Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux*, 308 f.; und AUBERT, *Réforme des droits populaires fédéraux*, 997; kritisch SÄGESSER, *Das konstruktive Referendum*, 260).

<sup>853</sup> Die Bezeichnung als «abrogatives Referendum» ist m.E. irreführend, da es sich bei diesem Instrument im Gegensatz zum fakultativen Referendum um eine Form der Volksinitiative mit einem Sachantrag als Gegenstand handelt, wohingegen jene im Gesetzgebungsverfahren eingebettet ist und einen Ordnungsantrag zum Inhalt hat.

<sup>854</sup> Vgl. insbesondere SCHULER, *Das Referendum in Graubünden*, 399 f.

<sup>855</sup> Vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, N 2203.

<sup>856</sup> Siehe dazu unten N 366 und 380.

nicht um Ordnungsanträge. Auch sie können, entgegen der Auffassung des Bundesgerichts<sup>857</sup> und einzelner Autoren<sup>858</sup>, als allgemeine Anregungen formuliert werden.<sup>859</sup> Dennoch sollte auf solche Anträge das Verfahren für ausgearbeitete Entwürfe angewendet werden.<sup>860</sup>

### C. Die Verfahrenseinleitungsinitiative

Die Verfahrenseinleitungsinitiative zielt auf die Aufnahme einer bestimmten Rechtsetzungs- oder Verwaltungstätigkeit.<sup>861</sup> Das Stimmvolk entscheidet im als «Vorabstimmung»<sup>862</sup> bezeichneten Beschlussakt darüber, ob eine – inhaltlich offene – Revision des Rechts (häufigster Fall: die Totalrevision einer Verfassung) oder ein anderes, rechtlich vorgezeichnetes Verfahren durchgeführt werden soll.<sup>863</sup>

<sup>857</sup> BGE 112 Ia 208, 219 E. 3d.

<sup>858</sup> Bspw. GANZ, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, 46.

<sup>859</sup> Etwa: «Die Normen des Gesetzes XY, welche die direkte oder indirekte Beteiligung des Kantons am Betrieb von Atomkraftwerken ermöglichen, sind aufzuheben.» Oder schlicht: «Das Minarettverbot ist aufzuheben.»; vgl. auch HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 79; und bereits WALDKIRCH, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 17.

<sup>860</sup> Vgl. unten N 856.

<sup>861</sup> GIACOMETTI hielt die Trägerschaft für das entscheidende Merkmal der Verfahrenseinleitungsinitiative (nach seiner Begrifflichkeit: «Referendumsinitiative»): Im Gegensatz zur Individual- und Pluralinitiative sei nicht ein einzelner oder eine Gruppe Stimmberechtigter, sondern die Bürgerschaft als Ganzes Träger der «Referendumsinitiative» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 421, basierend auf CARATSCH, Die Initiative zur Verfassungsrevision, 54). Diese Sichtweise erscheint mir dogmatisch wenig fruchtbar und versperrt die Sicht auf den rechtlich wesentlich bedeutenderen Unterschied, dass die Verfahrenseinleitungsinitiative im Gegensatz zu den anderen Volksinitiativen nämlich keinen Sachantrag, sondern einen Ordnungsantrag zum Gegenstand hat.

<sup>862</sup> Teilweise wird diese, abweichend von der hier verwendeten Begrifflichkeit, auch als «Grundsatzabstimmung» bezeichnet (vgl. etwa AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 931 und *passim*; ferner auch MÄDER, Kantonswechsel einer Gemeinde, 92).

<sup>863</sup> Als Beispiel kann etwa die Volksinitiative auf Prüfung des Zusammenschlusses von Gemeinden genannt werden (vgl. stellvertretend FR GG 133a–134d; ZH GG 151). Weiter ist auch die regionale Abstimmung im Berner Jura zu erwähnen, mit der die betreffenden Berner Gemeinden zu entscheiden hatten, ob ein Verfahren auf Zusam-

Der Volksentscheid verpflichtet das zuständige Organ zur Durchführung des entsprechenden, inhaltlich offenen Verfahrens.<sup>864</sup> Mit der Verfahrenseinleitungsinitiative kann die inhaltliche Ausrichtung des auszuarbeitenden Erlasses somit nicht vorgegeben werden, wohingegen die Einschränkung auf einen Regelungsgegenstand (z.B. «das Strafrecht» oder «das Strafgesetzbuch») konzeptionell möglich ist, solange keine inhaltliche Stossrichtung (und erst recht kein bestimmter Inhalt) vorgegeben wird.

- 360 Historisch kam der Verfahrenseinleitungsinitiative grosse Bedeutung zu;<sup>865</sup> heute beschränkt sie sich weitgehend auf das Verfahren der Totalrevision von Verfassungen.<sup>866</sup> Die untergeordnete praktische Bedeutung der Verfahrenseinleitungsinitiative vermag nichts an ihrer dogmatischen Bedeutung zu ändern. Bei der Verfahrenseinleitungsinitiative handelt es sich um einen unabhängigen Ordnungsantrag. Mit ihrer Unabhängigkeit grenzt sie sich von dem im Urnensystem gängigsten Ordnungsantrag ab (dem fakultativen Referendum) und als Ordnungsantrag von den verschiedenen Formen der Volksinitiative.
- 361 Kann mit einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung gleichzeitig vorgegeben werden, welche inhaltliche Stossrichtung die Revision aufweisen soll, dann handelt es sich bei dieser Form der Volksinitiative auf Totalrevision nicht um einen Ordnungsantrag, sondern um einen Sachantrag, weshalb die Bezeichnung «Verfahrenseinleitungsinitiative» für sie unzutreffend ist. Eine solche Form der Volksinitiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung kennt nur der Kanton Genf ausdrücklich<sup>867</sup>; in den Kantonen Thurgau<sup>868</sup> und Zug<sup>869</sup> – alle drei Kantone kennen kein besonderes Verfahren zur Totalrevision der Verfassung – erscheint

---

menschluss dieses Gebiets mit dem Kanton Jura einzuleiten sei (BE SStG 58a I [eingefügt am 28.01.2013, aufgehoben per 11.12.2013]; vgl. dazu MÄDER, *ibid.*, 91 f., welche die Abstimmungsfrage zu Recht als Eintretensfrage qualifiziert).

<sup>864</sup> Die meisten Regelungen der Volksinitiative auf Einleitung des Totalrevisionsverfahrens bleiben vage und wollen diese fälschlicherweise nach der Form der Formulierung (ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung) unterteilen können (siehe dazu oben N 285).

<sup>865</sup> Vgl. CARATSCH, Die Initiative zur Verfassungsrevision, 54–59.

<sup>866</sup> Stellvertretend BV 138 I, 193 I und II (vgl. stellvertretend BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, N 14 f., m.w.H.); und BE KV 58 I Bst. a i.V.m. 129 I Erster Satz; vgl. auch AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 931.

<sup>867</sup> GE KV 56 I und II; vgl. auch GRODECKI, L'initiative populaire, N 304.

<sup>868</sup> TG KV 95; Komm TG KV<sup>2</sup>, § 95-STÄHELIN, N 1.

<sup>869</sup> ZG KV 79.

sie zumindest theoretisch möglich.<sup>870</sup> Entgegen der herrschenden Lehre spielt die Unterscheidung zwischen der Form der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs für die Frage der Zulässigkeit inhaltlicher Vorgaben bei einer Volksinitiative auf Totalrevision jedoch keine Rolle.<sup>871</sup>

Das Verfahren der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung wird sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen nur rudimentär geregelt – meist werden die Regeln für Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung für anwendbar erklärt.<sup>872</sup> Diese passen jedoch mehr schlecht als recht auf die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung:<sup>873</sup> Während sie bei den Fragen des Zustandekommens und der Ungültigkeit vertretbar erscheinen,<sup>874</sup> ist dies bei der Frage der Zulässigkeit eines Gegenantrags des Parlaments<sup>875</sup> oder eines Rückzugs<sup>876</sup> nicht der Fall.<sup>877</sup> 362

In einigen Kantonen wird an der Volksabstimmung jeweils gleichzeitig mit der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung die Frage vorgebracht, ob das Parlament oder ein hierfür einberufener Verfassungsrat den Verfassungsentwurf ausarbeiten soll.<sup>878</sup> Wie die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung selbst 363

---

<sup>870</sup> Vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 614 Fn. 253.

<sup>871</sup> GIACOMETTIS Argument, dass eine Verfahrenseinleitungsinitiative zwingend in die Form der allgemeinen Anregung zu fassen sei (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 421), ist m.E. der fehlenden Unterscheidung zwischen Ordnungsantrag und Sachantrag geschuldet.

<sup>872</sup> HANGARTNER/KLEY wollen die allgemeinen Regelungen des BPR zur Volksinitiative auch auf die Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung anwenden, «soweit nicht die Besonderheiten dieses Volksrechts eine abweichende Ordnung verlangen» (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 784). Sie verweisen dabei auf Komm BV 1874, Art. 119/120-WILDHABER, N 31, der dafürhält, dass die Verfahrensnormen zur Volksinitiative auf Totalrevision sinngemäss ergänzt und durch «Weiterführung von Verfassung und Gesetz ermittelt» werden müssen.

<sup>873</sup> Zum Teil ist das bereits aus den Widersprüchen der rechtlichen Regelung selbst ersichtlich, vgl. Komm GR KV, Art. 15-SCHULER, N 43.

<sup>874</sup> Vgl. unten N 614 f. und 622.

<sup>875</sup> Vgl. unten N 633.

<sup>876</sup> Vgl. oben N 82 und 196.

<sup>877</sup> Vgl. ähnlich HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 784, die allerdings den Rückzug der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung für möglich halten.

<sup>878</sup> AR KV 114 II; BE KV 129 I; FR KV 144 II Bst. b; NE KV 101 II Bst. b; SG KV 114 II; SH KV 116 I; SO KV 139 I Bst. b; TI KV 84 I; VD KV 173 II; VS KV 101 V; ZH KV 134 II;

ist auch dieser Aspekt dogmatisch von grossem Interesse, denn es handelt sich dabei um ein seltenes Beispiel eines Unterantrags zu einem Ordnungsantrag.

## D. Das fakultative Referendum («Volksreferendum»)

### 1. Begriff

364 Das fakultative Referendum oder Volksreferendum<sup>879</sup> ist das direktdemokratische Instrument,<sup>880</sup> das einer bestimmten Mindestzahl Antragsberechtigten das Recht einräumt, einen von der gesetzgebenden Behörde<sup>881</sup> beschlossenen Akt dem Stimmvolk zur rechtlich verbindlichen Genehmigung in einer Abstimmung unterbreiten zu lassen.<sup>882</sup> Die Beschlussfassung durch das Stimmvolk hängt beim Referendum im Gegensatz zur Volksinitiative von der Beschlussfassung der gesetzgebenden Behörde ab.<sup>883</sup> Die nicht nur inhaltliche, sondern auch formelle

---

laut AUER ist dies zudem im Kanton Nidwalden der Fall (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 616 mit Verweis auf NW KV 93 II).

<sup>879</sup> Die Begriffe «fakultatives Referendum» und «Volksreferendum» werden sinngleich verwendet und verkürzt auch als «Referendum» bezeichnet.

<sup>880</sup> Der Begriff «Referendum» wird verbreitet neben der Bezeichnung für das direktdemokratische Instrument auch als Synonym für Volksabstimmung verwendet (vgl. stellvertretend Komm ZH GG, § 157 GPR-AUER, N 3: «Im schweizerischen Sprachgebrauch ist der Begriff «Referendum» ein Synonym für *Volksabstimmung*.») (Hervorhebung belassen); sowie AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 626; PLATIPODIS, Das Behördenreferendum in den Kantonen, 3; SCHULER, Das Referendum in Graubünden, 8; WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers, 97). Das kann zu Ungenauigkeiten und Unklarheiten führen (vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 105).

<sup>881</sup> Ausnahmsweise, und nur auf Gemeindeebene, können auch Verordnungen der Exekutive dem fakultativen Referendum unterstellt sein (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 774).

<sup>882</sup> Ähnlich wie hier HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 340 und 345, die das Referendum gestützt auf SCHMITT, Verfassungslehre, 260, als «Entscheidung über eine Bestätigung» umschreiben. Leider bezieht sich diese inhaltlich treffende Umschreibung wieder auf die Volksabstimmung und nicht auf das direktdemokratische Instrument (dieses Volksrecht führt bloss das Bestätigungserfordernis ein). Vgl. AUER, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, 33; GLASER in GLASER/KLEY, Demokratie, N 78; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 48 N 9.

<sup>883</sup> CARATSCH, Die Initiative zur Verfassungsrevision, 14: «Das Verhältnis der Volksinitiative zum Referendum kann (cum grano salis) mit demjenigen des Besitzes zum

(zeitliche) Bindung des Volksreferendums an den Beschluss der gesetzgebenden Behörde ist Grund dafür, dass das Referendum im Unterschied zu ihr in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingebettet ist.<sup>884</sup>

Als fakultatives Referendum wird verbreitet auch der Antrag bezeichnet, einen Versammlungsbeschluss der Urnenabstimmung zu unterstellen.<sup>885</sup> In diesem Fall ist die Aussage, dass die Vorlage von der gesetzgebenden «Behörde» stammt, nicht ganz treffend.<sup>886</sup> Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, das Volksreferendum diene ausschliesslich «der Ergänzung bzw. der Korrektur eines repräsentativdemokratischen Parlamentsbeschlusses», weshalb es sich bei der Unterstellung eines Versammlungsbeschlusses nicht um ein Volksreferendum handle.<sup>887</sup> Verbreitet ist zudem die Ansicht, dass ein Volksreferendum ein Weiterzug von einem Organ zu einem anderen sei;<sup>888</sup> die «Doppelabstimmung» oder «Wiedererwägung» eines Versammlungsbeschlusses an der Urne durch ein und dasselbe Organ, nämlich durch das Stimmvolk, könne demnach nicht als Volksreferendum qualifiziert werden.<sup>889</sup> Nach dem hier vertretenen Verständnis sind für das Volksreferendum jedoch keine solchen konzeptionellen Einschränkungen begriffsnotwendig, weshalb auch solche Anträge als (fakultatives) Referendum bezeichnet werden können.

---

Eigentum verglichen werden. Die Initiative verleiht den Bürgern die tatsächliche Gewalt über die Gesetzgebung.»; JOHNSON, *The Initiative and the Referendum*, 5: «The Initiative corrects sins of omission. The Referendum corrects sins of commission.»

<sup>884</sup> Dies ist unabhängig davon der Fall, ob das Referendum vor oder nach dem jeweiligen Beschluss ergriffen werden muss.

<sup>885</sup> Vgl. ARN, *Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht*, 59; Komm ZH GG, § 10-BURGHERR, N 1 und 28; BUTZ/ERN, *ibid.*; Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 9; HUWYLER, *Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz*, 169; LAFITTE, *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, 20; SCHWÖRER, *Die Gemeindeversammlung*, 238; siehe zu diesem Ordnungsantrag oben N 265 f.

<sup>886</sup> Vgl. LANGHARD, *Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden*, 94 f., der von «referendumsähnlichen Erscheinungen» spricht; STREIFF, *Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich*, 191.

<sup>887</sup> Komm ZH GG, § 157 GPR-AUER, N 6; siehe auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 116-THALMANN, N 5.

<sup>888</sup> Siehe stellvertretend AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 1110; GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, N 99; vgl. SCHULER, *Das Referendum in Graubünden*, 8, m.w.H.

<sup>889</sup> Vgl. stellvertretend HEINIGER, *Der Gemeinderat*, 115 f. Fn. 8; ferner auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 116-THALMANN, N 5.

- 366 Besonders gelagert ist die Konstellation beim fakultativen Referendum gegen ein dringlich erklärtes Gesetz. Durch Dringlicherklärung kann ein Gesetz sofort in Kraft gesetzt werden, steht dann jedoch unter der Bedingung, dass es innert einer bestimmten Frist in einem (obligatorischen) Referendum angenommen wird oder dass ein fristgerecht gegen dieses ergriffenes fakultatives Referendum in der Volksabstimmung keinen Erfolg hat. Da in diesem Falle das Gesetz bereits in Kraft ist, kommt dem fakultativen Referendum bei einem negativen Beschluss abrogative Wirkung zu.<sup>890</sup> Damit betrifft das fakultative Referendum nicht die Frage der Inkraftsetzung, sondern der Weitergeltung eines vom Parlament angenommenen Gesetzes. Auch wenn das Referendum im Gegensatz zum Normalfall nachträglich erfolgt, ist es an das Inkrafttreten und damit an das Gesetzgebungsverfahren gebunden. Es unterscheidet sich (auch) dadurch von der abrogativen Volksinitiative.<sup>891</sup>
- 367 Das Referendumsbegehren ist beim fakultativen Referendum als abhängiger Ordnungsantrag zu qualifizieren. Abhängig ist es, da es sich auf den Antrag bezieht, über den die gesetzgebende Behörde Beschluss gefasst hat und dessen Bestand es somit voraussetzt.<sup>892</sup> Ordnungsantrag ist es, da es einen zusätzlichen Verfahrensschritt einfordert: Die Durchführung einer Volksabstimmung über die Inkraftsetzung (oder die Weitergeltung) des Antrags der gesetzgebenden Behörde.
- 368 Abgestimmt wird nicht über das Referendum (den Ordnungsantrag), sondern über den durch das zustande gekommene Referendum der Volksabstimmung zugeführten Antrag der gesetzgebenden Behörde.<sup>893</sup> Der eigentliche, abhängige Ordnungs-

---

<sup>890</sup> Stellvertretend BV 165 II; ZH KV 37; siehe AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 674–677, 1016 und 1024; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 2203; vgl. auch unten N 937.

<sup>891</sup> Siehe dazu oben N 357 f.

<sup>892</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 355: «Die Ablehnung eines Parlamentsbeschlusses in der Volksabstimmung bezieht sich rechtlich auf die verworfene Vorlage.»

<sup>893</sup> Da die Volksabstimmung zwar durch ein Referendum ausgelöst wird, nicht jedoch das Referendum zum Inhalt hat, sollte auch der Ausdruck «Referendumsabstimmung» vermieden werden (vgl. auch KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 191). So lautet die Abstimmungsfrage beim Referendum nicht dahingehend, ob man (gemäss Antrag der Antragsteller des Referendums) einen Parlamentsbeschluss verwerfen möchte, sondern ob man den Parlamentsbeschluss annehmen möchte: «Wollen Sie die Änderung des Gesetzes XY/den Bundesbeschluss XY vom XX.XX.20XX annehmen?». Vgl. etwa die Abstimmungsfragen zu den Referenden bei

antrag (das fakultative Referendum) wird dadurch «angenommen», dass es zustande kommt.<sup>894</sup> Das fakultative Referendum ist überall als Pluralantrag konzipiert.

## 2. Gegenstand

Gegenstand eines Referendums könnten theoretisch alle Akte der gesetzgebenden Behörde sein. So kennt das Schweizer Staatsrecht etwa Verfassungsreferenden, Gesetzesreferenden, Staatsvertrags- und Konkordatsreferenden, Verwaltungsreferenden und Finanzreferenden. Dabei können ohne ausdrückliche, anderslautende gesetzliche Grundlage<sup>895</sup> bloss Vorlagen als Ganzes, nicht aber ausschliesslich einzelne Teile davon, der Volksabstimmung unterworfen werden.<sup>896</sup> 369

Aus Gründen der Gewaltenteilung entfallen dagegen Beschlüsse über die Gültigkeit von Volksinitiativen.<sup>897</sup> Unumstritten scheiden auch «die Geschäftsordnungsbeschlüsse, Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse, über Behör- 370

---

der Volksabstimmung vom 14.06.2015: «Wollen Sie die Änderung vom 26. September 2014 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) annehmen?» oder «Wollen Sie den Bundesbeschluss vom 12. Dezember 2014 über die Änderung der Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich annehmen?», siehe <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20150614.html>> (19.11.2019).

<sup>894</sup> Das heisst, dass das Antragsbegehren genügend gültige Unterstützungsbekundungen unter Einhaltung der Sammelfrist und den weiteren rechtlichen Anforderungen auf sich vereinigt (vgl. dazu auch unten N 604).

<sup>895</sup> Mehrere Kantone sehen die Möglichkeit vor, dass das Parlament, nicht aber die Stimmberechtigten, auch Einzelpunkte oder Teile einer Gesamtvorlage dem Referendum («Teilreferendum») unterstellen kann. SH KV 35 I; SO KV 35 II; ZH KV 34 I Bst. b (Kantonsrat kann «ausnahmsweise» eine solche Teilabstimmung beschliessen); vgl. Komm SH KV, Art. 35-DUBACH, 112. SCHULER erwähnt die Existenz eines Teilreferendums von Stimmberechtigten bezüglich der Rechnung und des Voranschlags in einzelnen Bündner Gemeinden (SCHULER, Das Referendum in Graubünden, 632 f. Fn. 44; vgl. auch Komm GR KV, Art. 19-SCHULER, N 3).

<sup>896</sup> BGE 99 Ia 518, 519–523 E. 3; vgl. BGE 105 Ia 370, 375 E. 4a; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 179 f.; SCHULER, Das Referendum in Graubünden, 632; TORNAY, La démocratie directe, 179 f.; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 152; ferner KÖLZ, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, 32 f.

<sup>897</sup> Vgl. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 92-THALMANN, N 2.1.

deninitiativen des Parlamentes» (abhängige Ordnungsanträge) sowie die «Zwischenentscheide und Eventualbeschlüsse über Einzelheiten einer Vorlage» als mögliche Gegenstände des Referendums aus.<sup>898</sup> Sinnvollerweise beschränkt sich das Volksreferendumsrecht vielmehr auf den bereinigten Antrag, so wie er der Schlussabstimmung in der gesetzgebenden Behörde unterstellt wurde.<sup>899</sup>

- 371 Die Frage, ob auch negative Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde dem Referendum zugänglich sind, wird in der Lehre selten, aber kontrovers diskutiert. Gewisse Kantone lassen dies auf Gemeindeebene<sup>900</sup> und vereinzelt auf kantonaler Ebene<sup>901</sup> zu, während andere diese Möglichkeit ausdrücklich ausschliessen.<sup>902</sup> So hat etwa der Kanton Zürich das Referendum gegen negative Beschlüsse auf Gemeindeebene aus Mangel an Interesse inzwischen untersagt.<sup>903</sup> Das Bundesgericht und die wohl herrschende Lehre gehen davon aus, dass für die Zulässigkeit eine ausdrückliche gesetzliche<sup>904</sup> Grundlage erforderlich ist.<sup>905</sup> Ob Referenden gegen

---

<sup>898</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 92-THALMANN, *ibid.*; in der Voraufgabe des Kommentars (METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 299) wurden Rückweisungsanträge noch als referendumstauglich erwähnt.

<sup>899</sup> Vgl. BGE 105 Ia 370, 375 E. 4a; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 198.

<sup>900</sup> Ausdrücklich etwa AG GG 31 I und 58 I; so AG Aarau V 5 I (positive und negative Beschlüsse des Einwohnerrates [Parlament]); AG Büttikon V 9 (positive und negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung).

<sup>901</sup> Vgl. ZH FlughG 3 III Zweiter und dritter Satz: Wird ein bestimmtes Mass an Flugbewegungen erreicht, fasst der Kantonsrat einen Beschluss darüber, ob der Staat «auf eine Bewegungsbeschränkung hinwirken soll». Der entsprechende Beschluss untersteht – auch wenn er negativ ist – dem fakultativen Referendum.

<sup>902</sup> Stellvertretend für die kommunale Ebene BL GG 49 III Bst. d; FR GG 52 III; und GE LAC 33 II.

<sup>903</sup> Ausdrücklich ZH GGalt 93 Ziff. 7; und ZH GG 10 III Bst. b. Damit ist beispielsweise die in ZH Winterthur V 9 vorgesehene Möglichkeit des Referendums gegen negative Beschlüsse des Gemeindeparlamentes inzwischen unzulässig. Vgl. Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 93-BIERI, N 1; SAILE/BURGHERR/LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 122; sowie Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 92-THALMANN, N 2.2, der vor der rechtlichen Klärung auf kantonaler Ebene kein «nennenswertes Bedürfnis» nach Referenden gegen negative Beschlüsse erkennen konnte.

<sup>904</sup> Nicht verlangt wird jedoch eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage (BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBI 119/2018 133, 137 E. 2.3).

<sup>905</sup> BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBI 119/2018 133, 137 E. 2.2; BGE 99 Ia 524, 530 E. 5c; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 1017–1023; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1670; SPÜHLER, Zur Zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindeparlamenten. Die

negative Parlamentsbeschlüsse zulässig sind, ergibt sich jedoch aus der Konzeption des fakultativen Referendums innerhalb der jeweiligen Rechtsordnung.<sup>906</sup> Das Bundesgericht hält es für unklar, ob im Falle eines negativen Beschlusses der Beschluss oder der Antrag, über welchen der Beschluss gefasst wurde, Gegenstand des Referendums wäre;<sup>907</sup> ein Referendum gegen einen ablehnenden Parlamentsbeschluss erweise sich «jedenfalls in denjenigen Konstellationen als zulässig, in denen klar definiert ist, worüber die Bürgerinnen und Bürger abstimmen».<sup>908</sup> Gegenstand eines Referendums kann meiner Ansicht nach jedoch auch im Falle eines negativen Beschlusses nur der Antrag sein, zu welchem die gesetzgebende Behörde einen Beschluss in der Schlussabstimmung gefasst hat.

Die Unterstellung unter das fakultative Referendum kann im Falle einer Gemeindeversammlung davon abhängig gemacht werden, welcher Anteil aller Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung beteiligt war,<sup>909</sup> oder davon, dass ein entsprechender Ordnungsantrag von der Gemeindeversammlung angenommen wurde.<sup>910</sup>

372

---

Zulässigkeit dagegen bejahend, es sei denn, das Gesetz schliesse diese Möglichkeit ausdrücklich aus, AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 180–183; vgl. auch den Kommentar von Giovanni Biaggini zu BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 140–143.

<sup>906</sup> Vgl. BGE 101 Ia 378, 381 E. 4; BGE 99 Ia 524, 529–533 E. 5; BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 136 f. E. 2.2. Untergeordnete Bedeutung kommt dem Hinweis des Bundesgerichts auf seine Rechtsprechung zu, wonach das Referendum «in erster Linie ein Vetorecht» sei sowie auf das «allgemeine Schweizerische Rechtsverständnis», wonach das fakultative Referendum «keinen negativen Charakter» habe und «grundsätzlich nur gegen positive Parlamentsakte ergriffen werden» könne (BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 136 E. 2.2; vgl. BGE 99 Ia 524, 529 f. E. 5a). Unbehelflich sind m.E. dessen Einwände, wie sinnvoll eine solche Regelung wäre, und dass es einfacher wäre, das Ziel mit einer Volksinitiative zu erreichen (BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 136 f. E. 2.2; vgl. BGE 99 Ia 524, 531 f. E. 5c). Das mag zwar zutreffen, ist für die bundesgerichtliche Prüfung der Zulässigkeit eines direktdemokratischen Instruments jedoch ohne Belang. Vgl. zum Ganzen auch die überzeugende Kritik im Kommentar von Giovanni Biaggini zu BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 140–143.

<sup>907</sup> BGE 99 Ia 524, 531–533 E. 5c; vgl. auch AUBERT, *Préface*, XIV.

<sup>908</sup> BGer, Urteil 1C\_26/2017 vom 19.10.2017 in ZBl 119/2018 133, 137 E. 2.2.

<sup>909</sup> AG GG 30 I («abschliessende Beschlussfassung», wenn «beschliessende Mehrheit wenigstens einen Fünftel der Stimmberechtigten ausmacht»).

<sup>910</sup> Vgl. etwa GL Glarus V 13 i.V.m. GL GG 29 I Bst. c.

- 373 In mehreren Kantonen kann das Parlament (mit Mehrheitsbeschluss)<sup>911</sup> Alternativenanträge und/oder Unteranträge unter der Bedingung vorschlagen, dass eine Volksabstimmung zum Hauptantrag durchgeführt wird; sollte keine Volksabstimmung durchgeführt werden, sind diese Alternativ- und Unteranträge hinfällig.<sup>912</sup> Diese Bedingung ist dem Umstand geschuldet, dass die entsprechenden Hauptanträge dem fakultativen Referendum unterstehen können und eine Volksabstimmung darüber möglich, aber nicht zwingend ist.<sup>913</sup>

### 3. Rechtliche Einordnung des fakultativen Referendums im Gesetzgebungsverfahren

- 374 Das fakultative Referendum ist – wie das Volks-Alternativenantragsrecht auch, aber im Gegensatz zur Volksinitiative – in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingebettet. Die Rolle des Stimmvolks im Rechtsetzungsverfahren ist mit der Hierarchie der Normen gekoppelt. Die Normenhierarchie ist in einem formellen Sinn Ergebnis der Verfahrenshierarchie. Grundsätzlich gilt, je stärker ein Gesetzgebungsverfahren erschwert ist, umso höher ist es in der Verfahrenshierarchie einzuordnen und je höher ein Verfahren in der Verfahrenshierarchie einzuordnen ist, umso grösser ist die Rolle, die dem Stimmvolk darin zukommt.<sup>914</sup> Ausschlaggebend sind einzig die Anforderungen an die Annahme des Antrags, nicht dagegen jene an das Zustandekommen eines entsprechenden Antrags.<sup>915</sup> Zur Festlegung der Normstufe reicht es aus, dass das Stimmvolk durch ein fakultatives Referendum

---

<sup>911</sup> BOLZ, Materialien und Kommentare, 114.

<sup>912</sup> Im Kanton Bern hat das Parlament die Möglichkeit, solche bedingte Gegenanträge («Eventualanträge») zu stellen (BE KV 63 II, vgl. BOLZ, *ibid.*); im Kanton Zürich kann das Parlament «ausnahmsweise» solche bedingten Gegen- und/oder Unteranträge beschliessen (ZH KV 34); auf kommunaler Ebene besteht im Kanton St. Gallen ein bedingtes Gegenantragsrecht von Exekutive (Rat) oder Parlament einer Gemeinde (SG GG 75 I und II).

<sup>913</sup> Vgl. BOLZ, *ibid.*

<sup>914</sup> Hierbei handelt es sich nur um einen Leitsatz, von dem in der Realität verschiedentlich abgewichen wird (vgl. etwa EHRENZELLER, Direkt, halbdirekt oder einfach: demokratisch?; LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 295–298).

<sup>915</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 481; a.A. BUSER, Kantonales Staatsrecht, N 52; GROSZ, Entscheidbesprechung BGer, Urteil 2C\_121/2015, 967. Die Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen zugunsten eines entsprechenden Antragsbegehrens und die hierfür zur Verfügung stehende Frist sowie die Karenzfristen sind für die Frage der formellen Rechtskraft irrelevant.

eingebraucht werden kann; wird gegen eine Norm tatsächlich ein Referendum ergriffen, so führt dies dagegen nicht dazu, dass die Norm auf eine höhere Stufe gehoben wird.

In der Lehre war die rechtliche Einordnung des Referendums im Gesetzgebungsverfahren lange umstritten.<sup>916</sup> Die von LABAND begründete Sanktionstheorie<sup>917</sup> unterschied zwischen der materiellen Ausarbeitung des Gesetzes und der Sanktionserteilung, mit der dem Gesetz Rechtskraft verliehen wurde. LABANDs Sanktionstheorie wurde zwar auch von der Schweizer Staatswissenschaft verwendet, war jedoch auf die konstitutionelle Monarchie gemünzt und liess bei ihrer Anwendung auf das Referendum wichtige Fragen offen. Die Sanktionstheorie beschränkt die Sanktionserteilung (unpassenderweise) auf ein einziges Organ (den Monarchen),<sup>918</sup> was auf direktdemokratische Verhältnisse angewendet zur (falschen) Wahl zwischen Parlament und Volk als Sanktionserteiler führte.<sup>919</sup> Der Grossteil der Lehre ging bis Mitte des 20. Jahrhunderts davon aus, dass dem Volk das Sanktionsrecht zukam.<sup>920</sup> Diese rechtliche Einordnung führte jedoch zur bereits früh als «unmöglich» empfundenen Vorstellung, dass das Volk bei ungenutztem Verstreichen der Referendumsfrist einem Parlamentsbeschluss «stillschweigend» die Sanktion erteilte.<sup>921</sup>

375

---

<sup>916</sup> Vgl. zum Folgenden KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 189–191.

<sup>917</sup> LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II, 30 f.; vgl. KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 189 f.

<sup>918</sup> Siehe LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II, 30.

<sup>919</sup> FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 760 Fn. 37.

<sup>920</sup> Für Darstellungen der jeweils geäusserten Ansichten in der Lehre siehe GUHL, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht; und FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 760 Fn. 37. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass CHERBULIEZ bereits 1843 – und damit lange bevor LABAND die Sanktionstheorie begründet hatte – beim Gesetzgebungsverfahren mit dem Volksveto von einer «sanction» des Volkes sprach, die zur Durchsetzbarkeit des Gesetzes führe (CHERBULIEZ, De la démocratie en suisse I, 93).

<sup>921</sup> Siehe FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 760 Fn. 37; und unten N 943.

- 376 Wie bereits GIACOMETTI<sup>922</sup> lehnen HANGARTNER/KLEY die Sanktionstheorie für demokratische Verhältnisse ganz allgemein ab.<sup>923</sup> Sie bezeichnen das Referendum übereinstimmend mit der heute wohl herrschenden Lehre<sup>924</sup> als «Etappe des Erlassverfahrens».<sup>925</sup> Auch bei Ablehnung der Sanktionstheorie bleiben jedoch die Fragen offen, wann ein Erlass, durch welche Handlung welches Akteurs Rechtskraft erlangt und wie lange ein Erlass text noch disponibel bleibt. Zu diskutieren ist insbesondere die rechtliche Einordnung des Parlamentsbeschlusses, der daran anschliessenden Referendumsfrist sowie der Zeitspanne bis zu einer allfälligen Volksabstimmung.
- 377 Die herrschende Lehre geht heute mit GIACOMETTI davon aus, dass der referendumpflichtige Parlamentsbeschluss bis zum Ablauf der Referendumsfrist oder bis zum Volksentscheid suspensiv bedingt und virtuell rechtsverbindlich ist.<sup>926</sup> Wird

---

<sup>922</sup> Giacometti umschreibt das «unmittelbar» demokratische Rechtssetzungsverfahren als eines mit mehreren Stadien und stellt dieses der monarchistischen Theorie LABANDS gegenüber, bei der sich die «Rechtssetzung» in der Sanktion des Monarchen erschöpft (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 436–443).

<sup>923</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 349.

<sup>924</sup> Siehe KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 190 f.

<sup>925</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 350 f.; KLEY, Demokratisches Instrumentarium, N 29. Auch diese rechtliche Qualifikation dürfte auf GIACOMETTI zurückgehen, vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 436–445. Die Auffassung des Referendums als «Etappe des Erlassverfahrens» gründet nach KLEY/SEFEROVIC darauf, dass das Referendum Vorwirkungen zeitigt und damit weit über die «blosse» Sanktion eines Bundeserlasses hinausgeht (KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 190). Diese Begründung kann nicht vollends überzeugen, da die Sanktion Vorwirkungen keineswegs ausschliessen muss. Gerade in einer Monarchie dürften die Vorwirkungen des Sanktionsrechts des Monarchen besonders stark gewesen sein.

<sup>926</sup> FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 758–760; und KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 190 f., m.w.H. Auch bei dieser rechtlichen Analyse des Gesetzgebungsverfahrens und der Kritik an der Sanktionstheorie fällt GIACOMETTIS Nähe zu KELSENS Denken auf (vgl. insbesondere KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 280–285). Differenzierend zum Zusammenspiel von Bedingung und Befristung beim Veto und beim fakultativen Referendum äussert sich SCHEFOLD: «Die suspensive Befristung des Gesetzes verändert aber ihren Charakter, sobald dazu das resolutiv bedingte Zustandekommen des Gesetzes tritt. Denn die Tatsache des Inkrafttretens wird dadurch ungewiss, der Termin zum dies incertus an (ob die Vetofrist abläuft, ohne dass die Einsprache zustande kommt), wenn auch certus quando: Da nur im Falle des Nicht-Eintritts der Bedingung die Befristung als blosse Befristung wirkt, ist sie selbst bedingt. Das Inkrafttreten des Gesetzes ist nicht bloss

das Referendum ergriffen, wandle sich das bedingte, virtuell rechtsverbindliche Gesetz wieder zu einem Gesetzesentwurf, weshalb das fakultative Referendum auch als «devolutives Veto» bezeichnet wird.<sup>927</sup>

Dass der Parlamentsbeschluss rechtlich vor und nach dem Ergreifen des Referendums unterschiedlich zu charakterisieren ist, überzeugt nicht. Der Begriff «Gesetzesentwurf» impliziert, dass der Parlamentsbeschluss materiell verfügbar sei, wogegen die «bedingte, virtuelle Rechtsverbindlichkeit» eine solche Verfügbarkeit auszuschliessen scheint. Fest steht, dass der Wortlaut und die darin vorgesehenen Bestimmungen wie etwa die Frage, wann es in Rechtskraft erwachsen soll, von dem Zeitpunkt an unabänderlich bleiben, in welchem der Parlamentsbeschluss gültig zustande gekommen ist.<sup>928</sup> Daran ändert das Ergreifen des Referendums nichts. Insoweit jedoch bei der historischen Auslegung von Gesetzen die Voten von Behördenvertretern und Parlamentariern berücksichtigt werden, bleiben Äusserungen bis zum Ablauf der Referendumsfrist oder bis zur Volksabstimmung über den Parlamentsbeschluss rechtlich relevant.<sup>929</sup> In diesem äusserst beschränkten Rahmen bleibt der bedingte, virtuell rechtsverbindliche Parlamentsbeschluss materiell disponibel. Gerade daran ist ersichtlich, dass das Gesetzgebungsverfahren bei referendumpflichtigen Parlamentsbeschlüssen frühestens mit dem Ablauf

378

---

suspensiv befristet und sein Zustandekommen nicht bloss resolutiv bedingt, sondern Befristung und Bedingung hängen zusammen, so dass die Annahme einer suspensiven Bedingtheit des Gesetzes natürlicher erscheint.» (SCHEFOLD, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, 284).

<sup>927</sup> So bereits GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 438; vgl. NEIDHART, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, 17 f.; vgl. auch KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 191.

<sup>928</sup> Aufgrund dieser Tatsache argumentierte GUHL, dass die Sanktion von der Bundesversammlung erteilt werde und Gesetze daher mit dem Zustandekommen in der Bundesversammlung formell rechtskräftig seien. Das Volk könne mit dem Referendum die formelle Wirkung eines im Parlament beschlossenen Gesetzes nur noch aufheben und dessen materielles Inkrafttreten durch einen negativen Volksentscheid verhindern. Diese Ansicht setzt voraus, dass die Ausfertigung (Promulgation) als wesentlicher Verfahrensschritt zur Sanktion hinzukommt. Siehe GUHL, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, 48–55; kritisch hierzu FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 760 Fn. 37.

<sup>929</sup> Wird eine Auslegungsfrage bspw. in den Parlamentsdebatten und Stellungnahmen der Behörden nicht angesprochen, jedoch während der Referendumsfrist resp. im Abstimmungskampf prominent vertreten und dies zur Folge hat, dass das Referendum nicht ergriffen resp. der Parlamentsbeschluss in der Volksabstimmung angenommen wird, so wird die vertretene Auslegung zu berücksichtigen sein.

der Referendumsfrist und ansonsten mit dem Volksentscheid abgeschlossen wird.<sup>930</sup> Der «devolutive» Charakter des fakultativen Referendums betrifft daher nicht den Parlamentsbeschluss, sondern die Bedingung, unter welcher dessen virtuelle Rechtsverbindlichkeit steht.<sup>931</sup> Das ergriffene Referendum verändert die Bedingung von «Der Parlamentsbeschluss wird rechtsverbindlich, falls kein Referendum dagegen ergriffen wird» zu «Der Parlamentsbeschluss wird rechtsverbindlich, falls dieser in einer Volksabstimmung angenommen wird».

- 379 Mit der herrschenden Lehre ist von der grundsätzlichen Unabänderlichkeit eines dem fakultativen Referendum unterstellten Parlamentsbeschlusses auszugehen; die gesetzgebende Behörde kann auf ihren, der Volksabstimmung unterworfenen Beschluss nur ausnahmsweise, bei Vorliegen triftiger sachlicher Gründe, zurückkommen, nie jedoch aus abstimmungstaktischen Erwägungen.<sup>932</sup>

## E. Abgrenzung zum obligatorischen Referendum

- 380 Wo eine Volksabstimmung gesetzlich («obligatorisch») vorgeschrieben ist, braucht es keinen Ordnungsantrag, um ein bestimmtes Geschäft der Volksabstimmung zu unterstellen.<sup>933</sup> Beim obligatorischen Referendum fehlt dem Organ, das

---

<sup>930</sup> Die Datierung der nicht dringlich erklärten Bundesbeschlüsse nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung trägt diesem Umstand m.E. zu wenig Rechnung. Dagegen wurde die totalrevidierte Bundesverfassung nach dem Tag ihrer Annahme durch Volk und Stände datiert, obwohl es sich hierbei ebenfalls um die Annahme eines Bundesbeschlusses handelte. Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 353 f.

<sup>931</sup> Aus diesem Grund kann das fakultative Referendum als devolutes direkt-demokratisches Instrument bezeichnet werden, wohingegen «Veto» aus rechtlicher Sicht unpassend erscheint, da das Referendum nichts verhindert, sondern nur eine Volksabstimmung notwendig macht.

<sup>932</sup> Vgl. BGE 98 Ia 290, 292 E. 5; Regierungsrat (AG), Entscheid vom 26.02.1990 in AGVE 1990 439, 440 und in ZBl 92/1991 231, 231 f. E. 2; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 178; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 883; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 352; restriktiver AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément, N 1132.

<sup>933</sup> Im Kanton Glarus ist etwa der Steuerfuss von der Landsgemeinde festzusetzen, ohne dass hierfür ein selbständiger Antrag notwendig wäre (GL KV 69 II Bst. e; siehe STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 164 f. und 236 Fn. 2; ferner auch SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 256).

einen Beschluss vorschlägt, die Kompetenz, diesem Rechtskraft zu verleihen.<sup>934</sup> Rechtlich ist der vom Parlament vorgeschlagene Beschluss als Antrag des Parlaments an das beschlussberechtigte Organ, das Stimmvolk, zu qualifizieren. Die beim fakultativen Referendum durch Ordnungsantrag eingeforderte Bedingung, dass der Sachantrag dem Stimmvolk zur rechtsverbindlichen Entscheidung in einer Volksabstimmung unterworfen wird, ist hier nicht erforderlich. Der Verfassungsgeber hat mit der Unterstellung bestimmter Rechtsänderungen unter das obligatorische Referendum die Unterstellung für jeden Antrag auf eine entsprechende Rechtsänderung vorweggenommen.<sup>935</sup> Wie beim fakultativen Referendum und anders als bei Plebisziten ist es beim obligatorischen Referendum somit nicht dem Parlament überlassen, seinen Antrag dem Volk zu unterbreiten.

In Bezug auf die in dieser Arbeit behandelte These, dass sich die direktdemokratischen Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk verstehen lassen, ist die Frage zu stellen, inwiefern diese Umschreibung auf das obligatorische Referendum zutrifft. Der Antrag an das Volk kommt nicht vom Volk, sondern von den Behörden (üblicherweise vom Parlament)<sup>936</sup>. Zu weit ginge die Argumentation, dass das Volk mit der (verfassungs-)rechtlichen Unterstellung des Gegenstands unter das obligatorische Referendum den künftigen Antrag an das Volk bereits vorgenommen habe. Fraglich erscheint bereits, das obligatorische Referendum als direktdemokratisches Instrument zu bezeichnen, denn der Begriff steht nicht für den Behördenantrag an das Volk, sondern für die Konstellation der Kompetenzzuständigkeit bei einem Sachgeschäft, aus der ein Sachbeschluss der Behörde zu einem Antrag an das Volk wird. So kann das obligatorische Referendum im Gegensatz zu einem (direktdemokratischen) Instrument auch nicht «ergriffen» werden.

381

<sup>934</sup> Besonders gelagert ist der Fall dringlich erklärter Gesetze (vgl. oben N 366). Auf Bundesebene untersteht ein von der Bundesversammlung dringlich erklärtes Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage dem obligatorischen Referendum und muss innert Frist von Volk und Ständen angenommen werden, um weiterzugelten (BV 165 III). Die von der Bundesversammlung gewählte dringliche Behandlung führt damit zu einer obligatorischen Volksabstimmung, und das zudem über ein Gesetz, das bereits in Kraft ist. Der Bundesversammlung fehlt in diesen Fällen somit nicht die Kompetenz, diese Gesetze in Kraft zu setzen, sondern über deren Weitergeltung zu bestimmen.

<sup>935</sup> Vgl. RHINOW, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, 214.

<sup>936</sup> Auf Gemeindeebene dagegen meist vom Gemeinderat (Exekutive).

## § 17 Gültigkeitserfordernisse von Anträgen

### I. Einschränkung auf verfahrensrechtlich relevante Gültigkeitserfordernisse

382 Damit ein Antrag der Volksabstimmung unterstellt werden kann, muss dieser formell die Anforderungen an sein Zustandekommen (typischerweise eine innert Frist gesammelte Mindestanzahl Unterstützungsbekundungen)<sup>937</sup> erfüllen und hat inhaltlich bestimmten Gültigkeitserfordernissen zu genügen. Diese formellen und materiellen Gültigkeitserfordernisse sind im Folgenden näher zu beleuchten, da sie für das direktdemokratische Verfahren prägend sind. Aufgrund der verfahrensrechtlichen Sicht liegt der Schwerpunkt dabei auf den formellen Gültigkeitserfordernissen sowie auf materiellen Gültigkeitserfordernissen, die sich aus der Struktur des Antrags oder aus dem Aufeinandertreffen mehrerer Anträge ergeben.

### II. Aufgrund des Legalitätsprinzips

#### A. Grundsatz

383 Ein Antrag hat sich in den von der Rechtsordnung vorgegebenen Rahmen einzu-fügen. Aus dem Legalitätsprinzip folgt, dass ein Volksentscheid nur unter Einhal-tung der hierfür vorgesehenen Verfahrensvorschriften gültig erfolgen kann.<sup>938</sup> Grundsätzlich gilt: «Der Beschluss bleibt so lange in Kraft, bis im gleichen [anzu-fügen wäre: oder in einem höherstufigen] Verfahren das Gegenteil beschlossen wird.»<sup>939</sup> Unzulässig ist es etwa auch, durch Änderung der Kantonsverfassung ein gesetzlich hierfür vorgeschriebenes Verfahren für Gemeindefusionen zu umge-hen.<sup>940</sup>

---

<sup>937</sup> Stellvertretend AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1053–1063; vgl. auch oben N 296 f.

<sup>938</sup> Vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 645; TSCHAN-NEN, Staatsrecht, § 44 N 15.

<sup>939</sup> So ausdrücklich SZ GOG 10 III.

<sup>940</sup> Vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 462.

## B. Voraussetzungen für das Zustandekommen

Das Zustandekommen und die Gültigkeit eines Antrags betreffen zwei unterschiedliche Fragen. Beim Zustandekommen geht es um die Frage, ob formell ein Antrag vorliegt; das Zustandekommen kann als Eintretensvoraussetzung verstanden werden. Die Gültigkeit dagegen betrifft die Zulässigkeit des Inhalts und damit die materielle Seite des Antrags. Bevor auf die eigentlichen Gültigkeitserfordernisse eingegangen wird, sind die Voraussetzungen des Zustandekommens eines Antrags anzusprechen. 384

Die Regelung der Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Antrags auf kantonaler Ebene fällt in die Organisationsautonomie der Kantone. Das kantonale Recht wiederum kann den Gemeinden diese Kompetenz auf Gemeindeebene überlassen. 385

Für das Zustandekommen eines Pluralantrags werden die Unterstützungsbekundungen einer Mindestanzahl von Antragsberechtigten verlangt. Die Unterstützungsbekundungen sind auf vorschriftsgemässen Unterschriftenbogen zu sammeln, die Unterstützungsberechtigung der Unterzeichner bescheinigen zu lassen und – typischerweise innert einer bestimmten Zeitspanne – einzureichen.<sup>941</sup> Auf den verschiedenen Staatsebenen finden sich sehr unterschiedliche Ausprägungen diesbezüglicher Vorschriften.<sup>942</sup> Die Unterstützungsquoren und Sammelfristen stehen in engem Zusammenhang;<sup>943</sup> ihre rechtliche Festlegung ist geeignet, die Nutzung und Funktion der Pluralanträge massgeblich zu beeinflussen. 386

<sup>941</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2102.

<sup>942</sup> Eine Übersicht zu den Anforderungen an das Zustandekommen kantonaler Volksinitiativen bietet AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1053–1062; auf Bundesebene gilt für die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (BV 138 I) sowie für die Volksinitiative auf deren Teilrevision (BV 139 I): 100'000 Unterstützungsbekundungen innert 18 Monaten; sowie für das fakultative Referendum (BV 141 I): 50'000 Unterstützungsbekundungen oder acht Kantone innert 100 Tagen. Auf Gemeindestufe kommt es vor, dass das Unterstützungsquorum als Bruchteil der Gesamtsumme Stimmberechtigter (z.B. ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten, vgl. NW GG 74 II) festgelegt ist und die Behörden daher jährlich die effektive Zahl geforderter Unterstützungsbekundungen zu eruieren und zu veröffentlichen haben (vgl. etwa NW GG 21 I).

<sup>943</sup> Es ist daher kaum sinnvoll, diese beiden Voraussetzungen gesondert auf ihre Zumutbarkeit zu prüfen, siehe jedoch BGE 140 I 58, 62–66 E. 4.1 und 4.2.

- 387 Das Bundesgericht hat in einem Urteil zur Regelung des Unterstützungsquorums und der Sammelfrist im Falle eines fakultativen Referendums auf kommunaler Ebene aus BV 34 I gefolgert, dass solche Voraussetzungen nicht «prohibitiv» sein dürfen.<sup>944</sup> Die Herleitung aus BV 34 I überzeugt in dieser Allgemeinheit nicht. Hat ein Kanton im Rahmen seiner Organisationsautonomie die Freiheit, ein direktdemokratisches Instrument nicht einzuführen, muss er auch (*a maiore ad minus*) die Freiheit haben, ein solches an sehr strenge Voraussetzungen des Zustandekommens zu knüpfen.<sup>945</sup> Nur wenn die Kantone eine Pflicht zur Einführung eines bestimmten direktdemokratischen Rechts trifft, kann dieses Argument des Bundesgerichts Geltung beanspruchen.<sup>946</sup>
- 388 Ein Problem, das in der Praxis selten vorkommen dürfte, rechtsdogmatisch jedoch interessant ist, betrifft den Umstand, wenn das gesetzlich geforderte und auf den Unterschriftenbogen aufgeführte Initiativkomitee bis zur Einreichung ändert.<sup>947</sup>

---

<sup>944</sup> BGE 140 I 58, 62 E. 3.3.2, vgl. auch 63 E. 4.1.2. Nach dieser Argumentationsweise hat dies für alle Anträge, d.h. auch für Volksinitiativen, und auf allen Staatsebenen zu gelten.

<sup>945</sup> Nun kann zu Recht eingewendet werden, dass zwischen «sehr strengen» und «prohibitiven» Voraussetzungen ein wesentlicher Unterschied läge. Das Bundesgericht scheint den Begriff «prohibitiv» jedoch nicht allzu eng auslegen zu wollen. Das ist daraus zu erschen, dass es seine Erwägungen zu diesem Thema mit der Feststellung abschliesst, dass es das massgebliche Unterstützungsquorum von 10 % der Stimmberechtigten (im vorliegenden Fall 1'376 Unterstützungsbekundungen) «als nicht grundsätzlich überhöht» (sic!) einschätzt (BGE 140 I 58, 64 E. 4.1.3). Auch die Feststellung, dass die Regelung des Unterstützungsquorums und der Sammelfrist «durchaus in sich kohärent» sei und «realistische Chancen zur Wahrnehmung der gewährten Referendumsrechte» belasse (BGE 140 I 58, 66 E. 4.3), lässt vermuten, dass es dem Bundesgericht nicht nur um den Extremfall prohibitiver Regelungen geht. Problematisch an der Argumentation des Bundesgerichts ist die damit einhergehende bundesrechtliche Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie (vgl. zu dieser grundsätzlichen Problematik bereits die pointierten, kritischen Anmerkungen von EICHENBERGER, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, 8 f., m.w.H.). Aus rechtspolitischer Sicht dürfte unbestritten sein, dass die Voraussetzungen für das Zustandekommen von Pluralanträgen zumutbar sein sollen – es wäre erstaunlich, wenn eine andere Regelung überhaupt die notwendige politische Unterstützung erhalte.

<sup>946</sup> Im genannten Urteil meint das Bundesgericht hingegen, offenlassen zu können, ob *in casu* eine solche Pflicht bestand (BGE 140 I 58, 62 E. 3.3.2).

<sup>947</sup> Einen solchen Fall hatte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden am 12.03.2013 zu beurteilen; zum Zeitpunkt der Einreichung entsprach das auf den Unterschriftenbogen aufgeführte fünfköpfige Initiativkomitee (unter anderem) wegen Wegzugs zweier

Verlieren auf dem Unterschriftenbogen aufgeführte Initiativkomiteemitglieder ihr Stimmrecht, ist das Initiativkomitee beim Einreichen unvollständig zusammengesetzt oder fehlt ganz. Selbst wenn man eine Nachmeldung von Initiativkomiteemitgliedern zuliesse, entspräche es nicht mehr demjenigen, das auf den Unterschriftenbogen aufgeführt war und dem typischerweise die Rückzugsermächtigung zukommt.<sup>948</sup> Es erschiene nun allerdings stossend, wenn das Initiativbegehren nicht mehr zustande kommen kann.<sup>949</sup> Es sollte meiner Ansicht nach ausreichen, wenn die Initiativkomiteemitglieder respektive die Rückzugsermächtigten zum Zeitpunkt der Vorprüfung oder, bei Fehlen einer solchen, zu Beginn der Unterschriftensammlung nachweislich über das Stimmrecht verfügen.<sup>950</sup> Die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl Antragsberechtigte ist grundsätzlich bloss als Ordnungsvorschrift anzusehen. Sofern das Initiativkomitee (oder auch Referendatskomitee) nicht gleichzeitig rückzugsermächtigt ist, erschiene es unverhältnismässig, das Zustandekommen an dieser Formalie scheitern zu lassen. Ist das Initiativkomitee dagegen rückzugsermächtigt, kann die mangelhafte Zusammensetzung einzig den Verlust dieser Rückzugsermächtigung bewirken.

---

Mitglieder nicht (mehr) den gesetzlichen Vorschriften, da deren Stimmrecht nicht (mehr) bescheinigt werden konnte (GVP (AR) 25/2013 Nr. 1522, 23 E. 3).

<sup>948</sup> Eine Nachmeldung von Initianten hielt der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden im genannten Fall für unzulässig, da die Unterschriftenbogen der Kantonskanzlei «gesamthaft einzureichen sind» (GVP (AR) 25/2013 Nr. 1522, 23 E. 4). Diese Begründung überzeugt nicht. Aus der Vorschrift einer gesamthaften Einreichung (übrigens ohnehin bloss eine Ordnungsvorschrift, siehe dazu unten N 588) kann nichts über die Zulässigkeit einer Nachmeldung abgeleitet werden.

<sup>949</sup> Dies umso mehr, wenn das Initiativkomitee in erster Linie administrative Funktion wahrnimmt und es – wie im Kanton Appenzell Ausserrhoden – nicht einmal rückzugsermächtigt ist (so aber GVP (AR) 25/2013 Nr. 1522, 23 f.). Das Problem betrifft angesichts der Bedeutung des Rückzugsrechts insbesondere die Aufführung der Rückzugsermächtigten auf den Unterschriftenbogen; es kann etwa dadurch entschärft werden, dass für diese auf dem Unterschriftenbogen Stellvertreter genannt werden.

<sup>950</sup> Im Falle einer Vorprüfung ist auch nicht einzusehen, weshalb auf diese vorgeprüfte Voraussetzung zurückzukommen wäre (vgl. auch unten N 571) – nach Einreichung der Unterschriftenbogen kann die Anzahl der Initiativkomiteemitglieder respektive Rückzugsermächtigten wegen Stimmrechtsverlusts ebenfalls ohne rechtliche Folgen unter die ursprünglich geforderte Zahl fallen (vgl. oben N 200).

## C. Antragsarten

- 389 Im Urnensystem werden die zulässigen Antragsarten verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegeben. Die Aufzählung der Antragsarten ist abschliessend. Aus dem Legalitätsprinzip ergibt sich daher die Unzulässigkeit von Anträgen anderer Antragsart.
- 390 Im Versammlungssystem sind dagegen meist alle Antragsarten zulässig, doch kann sich hier die Unzulässigkeit bestimmter Antragsarten im konkreten Fall aus der «Natur des entsprechenden Geschäfts» oder «aus anderen materiellen Erlassen» ergeben.<sup>951</sup> In beiden Fällen kann die Unzulässigkeit der Antragsart auf das Legalitätsprinzip zurückgeführt werden, da auch die «Natur» eines Geschäfts nur aufgrund einer systematischen oder teleologischen Auslegung des geltenden Rechts als Grund der Unzulässigkeit einer Antragsart in Betracht kommt.<sup>952</sup> Die rudimentäre Regulierung der Zulässigkeit von Anträgen verschiedener Antragsarten im Versammlungssystem kann es im konkreten Fall schwierig machen, die Zulässigkeit eines Antrags sicher festzustellen.<sup>953</sup>

## D. Beachtung des übergeordneten Rechts

- 391 Ebenfalls Ausfluss des Legalitätsprinzips<sup>954</sup> ist, dass das übergeordnete Recht (die Vorschriften höherer Normstufen) zu beachten ist.<sup>955</sup> Es ist dies die bedeutendste

---

<sup>951</sup> BGer, Urteil 1P.820/2005 vom 04.05.2006 in ZBl 107/2006 536, 537 E. 3.1; GVP (ZG) 2011 115, 119 f. E. 2d. Zu eng AGVE 2002 621, 623 E. 3b, welches eine Beschränkung des Antragsrechts nur in den Fällen für statthaft hält, «in denen besondere gesetzliche Vorschriften dies speziell normieren».

<sup>952</sup> So widerspräche es etwa der «Natur des Voranschlags», diesen in Teile zu zerlegen und nur einzelne davon zu genehmigen, woraus sich die Ungültigkeit eines Trennungsantrags beim Voranschlag ergibt (MÄCHLER, Das Antragsrecht, 237).

<sup>953</sup> Schwierige Fragen über die Zulässigkeit von Antragsarten ergeben sich etwa in Bezug auf den Voranschlag, vgl. stellvertretend hierzu MÄCHLER, ibid.

<sup>954</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1065, fasst dieses Erfordernis als «Postulat der Rechtsstaatlichkeit (BV 5-1)» auf, «welches, in Verbindung mit BV 5-4, 48-5 und 49-1, die Autonomie der Kantone im Bereich der politischen Rechte (BV 39-1) beschränkt.»

<sup>955</sup> BGE 139 I 292, 295 E. 5.4: «Diese [kantonalen Volksbegehren] müssen vielmehr vorbehaltlos mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein.»; BGE 133 I 110, 115 f. E. 4.1; BGE 132 I 282, 286 E. 3.1; BGE 128 I 190, 197 E. 4; TORNAY, La démocratie directe,

Schranke des Antragsrechts.<sup>956</sup> Ob ein Begehren das übergeordnete Recht beachtet, darf die Behörde, die zur Gültigerklärung zuständig ist, selbst ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage prüfen; das Recht kann sie hierzu auch verpflichten.<sup>957</sup> Das Bundesgericht anerkennt keinen bundesrechtlichen Anspruch darauf, dass rechtswidrige Anträge nicht einer Volksabstimmung zugeführt werden; die Möglichkeit, im Falle einer Annahme später noch Beschwerde dagegen führen zu können, fasst es als ausreichend auf.<sup>958</sup>

Normhierarchischer Vorrang vor allem Landesrecht kommt dem zwingenden Völkerrecht (*jus cogens*) zu. Verstösst eine Volksinitiative gegen solches, führt dies zu ihrer (Teil-)Ungültigkeit.<sup>959</sup> Auch das übrige Völkerrecht ist zu beachten,<sup>960</sup> als Gültigkeitserfordernis gilt das übrige Völkerrecht allerdings als übergeordnetes Recht neben dem Bundesrecht und dem interkantonalen Recht nur für kantonale und kommunale Anträge,<sup>961</sup> nicht jedoch für Volksinitiativen auf Bundesebene.<sup>962</sup>

392

---

90–107; vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* I, N 645. Zum höherrangigen Recht bei kommunalen Volksinitiativen siehe N 393.

<sup>956</sup> AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1065; vgl. auch SEFEROVIC, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, N 229.

<sup>957</sup> TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 51 N 29.

<sup>958</sup> BGE 139 I 195, 198–200 E. 1.3.1–1.3.3; BGE 128 I 190, 193 E. 1.2; BGer, Urteil 1C\_632/2017 vom 05.03.2018 E. 4.3.2; vgl. auch BGer, Urteil 1C\_100/2019 vom 16.05.2019 E. 1.2; eingehend zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht PEDRETTI, *Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht*; kritisch zu dieser Rechtsprechung AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* I, N 874; und RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, N 2101 f.

<sup>959</sup> BV 139 III; BV 193 IV; BV 194 II; vgl. dazu, anstelle vieler, TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 44 N 23–26.

<sup>960</sup> BV 5 IV.

<sup>961</sup> BV 48 V, 49 I und 51 II; BGE 143 I 272, 276 E. 2.2.1; BGE 142 I 216, 219 E. 3.1; BGE 139 I 292, 295 E. 5.4; AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1065.

<sup>962</sup> Vgl. stellvertretend SGK BV<sup>3</sup>, *Vorbemerkungen zu Art. 192–195-HANGARTNER/EHRENZELLER*, N 12. Versuche, insbesondere die EMRK resp. einzelne ihrer Bestimmungen als Gültigkeitserfordernis eidgenössischer Volksinitiativen festzulegen, blieben erfolglos (vgl. auch SEFEROVIC, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, N 200).

Im kantonalen Recht kommt der Kantonsverfassung gegenüber dem übrigen kantonalen Recht gemäss Bundesgericht normativer Vorrang zu,<sup>963</sup> kantonale Gesetzes- und Verordnungsinitiativen haben demnach das kantonale Verfassungsrecht zu beachten.<sup>964</sup> Kommunale Volksinitiativen haben zudem mit dem kantonalen Recht vereinbar zu sein.<sup>965</sup>

- 393 Ein Teil der Lehre hat die Normenhierarchie im Gemeinderecht angezweifelt, da üblicherweise alle Beschlüsse im gleichen Verfahren zustande kommen.<sup>966</sup> Zumindest materiell ist eine Normenhierarchie auszumachen;<sup>967</sup> so kategorisiert das Gemeinderecht Volksinitiativen zwar nicht unbedingt nach der Rechtsnatur ihrer Gegenstände, doch wenn ein Antrag einen Beschluss zum Inhalt hat, der nicht auf die Änderung der Gemeindeverfassung abzielt, setzt dessen Gültigkeit voraus, dass er mit der Gemeindeverfassung (als höherrangiges Recht) vereinbar ist.<sup>968</sup>

---

<sup>963</sup> BGE 143 I 272, 276 E. 2.2.1 mit (unzutreffendem) Verweis auf AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 485 (zutreffend wäre stattdessen AUER, *ibid.*, N 482 f. und 486–489) sowie (ebenfalls nicht ganz zutreffend) auf Aubert/Mahon *Petit commentaire*, Art. 51-AUBERT, N 2. Von einem solchen Vorrang der Kantonsverfassung geht auch der Bundesgesetzgeber aus (BV 44 und 51; BGE 143 I 272, 276 f. E. 2.2.1 und 2.2.2), ohne dass es bundesrechtlich abgesichert wäre, dass für kantonale Gesetze ein im Vergleich zu Kantonsverfassungsänderungen erleichtertes Revisionsverfahren vorgesehen werden kann (vgl. eingehend dazu AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 480–490; auch BSK BV, Art. 51-BELSER/MASSÜGER, N 16; OFK BV<sup>2</sup>, Art. 51-BIAGGINI, N 8).

<sup>964</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 870 f.

<sup>965</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *ibid.*, N 871; TORNAY, *La démocratie directe*, 99.

<sup>966</sup> BRINER, *Grundsatzentscheide*, 98 und 118 f.; PESTALOZZI, *Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde*, 61; differenzierend ETTER, *Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde*, 66–68.

<sup>967</sup> BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 188 f.; so bereits GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 539.

<sup>968</sup> BGE 108 Ia 38, 40 E. 3; BGer, Urteil 1P.481/1993 vom 18.11.1993 in ZBI 95/1994 260–264, 261 E. 2a; BVR 2000 483–494, 485; LGVE 2007 III Nr. 2, 380–390, 383 E. 5; und LGVE 2007 III Nr. 3, 390–398, 391 E. 4.1; BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 188: «Hingegen hat die Unterscheidung für die Prüfung der materiellen Gültigkeit von Initiativen einen massgebenden Einfluss. Die Hierarchie der Gemeindebeschlüsse bedeutet, dass der Gemeindeordnung gegenüber den einfachen Gemeindefestsetzungen (Gemeindefestsetzungen) erhöhte Geltungskraft zukommt und die allgemein verbindlichen Gemeindebeschlüsse den Verwaltungsbeschlüssen vorgehen. Die Normen der Gemeindeordnung derogieren somit grundsätzlich alle anderen Gemeindefestsetzungen.»

## E. Präzise Formulierung und minimale Normdichte

Ein Antrag hat präzise formuliert zu sein, über eine minimale Normdichte zu verfügen und genügend bestimmt zu sein. Er muss namentlich seinen Gegenstand und sein Ziel offenlegen.<sup>969</sup> Die einzufordernde Normdichte hängt auch vom Gegenstand des Antrags ab.<sup>970</sup> Die Rechtslage nach einer allfälligen Annahme muss für die Stimmberechtigten in den wesentlichen Zügen vorhersehbar sein; die Stimmberechtigten dürfen nicht durch einen inhaltlich unbestimmten Antrag der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt werden.<sup>971</sup> 394

Einige Kantone verlangen ausdrücklich, dass Anträge «eindeutig abgefasst sein»<sup>972</sup> müssen oder dass sie nicht «inhaltlich unbestimmt sein»<sup>973</sup> dürfen. Dieser Grundsatz ergibt sich bereits aus dem Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens (BV 34 II) sowie aus dem Legalitätsprinzip, welches im Hinblick auf den Anspruch der Rechtssicherheit eine genügende Bestimmtheit der Normen verlangt.<sup>974</sup> Dieser Grundsatz gilt deshalb auch ohne spezielle kantonale Regelung.<sup>975</sup> 395

<sup>969</sup> Ausdrücklich für allgemeine Anregungen spricht dies BS KV 47 III Zweiter Satz an: «Unformulierte Initiativen müssen den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben.» Das Bundesgericht stellt an diese Offenlegung der Ziele von allgemeinen Anregungen nicht besonders hohe Ansprüche, da (ich bin versucht korrigierend zu ergänzen: – falls hierzu Raum besteht –) das Parlament Unklarheiten und Widersprüche noch beheben könne (siehe BGE 139 I 292, 296 E. 5.8; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; BGE 111 Ia 115, 119 E. 3a). Vgl. anstelle vieler SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 2-EHRENZELLER/NOBS, N 32.

<sup>970</sup> Vgl. zum Ganzen PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht. Ob blosse Programmsätze Inhalt einer Initiative sein können, hängt etwa von der gewählten Rechtssetzungsstufe ab: In einer Verfassungsinitiative wäre dies zulässig, nicht dagegen in einer Gesetzesinitiative in einem Kanton, der einen materiellen Gesetzesbegriff kennt (vgl. stellvertretend KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 9; Komm GR KV, Art. 12-SCHULER, N 28).

<sup>971</sup> BGE 139 I 292, 296 E. 5.8; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2.

<sup>972</sup> NW WAG 10 I Ziff. 1; und SG RIG 34 I.

<sup>973</sup> Stellvertretend UR KV 28 II Erster Satz.

<sup>974</sup> BGE 117 Ia 341, 346 E. 5a; TORNAY, La démocratie directe, 115 f.; vgl. auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 231.

<sup>975</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1066.

## F. Durchführbarkeit

- 396 Dass nur durchführbare Beschlüsse gefasst werden können, versteht sich von selbst. Ganz allgemein kann das Stimmvolk nur über Fragen entscheiden, die einen politischen Spielraum belassen. Über einen Gegenstand, der objektiv richtig oder falsch beantwortet werden kann oder der undurchführbar ist, kann kein legitimer Volksentscheid gefasst werden. Das Volk hat aber ein Recht, unvernünftig zu entscheiden.<sup>976</sup> Das Bundesgericht verlangt gestützt auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass eine Volksinitiative nicht offensichtlich undurchführbar ist.<sup>977</sup> HANGARTNER/KLEY fassen das Verbot undurchführbarer Regelungen als «Sonderfall des umfassend geltenden Willkürverbotes» auf.<sup>978</sup> Für die Frage der Durchführbarkeit massgeblich ist der frühest mögliche Zeitpunkt der Volksabstimmung.<sup>979</sup> Mehrere Kantone erwähnen diesen Ungültigkeitsgrund explizit.<sup>980</sup>

## G. Rechtsmissbrauchsverbot

- 397 Ein Antrag kann gegen das Rechtsmissbrauchsverbot (BV 5 III) verstossen und deshalb ungültig sein.<sup>981</sup> Dies kann nach Ansicht des Bundesgerichts bei einer

---

<sup>976</sup> Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 27–28.

<sup>977</sup> BGE 128 I 190, 201–203 E. 5; BGE 101 Ia 354, 365 E. 9; BGE 92 I 358, 359 E. 4; vgl. auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 230. Die Undurchführbarkeit hat in der Vergangenheit wiederholt als Rechtfertigungsgrund für politisch motivierte Ungültigkeitserklärungen gedient; vgl. hierzu AUBERT, L'évolution, 17 f.; und GRODECKI, L'initiative populaire, N 1079–1089a, m.w.H.

<sup>978</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 497.

<sup>979</sup> BGE 128 I 190, 202 E. 5.1; BGE 101 Ia 354, 367–369 E. 10.

<sup>980</sup> Den Begriff «undurchführbar»/«nicht durchführbar» verwenden: AR KV 55 II Bst. c; BE KV 59 II Bst. b; BS KV 48 II Bst. b; FR KV 43; GR KV 14 I Ziff. 3; JU KV 75 III; NW WAG 8 II; SG KV 44 II Bst. b; SH KV 28 II Bst. b; SO KV 31; vgl. TI KV 38; dagegen SZ KV 30 III Bst. c; und ZH KV 28 I Bst. c: «offensichtlich undurchführbar»; BL KV 29 I: «unmögliche»; UR KV 28 II Erster Satz: «aus tatsächlichen Gründen unmöglich»; VS KV 33 III Bst. 4: «nicht ausführbar».

<sup>981</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 2129 f.; und TORNAY, La démocratie directe, 107–115, m.w.H. Zu Recht wird in der Lehre darauf hingewiesen, dass die diskutierten Fälle rechtsmissbräuchlicher Verwendung des Initiativrechts in engem Zusammenhang mit den übrigen Gültigkeitsvoraussetzungen stehen, weshalb es fraglich erscheine, ob dem Rechtsmissbrauch in der Praxis ein eigenständiger Gehalt zukommen soll (SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 232; TORNAY, La démocratie directe, 113–115).

Volksinitiative der Fall sein, die denselben Gegenstand innert kurzer Zeit und ohne dass sich die Umstände geändert hätten, wieder vorbringen möchte.<sup>982</sup> Auch der bewusste Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie in der Absicht, dass der Antrag aufgeteilt und so in mehreren Einzelteilen der Abstimmung zugeführt wird, ist rechtsmissbräuchlich.<sup>983</sup> Die Frage hat sich auch bei einer Volksinitiative gestellt, die durch ihr Volumen und ihre Unübersichtlichkeit, kombiniert mit einem wohlklingenden Titel, auf eine Vertuschung des eigentlichen Inhalts hinauslief.<sup>984</sup> Grundsätzlich ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung erst der sinnlose Gebrauch der demokratischen Instrumente missbräuchlich.<sup>985</sup>

HANGARTNER/KLEY erkennen «in dem politisch unwahrscheinlichen Fall» einen Rechtsmissbrauch, «dass immer wieder in gleicher Form das gleiche Begehren vorgetragen würde.»<sup>986</sup> 398

Meiner Ansicht nach ist die grosse Zurückhaltung des Bundesgerichts bei der Annahme von Rechtsmissbrauch bei der Antragstellung zu begrüssen. Häufig ist es eine äusserst schwierige Frage, ob ein Antrag als Wiedererwägungsantrag zu qualifizieren ist und in welcher Absicht die Antragsteller diesen Antrag erneut einbringen. Auch die Frage, ob sich die Umstände rechtsrelevant geändert haben und einen Antrag nicht mehr als rechtsmissbräuchlich erscheinen liessen, ist wohl nur in Extremfällen zweifelsfrei zu verneinen. Die Durchsetzung eines weit ausgelegten Rechtsmissbrauchsverbots und die damit verbundenen Unsicherheiten würden eher eine Gefahr für die Ausübung der politischen Rechte bedeuten. Wiedererwägungsanträge, die innert kurzer Zeit eingereicht werden, ohne dass sich die Umstände geändert haben, sollten in erster Linie mit Hürden für die Antragstellung erschwert und politisch zu verhindern versucht werden. 399

<sup>982</sup> BGE 113 Ia 156, 159 E. 2c, m.w.H.; BGE 99 Ia 402, 406 E. 4b; AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, 141–143; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 506.

<sup>983</sup> BGE 130 I 185, 200 f. E. 4.1; BGE 129 I 381, 389 f. E. 4.3.

<sup>984</sup> BGE 123 I 63, 76 E. 6c.

<sup>985</sup> BGE 128 I 190, 204 E. 7.1; BGE 113 Ia 156, 159 E. 2c.

<sup>986</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 821.

## H. Rückwirkung

400 Das Bundesgericht lässt die echte Rückwirkung von Initiativen unter Bedingungen zu.<sup>987</sup>

«Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Rückwirkung ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient und wohlerworbene Rechte respektiert.»<sup>988</sup>

Auch die unechte Rückwirkung, bei der «auf Verhältnisse abgestellt [wird], die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern», wird zugelassen, wenn ihr keine wohlerworbenen Rechte entgegenstehen.<sup>989</sup> Auf Bundesebene ist ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot kein Ungültigkeitsgrund für eine Volksinitiative.<sup>990</sup>

## III. Aufgrund der Beschlussfassung in einer Volksabstimmung

### A. Zuverlässige und unverfälschte Feststellung des freien Willens der Stimmberechtigten

401 Neben den Gültigkeitserfordernissen, die sich allgemein aus dem Legalitätsprinzip für alles Recht ableiten, bestehen auch solche, die sich spezifisch aus der Be-

---

<sup>987</sup> Nur der Kanton Graubünden erwähnt die Rückwirkung ausdrücklich bei den Gültigkeitserfordernissen von Volksinitiativen. Siehe GR KV 14 I Ziff. 4: «Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.»; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1072.

<sup>988</sup> BGE 138 I 189, 193 E. 3.4; BGE 130 I 185, 204 E. 5.5; BGE 119 Ia 154; vgl. ODERMATT, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, 717 f.; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 336.

<sup>989</sup> BGE 138 I 189, 193 E. 3.4, m.w.H.

<sup>990</sup> MÜLLER, Gutachten «Volksinitiative Erbschaftssteuerreform und Rückwirkungsverbot», 8; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 272.

schlussfassung über den Antrag in einer Volksabstimmung ergeben. Das Verfahren der Beschlussfassung soll nach konstanter Rechtsprechung zu BV 34 II sicherstellen, dass der freie Wille der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht festgestellt und anerkannt wird.<sup>991</sup>

## B. Einheit der Materie

Das Bundesgericht leitet den Grundsatz der Einheit der Materie aus BV 34 II ab,<sup>992</sup> hält aber auch fest, dass die Geltung dieses Grundsatzes dem Instrument der Volksinitiative bereits inhärent sei.<sup>993</sup> Die Einheit der Materie gilt für alle Abstimmungsvorlagen aller Staatsebenen.<sup>994</sup> Dem kantonalen Gesetzgeber steht es offen, eine strengere Auslegung des Grundsatzes vorzusehen.<sup>995</sup> Hiervon wird jedoch kein Gebrauch gemacht, vielmehr werden selbst eigenständig formulierte kantonale Normierungen des Grundsatzes analog der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgelegt.<sup>996</sup> Im Falle einer Verletzung des Grundsatzes sieht das

402

<sup>991</sup> Vgl. stellvertretend BGE 121 I 138, 141 E. 3; BGer, Urteil 1C\_492/2017 vom 12.02.2018 E. 1.1.

<sup>992</sup> BGE 137 I 200, 203 E. 2.2; BGE 130 I 185, 195 E. 3; BGE 129 I 366, 369 f. E. 2.1; vgl. für die frühere rechtliche Herleitung BGE 90 I 69, 73 E. 2a.

<sup>993</sup> BGE 130 I 185, 195 E. 3. Dazu, dass es sich bei der Einheit der Materie um einen (konkretisierungsbedürftigen) Grundsatz handelt, siehe stellvertretend BIAGGINI, Einheit der Materie: Rechtsregel oder Rechtsgrundsatz?

<sup>994</sup> Für BV 34 im Allgemeinen, siehe SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 9; und BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 8; für den Grundsatz der Einheit der Materie im Besonderen siehe anstelle vieler EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, 399 f., m.w.H.; vgl. BGer, Urteil 1P.223/2006 vom 12.09.2006 in ZBl 108/2007 332, 334 E. 2.

<sup>995</sup> EGLI, *ibid.*, 400; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2482; HUGENSCHMIDT, Einheit der Materie, 113; vgl. dagegen AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1067, der den kantonalen Gesetzgeber an die bundesgerichtliche Auslegung des Grundsatzes gebunden sieht; demgegenüber wollen GRISEL, HURST und CAVIEZEL dem kantonalen Gesetzgeber volle Freiheit in der Auslegung des an sich weitgehend offenen Begriffs der Einheit der Materie belassen (GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 686; HURST, Der Grundsatz der Einheit der Materie, 141; und CAVIEZEL, Die Volksinitiative, 102 f.).

<sup>996</sup> EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, 400; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2482; vgl. dagegen GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 683–686.

Bundesrecht vor, die Vorlage für ganz oder teilweise ungültig zu erklären.<sup>997</sup> Das kantonale Recht kann zusätzlich eine Aufteilung der Volksinitiative vorsehen, solange die Einheit der Materie nicht vorsätzlich verletzt wurde.<sup>998</sup>

- 403 Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, dass eine Abstimmungsvorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf. Umfasst sie hingegen mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen inneren und nicht bloss künstlichen, subjektiven oder rein politischen Sachzusammenhang aufweisen<sup>999</sup> und dass sie dem gleichen Zweck dienen.<sup>1000</sup> Namentlich verstiesse die Etappierung eines Projekts gegen die Einheit der Materie, wenn sie einzig dem Zweck diene, die vorgesehenen Kreditschwellen des Finanzreferendums zu umgehen.<sup>1001</sup> Unzulässig ist die Verbindung von zwei oder mehreren Sachfragen und Materien zu einer einzigen Abstimmungsvorlage, wenn sie die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt, die ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt.<sup>1002</sup> Der Grundsatz darf indes nicht auf entscheidungsrelevante Aspekte beschränkt werden, bei denen eine solche Zwangslage überhaupt erst realistisch ist,

---

<sup>997</sup> BV 139 III und BPR 75 I.

<sup>998</sup> BGE 130 I 185, 200 E. 4; BGE 129 I 381, 386–392 E. 3–4.3; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1067; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 26.

<sup>999</sup> Stellvertretend BGE 129 I 366, 371 E. 2.3: «Ausschlaggebend ist der *sachliche innere Zusammenhang* der einzelnen Teile einer Vorlage.» (Hervorhebung eingefügt). Ich bevorzuge den Begriff «Sachzusammenhang», da «sachlich» im «sachlichen Zusammenhang» auch als Gegensatz zu unsachlich stehen könnte, es geht dabei jedoch einzig um den materiellen Zusammenhang, eben: den Sachzusammenhang.

<sup>1000</sup> Hierzu und zum Folgenden siehe BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.10.2016 E. 2.1; BGer, Urteil 1C\_247/2008 vom 21.01.2009 E. 2; BGer, Urteil 1P.223/2006 vom 12.09.2006 in ZBl 108/2007 332, 334 E. 2; BGE 129 I 366, 371 E. 2.3, m.w.H. Entsprechend verlangt BPR 75 II: «Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.»

<sup>1001</sup> BGE 118 Ia 184, 191 E. 3b.

<sup>1002</sup> BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.10.2016 E. 2.1; BGer, Urteil 1P.223/2006 vom 12.09.2006 in ZBl 108/2007 332, 334 E. 2; BGE 129 I 366, 370 E. 2.2, m.w.H.: «Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den andern oder andere Teile befürworten [...]» (Verweise unterdrückt).

sondern hat auch für nebensächliche Aspekte zu gelten.<sup>1003</sup> Über einen im Verhältnis zum Beschlussgegenstand sachfremden (Neben-)Aspekt kann das Stimmvolk mit seiner Willensäusserung über die Gesamtvorlage nämlich nicht legitim beschliessen.

Der Grundsatz der Einheit der Materie bezieht sich auf jegliche Form direktdemokratischer Beschlussfassung an der Urne und muss daher, entgegen der langjährigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung,<sup>1004</sup> für Behördenvorlagen und Volksinitiativen gleichermaßen gelten.<sup>1005</sup> 404

Trotz seiner grossen praktischen und legitimatorischen Bedeutung ist der Begriff der Einheit der Materie im Einzelnen schwer zu fassen, wie auch das Bundesgericht feststellt: 405

«Er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder

<sup>1003</sup> A.A. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 3-EHRENZELLER/GERTSCH, N 42. Rechtsfolge muss in diesem Fall jedoch eine Teilungültigkeit sein.

<sup>1004</sup> BGE 129 I 366, 370 f. E. 2.2; BGE 123 I 63, 72 E. 4b; BGE 111 Ia 196, 198 E. 2b; BGE 99 Ia 177, 182 E. 3b. Jüngere Urteile wie etwa BGE 130 I 185, 195–197 E. 3–3.2 erwähnen diese Differenzierung nicht mehr; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 47–48.

<sup>1005</sup> Die Ungleichbehandlung nach dem Urheber der Volksinitiative ist abzulehnen (ausführlich hierzu EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, 402 f., m.w.H.; SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 228; a.A. KLEY, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen). Das Parlament und die Antragsteller aus dem Volk sind einander grundsätzlich gleichgestellt. Eine unterschiedliche Auslegung des Grundsatzes rechtfertigt sich auch im Lichte des vom Bundesgericht wiederholt genannten Problems nicht, dass mit sachlich breiteren und damit weniger zusammenhängenden Vorlagen einfacher eine breite Unterstützung zu erreichen sei. Ein solche Konstellation kann sich bei Anträgen vom Parlament gleichermaßen wie bei Volksinitiativen ergeben und die Breite der Vorlage muss keineswegs als Vorteil wirken (so auch TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 48, m.w.H.; diese Ansicht vertraten bspw. bereits BÜELER, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, 67 f. Fn. 164; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 424 f. Fn. 22, der die Durchsetzung dieser theoretischen Forderung bei Volksabstimmungen über andere als Volksinitiativvorlagen allerdings für «praktisch [...] ausgeschlossen» hielt; und KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 20). Auf Bundesebene hat der Verfassungsgeber mit BV 194 II diese Frage inzwischen in Bezug auf Teilrevisionen der Bundesverfassung geklärt und die Ungleichbehandlung von Vorlagen des Parlaments und solchen aus dem Volk untersagt (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 194-HANGARTNER/EHRENZELLER, N 10; gl.A. EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, 403).

einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. [...] Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu.»<sup>1006</sup>

Das Bundesgericht folgert daraus, dass an die Einhaltung dieses Grundsatzes «keine überspannten Anforderungen» zu stellen seien.<sup>1007</sup>

- 406 Für die Frage, ob ein hinreichender Sachzusammenhang besteht, ist es unwesentlich, ob die einzelnen Gegenstände auch getrennt und unabhängig voneinander der Volksabstimmung unterstellt werden könnten, ohne ihren Sinn zu verlieren. Ihre potenzielle Eigenständigkeit ist kein Grund dafür, ihre Zusammenfassung zu einer einzigen Sachvorlage als unzulässig zu qualifizieren; die Stimmberechtigten haben keinen Anspruch darauf, dass ihnen solche Einzelgegenstände auch einzeln vorgelegt werden. Gerade wenn es sich um Querschnittaufgaben, etwa Sparvorlagen, handelt, muss zwischen den Einzelgegenständen kein weiterer Zusammenhang bestehen als eben das übergeordnete gemeinsame Anliegen. Der Massstab für die Beurteilung, ob ein Sachzusammenhang noch «hinreichend» ist, ist somit sehr weit. Erst wenn der Sachzusammenhang künstlich oder geradezu willkürlich erscheint und etwa die Einzelpunkte «verschiedenartigste Regelungsbereiche ohne jegliche Berührungspunkte» betreffen, «so dass vollkommen sachfremde [Regelungsbereiche] in einer Vorlage zusammengefasst»<sup>1008</sup> werden, kann er nicht mehr als hinreichend gelten.<sup>1009</sup>

---

<sup>1006</sup> BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.10.2016 E. 2.1; vgl. BGE 129 I 366, 371 E. 2.3. Weiter führt das Bundesgericht darin aus: «Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen [...]» Dabei verweist es auf seine Rechtsprechung hinsichtlich behördlicher Vorlagen: BGE 137 I 200, 203 f. E. 2.2; BGE 129 I 366, 370–373 E. 2.2–2.3; BGer, Urteil 1C\_247/2008 vom 21.01.2009 E. 2; BGer, Urteil 1P.223/2006 vom 12.09.2006 in ZBI 108/2007 332, 334 E. 2.

<sup>1007</sup> BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.10.2016 E. 2.1.

<sup>1008</sup> BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.08.2016 in ZBI 118/2017 230, 233 f. E. 3.1.

<sup>1009</sup> Siehe zum Ganzen BGE 129 I 366, 375 f. E. 4.1; BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.08.2016 in ZBI 118/2017 230, 234 E. 3.2; BGer, Urteil 1C\_247/2008 vom 21.01.2009 E. 3.3 und 3.4.

Nach TSCHANNEN anerkennen Lehre und Rechtsprechung einen Sachzusammenhang als genügend, wenn die Materien der Vorlage «in einer Zweck-Mittel-Relation zueinander stehen; oder ein und dasselbe Ziel verfolgen; oder eine einheitliche Thematik betreffen».<sup>1010</sup> In der Literatur finden sich weitere Einteilungen von Fallkategorien. Anschaulich ist jene von SCHINDLER:<sup>1011</sup>

«Die von Bundesversammlung und Bundesgericht entschiedenen Fälle, in denen die Einheit der Materie in Frage stand, lassen sich in folgende Kategorien gliedern:

1. Beschränkung auf einen einzigen Zweck [...];
2. Verbindung eines Zwecks mit der dafür erforderlichen Finanzierung [...];
3. Verbindung einer Regel mit einer Übergangsbestimmung [...];
4. Verbindung verschiedener Forderungen mit logischem Zusammenhang [...];
5. Verbindung der Forderung nach Aufhebung bestimmter Regelungen, Einrichtungen oder Ausgaben mit Ersatzvorschlägen [...];
6. Verbindung verschiedener Forderungen mit sachlichem Zusammenhang [...]

Die Fallkategorien können als Orientierungshilfe dienen. Bei der Prüfung der Einheit der Materie bleibt der angesprochene, weite Ermessensspielraum bestehen. Das Kriterium des Sachzusammenhangs wird in der Praxis meist grosszügig ausgelegt;<sup>1012</sup> das ist auch richtig, da Parlament und Initianten ansonsten Gefahr laufen, «alle politische Gestaltungsfreiheit [zu] verlieren»<sup>1013</sup>.

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Umgehung der Referendumpflicht beim Finanzreferendum hat das Bundesgericht auch ein Trennungsverbot aus dem Grundsatz der Einheit der Materie abgeleitet.<sup>1014</sup> So hält es fest, dass «ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden [darf],

<sup>1010</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 45, Hervorhebungen unterdrückt.

<sup>1011</sup> SCHINDLER, Rechtsgutachten und über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», 392–401, mit vielen Beispielen; vgl. BSK BV, Art. 139-EPINEY/DIEZIG, N 28; ferner die Fallkategorien in Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 104–112.

<sup>1012</sup> Vgl. stellvertretend BGE 129 I 366, 372 f. E. 2.3.

<sup>1013</sup> So TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 44.

<sup>1014</sup> BGE 129 I 366, 369 f. E. 2.1; BGE 118 Ia 184, 190–192 E. 3b; BGer, Urteil 1P.123/2002 vom 25.06.2003 in ZBl 105/2004 253, 254 f. E. 3.1; vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 18.

welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen»<sup>1015</sup>.<sup>1016</sup> Als «innere Rechtfertigung dieses Grundsatzes» gibt es an, «dass die Stimmberechtigten in der Lage sein müssen, die Tragweite eines Projekts in seiner Gesamtheit zu überblicken»<sup>1017</sup>. ARN/STRECKER wollen das Trennungsverbot in der Folge gar auf alle Fälle anwenden, in denen Beschlüsse zu Sachzwängen führen.<sup>1018</sup> Diese Argumentation des Bundesgerichts überzeugt jedoch nicht. Ob die Stimmberechtigten die Tragweite eines Gesamtprojekts überblicken können, ist unabhängig davon, ob ihnen dieses nur in Teilen vorgelegt wird. Entscheidend ist vielmehr, dass sie sich über die Tragweite im Klaren und über die damit verbundenen Sachzwänge informiert sind. Bezüglich der Umgehung der Referendumpflicht ist diese Information der Stimmberechtigten – wie auch die Umgehungsabsicht der Antragsteller – jedoch nicht relevant, sondern allein die Frage, ob die referendumauslösenden (objektiven) Kriterien erfüllt sind. Dabei wäre anstelle eines Trennungsverbots auch denkbar, dass für die Referendumpflicht eines Teilgeschäfts die referendumauslösenden Kriterien auf das Gesamtprojekt anzuwenden wären. Eine unverfälschte Beschlussfassung verlangt jedenfalls kein Trennungsverbot.

- 409 Das Bundesgericht will die Einheit der Materie bei Verfassungsinitiativen strenger als bei Gesetzesinitiativen und bei allgemeinen Anregungen strenger als bei ausgearbeiteten Entwürfen angewendet wissen.<sup>1019</sup> Auch diese vermeintliche Differenzierung erweist sich als zu schablonenhaft: Zum einen geht es im Grunde nicht um die Rechtssetzungsstufe oder um die Formulierungsform, sondern um die Normdichte.<sup>1020</sup> Zum andern hängt meiner Ansicht nach nicht der Beurteilungsmassstab, sondern die Schwere eines Verstosses gegen die Einheit der Materie von der Normdichte ab.<sup>1021</sup> Die relative Natur des Grundsatzes der Einheit der Materie

---

<sup>1015</sup> BGer, Urteil 1P.123/2002 vom 25.06.2003 in ZBI 105/2004 253, 254 f. E. 3.1.

<sup>1016</sup> Einzelne Kantone sehen ein solches Trennungsverbot ausdrücklich vor, so BE GV 102 I; vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 17; Komm BE GG, Art. 14-FRIEDLI, N 16.

<sup>1017</sup> BGer, Urteil 1P.123/2002 vom 25.06.2003 in ZBI 105/2004 253, 254 f. E. 3.1.

<sup>1018</sup> ARN/STRECKER, Leitfaden, 17.

<sup>1019</sup> Hierzu insbesondere BGer, Urteil 1P.414/1999 vom 14.12.1999 [= Pra 89 (2000) Nr. 91] E. 3b; eingehend zum Ganzen EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen.

<sup>1020</sup> In Bezug auf die Rechtssetzungsstufe in diesem Sinn TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 50.

<sup>1021</sup> So letztlich auch BGer, Urteil 1P.414/1999 vom 14.12.1999 [= Pra 89 (2000) Nr. 91] E. 3c.

kann bereichsübergreifende Sparvorlagen<sup>1022</sup> ebenso wie Bereichsreformen und damit auch Reformpakete zulassen, solange die einzelnen Bestimmungen sachlich verbunden sind und sich konzeptionell zu einer Einheit zusammenfügen lassen.<sup>1023</sup>

### C. Einheit der Form – Erfordernis aus BV 34 II?

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass ein Antrag nur entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf verfasst ist; es geht somit um die Einheit der Formulierungsform.<sup>1024</sup> Die «formelle Formenvermischung», dass der eine Teil des Antrags ein ausgearbeiteter Entwurf und der andere Teil eine allgemeine Anregung ist, kommt kaum vor und verlangt «von den Initianten ein geradezu unvorstellbares Mass an juristischem Ungeschick». <sup>1025</sup> Nach der restriktiven Interpretation einer Minderheit der Lehre<sup>1026</sup> kann es daneben zu einer «materiellen Formenvermischung» kommen, wenn die Normdichte nicht der Formulierungsform angepasst ist (insbesondere bei zu detaillierten Anträgen in der

---

<sup>1022</sup> Vgl. hierzu BGer, Urteil 1C\_109/2016 vom 08.08.2016 in ZBl 118/2017 230 (mit Kommentar von Gerold Steinmann).

<sup>1023</sup> Es ist daher unnötig und in der Sache falsch, die vom Bundesrat im Zuge der Totalrevision vorgeschlagenen Reformpakete (etwa die Justizreform vom 12.03.2000 oder die Änderung der Volksrechte vom 04.10.2002) als eine Art Teil-Totalrevision zu qualifizieren, siehe hierzu Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 192-AUBERT, N 2 f.; BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, N 13; SGK BV<sup>3</sup>, Vorbemerkungen zu Art. 192–195-HANGARTNER/EHRENZELLER, N 22; und TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 N 8; eingehend MAHON/JEANNERAT, La notion; vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 737 f., die allerdings erwarten, dass wegen des Grundsatzes der Einheit der Materie die Reformpakete kleiner geschnürt werden müssten; differenzierend auch OFK BV<sup>2</sup>, Art. 192-BIAGGINI, N 6 und 8; kritisch zur Vereinbarkeit der Reformpakete mit der Einheit der Materie AUER, Les institutions de la démocratie directe en Suisse, 43–45. Für die Anerkennung der «Paketrevision als Unterfall der Totalrevision» und ihre eigenständige Normierung in der BV plädieren dagegen RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 2076; vgl. auch RHINOW/GRAF, Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, 118 f.

<sup>1024</sup> Hierzu oben N 280–295.

<sup>1025</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 39; vgl. als Beispiele BGer, Urteil 1C\_665/2015 vom 05.10.2016 mit Kommentar von Gerold Steinmann in ZBl 119/2018 124, insb. 132 f.; und BGE 48 I 156.

<sup>1026</sup> Vgl. dazu oben N 287–292.

Form der allgemeinen Anregung).<sup>1027</sup> Fällt die Bezeichnung der Formulierungsform nicht mit derjenigen, die sich objektiv aus dem Normtext ergibt, zusammen, geht die wohl herrschende Lehre von der objektiven Form aus und behebt die Fehlbezeichnung im Ingress, wenn dies angezeigt ist.<sup>1028</sup>

- 411 Nach Ansicht des Bundesgerichts ist die Vermischung der Formulierungsformen einer Volksinitiative mit dem Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens nicht vereinbar, da einem solchen Antrag die «nötige Klarheit und Eindeutigkeit» für die Stimmberechtigten fehle; es bleibe für sie «ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem andern Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen» werde.<sup>1029</sup> Die nach Ansicht des Bundesgerichts im Lichte von BV 34 problematischen Ungewissheiten betreffen somit das Verfahren im Anschluss an eine allfällige Annahme des Antrags. Diese Argumentation greift aber offenbar nur, wo keine oder keine anderweitigen Folgen einer Formenvermischung gesetzlich festgelegt sind.<sup>1030</sup> Soll ein Antrag im Falle einer

---

<sup>1027</sup> Vgl. dazu TSCHANNEN, *ibid.* Im von der Lehre und sogar vom Bundesgericht selbst weitgehend unbeachtet (oder wenigstens unzitiert) gebliebenen BGer, Urteil 1P.531/2006 vom 08.11.2006 E. 4.1.2, stützt das Bundesgericht die Teilungültigerklärung einer Volksinitiative mit der Begründung, es liege eine materielle Formenvermischung vor. Bei der betroffenen, sehr detaillierten Bestimmung der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung handle es sich materiell um einen ausgearbeiteten Entwurf – dem Parlament komme bei ihrer Umsetzung keinerlei Entscheidungsspielraum mehr zu. Es stützt diese Argumentation auf einzelne Veröffentlichungen und ein Gutachten von Etienne Grisel – ohne die übrige Lehre auch nur zu erwähnen, geschweige denn sich mit der Gegenmeinung der h.L. auseinanderzusetzen. Dieses erratische Urteil eignet sich daher kaum, eine Änderung der Rechtsprechung zu erkennen und das Bundesgericht den Vertretern der restriktiven Mindermeinung zuzuordnen.

<sup>1028</sup> TSCHANNEN, *ibid.*, § 52 N 40; und TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 24–28; vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 864; BSK BV, Art. 139-EPINEY/DIEZIG, N 17; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2110; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 17 f. Eine andere Lehrmeinung verlangt, dass die Bezeichnung der Formulierungsform im Ingress unbedingt zu beachten ist – mit dem Risiko, dass der Antrag wegen Formenvermischung ungültig zu erklären ist (GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, N 539, 543 und 591; in diesem Sinn auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 38).

<sup>1029</sup> BGE 114 Ia 413, 416 f. E. 3c, m.w.H.; vgl. auch TORNAY, *La démocratie directe*, 72.

<sup>1030</sup> Im Bund (BV 139 III) und in vielen Kantonen wird die Einheit der Form ausdrücklich als Gültigkeitserfordernis festgelegt, vgl. bspw. UR WAVG 69 II; oder VD KV 80 I Bst. b; vgl. AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1068.

Formenvermischung – wie in einigen Kantonen rechtlich vorgesehen<sup>1031</sup> – als Antrag in der Form der allgemeinen Anregung behandelt werden, so wird dies von ihm nicht beanstandet.<sup>1032</sup> Diese Regelung scheint häufiger zu werden<sup>1033</sup> und kann als eine Absage des Gesetzgebers an die restriktive Lehrmeinung gewertet werden, denn letztlich spielt es verfahrensrechtlich keine Rolle mehr, ob eine formelle oder materielle Formenvermischung oder eine idealtypische allgemeine Anregung vorliegt. Ob man mit einer solchen gesetzlichen Regelung «das Problem der Formenvermischung» tatsächlich «auf elegante Art aus der Welt» schafft,<sup>1034</sup> erscheint trotzdem zweifelhaft – zumindest ginge es meiner Ansicht nach noch etwas eleganter.

Erstens: Das vom Bundesgericht angesprochene Problem besteht erst im Antragsverfahren, nachdem die gesetzgebende Behörde über die Gültigkeit und das anzuwendende Verfahren entschieden hat. Der Anspruch auf eine unverfälschte Äusserung des politischen Willens (BV 34) verlangt von den zuständigen Behörden, dass sie über das vorgesehene weitere Verfahren gebührend informieren, und kann nicht gegen die Gültigkeit einer Volksinitiative verwendet werden, wenn die Behörden dieser Pflicht nicht genügend nachgekommen sind. 412

Zweitens: Es erscheint auch ohne entsprechende gesetzliche Grundlage vernünftig und im Lichte des Verhältnismässigkeitsgebots angezeigt, im Falle der Formenvermischung nach dem Verfahren vorzugehen, das bei Anträgen in der Form der allgemeinen Anregung vorgesehen ist.<sup>1035</sup> Die fertig redigierten Teile werden so 413

---

<sup>1031</sup> Stellvertretend GE KV 56 II Zweiter Satz; und ZH KV 25 III.

<sup>1032</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_665/2015 vom 05.10.2016 in ZBl 119/2018 124, 127 f. E. 3.4.2. Es ist auch allgemein anerkannt, dass dieser Grundsatz in einem Kanton, in dem die Einheit der Form nicht als Erfordernis vorgesehen ist, auch nicht beachtet werden muss (vgl. HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 78 Fn. 144). Der Ableitung dieses Grundsatzes aus BV 34 fehlt damit m.E. die Plausibilität (weniger weitgehend, aber ebenfalls kritisch TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 7 f.; a.A. Gerold Steinmann in seinem Kommentar zu BGer, Urteil 1C\_665/2015 vom 05.10.2016 in ZBl 119/2018 124, 132).

<sup>1033</sup> Vgl. EHRENZELLER/NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, 18.

<sup>1034</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 39.

<sup>1035</sup> So auch MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, 594 und 598; ferner HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2110; und bereits WALDKIRCH, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 17, der die Auffassung vertrat, dass bei unklarer Formulierungsform das Verfahren zur allgemeinen Anregung anzuwenden sei.

in den auszuarbeitenden Gesetzesentwurf aufgenommen, die noch nicht redigierten Teile redigiert und am Ende wird der daraus resultierende, zusammengestellte Normtext einer weiteren Abstimmung unterstellt oder in Kraft gesetzt.

- 414 Aus diesen Überlegungen scheint mir der Grundsatz der Einheit der Form nicht nur «praktisch leer zu laufen»<sup>1036</sup>, sondern unnütz: Er löst ein Problem, das ohne ihn keins wäre. Weder der Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens (BV 34) noch verfahrensrechtliche Gründe sprechen für den Grundsatz der Einheit der Form. Da jedoch der Bund, viele Kantone und Gemeinden diesen Grundsatz gesetzlich festgelegt haben, wird es viele Verfassungs- und Gesetzesrevisionen benötigen, um ihn abzuschaffen.

## **D. Einheit der Antragsart**

### **1. Begriff und Begründung des Gültigkeitserfordernisses**

- 415 Die Einheit der Antragsart<sup>1037</sup> verlangt, dass ein Antrag ausschliesslich Regelungen enthält, die seiner Art entsprechen. Ein Antrag darf keine Mischform von Antragsarten sein.<sup>1038</sup> Unumstritten dürfte die Unzulässigkeit der Vermischung von Volksinitiative, Volksreferendum und Verfahrenseinleitungsinitiative sein, denn diese betreffen je einen unterschiedlichen Gegenstand und verlangen je nach einem sich jeweils ausschliessenden Verfahren: Die Volksinitiative hat einen Sachantrag zum Gegenstand, das Volksreferendum dagegen einen Ordnungsantrag auf Unterstellung eines parlamentarischen Sachantrags unter die Volksabstimmung und die Verfahrenseinleitungsinitiative einen Ordnungsantrag auf Einleitung eines bestimmten Verfahrens (ohne inhaltliche Vorgabe, das heisst ohne

---

<sup>1036</sup> TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 28.

<sup>1037</sup> Die Terminologie ist nicht gefestigt. Sinngleich verwendet werden auch die Begriffe «Grundsatz der normativen Einheit» (BGE 114 Ia 413, 419 E. 3fb), «Einheit der Normstufe», «Einheit der Art», «Einheit der Initiativart» und auf Französisch «unité de rang», «unité du genre» oder «unité normative» (vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1069, m.w.H.).

<sup>1038</sup> Vgl. BUSER, Kantonales Staatsrecht, N 379; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2105. Die ältere Lehre (und Rechtsprechung) hielt diesen Grundsatz noch für einen Aspekt der Einheit der Form, vgl. stellvertretend KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 17 f. In diesem Sinne noch LU StRG 132. Heute wird seine Selbständigkeit nicht mehr infrage gestellt. Der Grundsatz der Einheit der Antragsart betrifft andere Fragen als die Einheit der Form, stellvertretend TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 18 f.

Sachantrag). In diesem Fall rechtfertigt sich das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Antragsart aus Gründen der Logik und des Verfahrens.

Meist wird der Inhalt dieses Grundsatzes jedoch am Beispiel von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen festgehalten: Die ersteren können nur Regelungen der Verfassungsstufe, die letzteren nur solche der Gesetzesstufe enthalten.<sup>1039</sup> Daraus verallgemeinern die wohl herrschende Lehre und das Bundesgericht, der Grundsatz besage, dass eine Volksinitiative allgemein nur eine Regelungsstufe beschlagen könne, weshalb auch von der Einheit der Normstufe die Rede ist.<sup>1040</sup> In einigen Kantonen wird der Grundsatz auch in diesem Sinn als Gültigkeitserfordernis festgelegt.<sup>1041</sup> 416

Für diesen Grundsatz bringt das Bundesgericht im Wesentlichen zwei Begründungen vor. Die erste, die sich auf einen Teil der Lehre<sup>1042</sup> stützen kann, leitet den Grundsatz aus BV 34 II her: Die Stimmberechtigten müssten wissen, ob sie über eine Verfassungsänderung oder über einen Gesetzesentwurf beschliessen, und hätten Anspruch, sich zu den Regelungen unterschiedlicher Stufen separat zu äussern.<sup>1043</sup> Die zweite Begründung verweist auf den Zusammenhang der demokratischen Instrumente mit der Normenhierarchie: Da die Rechtsordnung eine Normenhierarchie impliziere und jede Normstufe einer getrennten demokratischen Kontrolle unterwerfe, wäre es missbräuchlich, gleichzeitig eine Verfassungsbestimmung und eine diese umsetzende Gesetzesbestimmung vorzuschlagen.<sup>1044</sup> Beide Aspekte sind kritisch zu beurteilen. 417

---

<sup>1039</sup> Vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* I, N 865.

<sup>1040</sup> BGE 130 I 185, 192 E. 2.1; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *ibid.*; GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, N 674; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 2105; KUONI, *Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie*, N 142.

<sup>1041</sup> GE KV 60 II; LU StRG 132 II; VD KV 80 I Bst. b. Im Kanton St. Gallen ist die Initiative nicht nur auf eine Normstufe beschränkt, sondern gar auf einen einzigen Erlass (SG RIG 34 II).

<sup>1042</sup> AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, N 63; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse* I, N 865.

<sup>1043</sup> BGE 130 I 185, 192 E. 2.1.

<sup>1044</sup> BGE 130 I 185, 192 E. 2.1, mit Verweis auf GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, N 674.

## 2. BV 34 II: Offenlegung der Normstufe und separate Abstimmung?

- 418 Die Stimmberechtigten wissen, worüber sie beschliessen, wenn ein Antrag offenlegt, dass er Normen unterschiedlicher Stufen betrifft, was auch der Normalfall sein dürfte. Unklarheit herrscht diesbezüglich vielmehr bei der als zulässig anerkannten Einheitsinitiative: Bei dieser Initiativart wissen die Stimmberechtigten nicht, über welche Normstufe sie entscheiden.<sup>1045</sup>
- 419 Unklar ist, weshalb der behauptete Anspruch, sich separat zu Anträgen unterschiedlicher Normstufen äussern zu dürfen, einem Einschluss von Normen unterschiedlicher Stufen in einer Vorlage entgegenstehen sollte. Immerhin kennen verschiedene Kantone das sogenannte Ein-Phasen-System, in welchem Normen unterschiedlicher Stufe zur Abstimmung gebracht werden, wobei im Abstimmungsverfahren über die Regelungen nach Normstufe separat, in der Form eines Hauptantrags und eines damit verbundenen Unterantrags, beschlossen wird.<sup>1046</sup> Und auch in Bezug auf diesen Aspekt kann die Einheitsinitiative als Gegenbeispiel gebracht werden: Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es zulässig, wenn eine Einheitsinitiative vom Parlament in eine Verfassungs- und in eine Gesetzesnorm umgesetzt wird.<sup>1047</sup>
- 420 AUER will diesem Widerspruch offenbar durch die Beschränkung der Anwendung des Grundsatzes auf Anträge in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs entgegen.<sup>1048</sup> Diese selektive Anwendung dürfte ihre Begründung darin haben, dass allgemeine Anregungen (und Einheitsinitiativen) vom Parlament in einen Normtext umgesetzt werden müssen, der meist dem Referendum untersteht. Das fakultative oder das obligatorische Referendum der Umsetzungsvorlage unterstünde dem Grundsatz und kompensierte die Nichtanwendung des Grundsatzes bei der Abstimmung über die allgemeine Anregung. Sofern eine zweite Abstimmung zum ausgearbeiteten Normtext erforderlich ist oder zumindest verlangt werden kann, besteht der Widerspruch daher nicht. Die Einschränkung ermöglicht zwar, eine Grosszahl von Widersprüchen in der Praxis zu umgehen, vermag dogmatisch jedoch nicht zu überzeugen. Es ist namentlich nicht ersichtlich, weshalb eine Geset-

---

<sup>1045</sup> Zur Einheitsinitiative siehe oben N 348.

<sup>1046</sup> Vgl. WERTENSCHLAG, Das Ein-Phasen-System in den Kantonen und im Bund, 529.

<sup>1047</sup> BGE 124 I 107, 118 E. 5a bb; vgl. GRODECKI, L'initiative populaire, N 999; und KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 142.

<sup>1048</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1069.

zesinitiative, die neben einzelnen Gesetzesänderungen vor allem Verfassungsänderungen vorsieht, vom Grundsatz der Einheit der Antragsart nicht erfasst sein sollte, nur, weil sie in der Form der allgemeinen Anregung gestellt wurde.

Noch grundsätzlicher kann gefragt werden, weshalb aus BV 34 II ein Anspruch bestehen soll, Normen verschiedenen Ranges separat vorgelegt zu bekommen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb in einem Kanton ohne materiellen Verfassungsbegriff eine Verfassungsnorm, die materiell unterschiedliche Normstufen umfasst, im Lichte von BV 34 II ohne Weiteres zulässig ist, die Unterbreitung dieser Regelungen unterschiedlicher Normstufen nach entsprechender Aufteilung in einer einzigen Vorlage im Lichte der gleichen Bestimmung, BV 34 II, nicht mehr möglich sein soll. 421

### 3. Normenhierarchie als Grund für separate Abstimmungen?

Direktdemokratische Instrumente sind oft mit der Normenhierarchie verbunden. Namentlich bei Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsinstrumenten wird das sichtbar. Bei diesen Instrumenten offenbart der Grundsatz der Einheit der Antragsart Plausibilität und Selbständigkeit, insbesondere im Verbot, mit einer Gesetzesinitiative gleichzeitig auch Verfassungsnormen abzuändern. Bestünde ein solches Verbot nicht, könnten höherstufige Normen durch die weniger strengen Änderungsvorschriften für tieferstufige Normen umgangen werden.<sup>1049</sup> Dies widerspräche der Normenhierarchie. 422

Der Umkehrschluss ist hingegen nicht zwingend: Aus der Logik der Normenhierarchie ergibt sich nicht, dass mit Einhaltung der strengeren Änderungsvorschriften für höherstufige Normen keine tieferstufigen Normen geändert werden könnten. In Übergangsbestimmungen kommen solche Änderungen tieferstufiger Erlasse oder Beschlüsse denn auch vor.<sup>1050</sup> Zudem gibt es Antragsarten, die nicht an eine einzelne Normstufe gebunden sind: Im Kanton Bern anerkannt ist etwa eine Volksinitiative auf bau- und planungsrechtliche Neuordnung eines Gebiets, die sowohl Erlasse als auch Pläne (unterschiedliche Normstufen) erfasst.<sup>1051</sup> Und 423

<sup>1049</sup> In Kantonen mit einem materiellen Verfassungs- und/oder Gesetzesbegriff ergeben sich daraus im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Antragsart anspruchsvolle Abgrenzungsfragen.

<sup>1050</sup> Komm BE GG, Art. 16-FRIEDLI, N 8; GLASER, Das Verwaltungsreferendum, 523.

<sup>1051</sup> Komm BE GG, Art. 16-FRIEDLI, N 8: «Wegen der unerlässlichen Kohärenz der gesamten Regelung lassen sich zusammengehörige Änderungen in einem einzigen

auch das Bundesgericht hat eine kommunale Volksinitiative, die Rechtssätze mit einer Kreditbewilligung (unterschiedliche Normstufen) kombinierte, für mit dem Grundsatz der Einheit der Antragsart vereinbar gehalten.<sup>1052</sup>

- 424 Aus der Normenhierarchie folgt somit nicht, dass über die verschiedenen Normstufen einzeln abgestimmt werden muss.<sup>1053</sup> Noch weniger ergibt sich daraus, dass diese nicht in Form eines Unterantrags zum höherstufigen Hauptantrag gleichzeitig der Abstimmung unterbreitet werden können, wie dies im verbreiteten Einphasen-System in mehreren Kantonen geschieht.<sup>1054</sup>

#### 4. Fazit

- 425 Der Grundsatz der Einheit der Antragsart ist meiner Ansicht nach aus all diesen Überlegungen enger aufzufassen und gründet nicht auf BV 34 II – enger deshalb, weil der Zusammenhang zur Normstufe nur indirekt besteht. Entsprechend erscheint der Begriff «Einheit der Antragsart»<sup>1055</sup> treffender und nicht sinnföher zur «Einheit der Normstufe».
- 426 Dieser Grundsatz stellt die Einhaltung der Voraussetzungen und der Verfahren der unterschiedlichen Arten von Anträgen sicher. Damit steht er im Dienste der verfahrensrechtlichen Kompetenzordnung.<sup>1056</sup> Nun gehört die Ausgestaltung der politischen Rechte zur Organisationsautonomie der Kantone und nach Massgabe

---

Volksbegehren zusammenfassen [...]» (Verweise unterdrückt); ZAUGG, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, 324 f.

<sup>1052</sup> BGE 114 Ia 413, 419 E. 3 fb. Die wenig überzeugende Begründung lautete: Die Willensbildung der Stimmberechtigten würde nicht verfälscht werden, wenn sich die Initiative an den Kompetenzbereich der Gemeinde halte. Richtig ist vielmehr, dass eine Volksinitiative den zulässigen Kompetenzbereich einhalten muss, wenn eine Prüfung des Anspruchs der unverfälschten Äusserung des politischen Willens sinnvoll sein soll.

<sup>1053</sup> Dies kann sich aber selbstverständlich aus anderen Gründen ergeben. Vgl. Komm BE GG, Art. 16-FRIEDLI, N 8: «Bisweilen kommen Initianten nicht um den Aufwand zweier getrennter Initiativen herum, insbesondere dann, wenn eines der Anliegen den Erlass einer Rechtsgrundlage voraussetzt, letztere aber ihrerseits nicht zwingend an das erste Anliegen gekoppelt ist (sogenannte Doppelinitiative).» (Verweise unterdrückt).

<sup>1054</sup> Vgl. dazu oben N 419.

<sup>1055</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2105; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 18 f.

<sup>1056</sup> Vgl. Komm BE GG, Art. 16-FRIEDLI, N 8; und TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 19.

des kantonalen Rechts zur Organisationsautonomie der Gemeinden. Die Geltung und der Inhalt der Einheit der Antragsart ergeben sich daher aus dem Recht der jeweiligen politischen Entität,<sup>1057</sup> wobei die Vermischung von Volksreferendum, Volksinitiative und Verfahrenseinleitungsinitiative immer unzulässig ist.

## E. Anwendbarkeit im Versammlungssystem

Wegen seiner Schwerfälligkeit und strikten Aufgabenteilung muss das Urnensystem die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten durch klare und detaillierte Vorgaben zu den Anträgen schützen. Diese Vorgaben, insbesondere in Bezug auf die Einheit der Materie, sind auch für das Versammlungssystem von Bedeutung, doch stellen sich die Probleme dabei anders und weniger akzentuiert. 427

Die Einheit der Materie schützt die Stimmberechtigten davor, dass ihnen eine Vorlage unterbreitet wird, welche sie durch die künstliche Koppelung zweier an sich selbständiger Materien bei der Stimmabgabe in ein Dilemma bringen kann. Eine Vorlage besteht im Versammlungssystem jedoch erst ganz am Schluss des Verfahrens. Bei den Anträgen an die Versammlung handelt es sich im Gegensatz zu jenen im Urnensystem nämlich nicht um Vorlagen, sondern um Entwürfe. Diese können bei ihrer Behandlung in der Versammlung demnach noch abgeändert und – was hier interessiert – getrennt werden. Die Stimmberechtigten können mit ihrem Antragsrecht somit auch die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie einfordern.<sup>1058</sup> Da dieser Ordnungsantrag von einer Mehrheit der Versammlungsteilnehmer gestützt werden muss, kann er die Wahrung der Einheit der Materie jedoch nicht absichern. Diesem Grundsatz wird bei Anträgen an Gemein- 428

---

<sup>1057</sup> In diesem Sinne auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 226. Ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen beispielsweise mit einer Gesetzesinitiative ein Verwaltungsakt vorgenommen oder aufgehoben werden kann, ist eine Frage der Kompetenzverteilung, die in dieser Arbeit nicht vertieft untersucht wird. Vgl. dazu stellvertretend KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 8 f.; Komm GR KV, Art. 12-SCHULER, N 27.

<sup>1058</sup> Gemäss SCHÖNBÄCHLER «bezweckt» der Antrag auf Trennung des Geschäfts «die Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie» (SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 44; siehe auch KLEY, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, 20).

deversammlungen jedoch eine geringe Bedeutung zugeschrieben und grundsätzlich wird ein sehr grosszügiger Massstab an dessen Einhaltung angelegt.<sup>1059</sup> Untersteht die in der Versammlung beschlossene Vorlage dem Referendum, stellt sich die Frage, ob das (strengere) Erfordernis der Einheit der Materie bei Urnenabstimmungen Vorwirkungen zeitigt. Meiner Ansicht nach beurteilt sich dies danach, ob das Versammlungs- oder das Urnensystem im jeweiligen Verfahrensrecht im Vordergrund steht. Dominiert das Versammlungssystem und erscheint das Referendum bloss als «Notbremse», wäre eine solche Vorwirkung problematisch, da sie die Entscheidungsfreiheiten der Versammlung unnötig einschränkte. Mit zunehmendem Gewicht des Urnensystems erscheint es dagegen erforderlich, bei der Beschlussfassung über Vorlagen in der Versammlung den strengeren Massstab der Einheit der Materie bereits mitzubersichtigen und Vorlagen für die Schlussabstimmung gegebenenfalls aufzuteilen.

## **IV. Zusätzliche Gültigkeitserfordernisse gekoppelter Anträge**

### **A. Allgemeines**

- 429 Es gibt unterschiedliche Konstellationen, in denen Anträge in einem gewissen Sachzusammenhang zueinander stehen. Wie das Bundesgericht festhält, ist auch in solchen Fällen ein Abstimmungsmodus zu wählen, der die freie Willenskundgabe optimal erlaubt.<sup>1060</sup> Im Hinblick darauf dürfen Anträge in einem Abstimmungsverfahren nur unter bestimmten Bedingungen und in gewissen

---

<sup>1059</sup> EGV-SZ 2006 B 7.1, 144, 149 E. 3.4; EGV-SZ 1990 Nr. 12, 37, 39 E. 4; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 2.3.8; vgl. jedoch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 418. Vgl. EGV-SZ 1990 Nr. 11, 27, 30 E. 6b: «[D]ie Gemeindeversammlung [hat] die Möglichkeit [...], getrennte Abstimmungen über einzelne Teile einer komplexen Vorlage, deren Teile in keinem notwendigen, engen inneren Zusammenhang stehen, zu beschliessen. [...] Bei der Prüfung der Frage, ob der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt sei, wird etwa ausgeführt, es sei unzulässig, rein aus abstimmungspolitischen Überlegungen verschiedene Kredite in einer einzigen Abstimmungsfrage zusammenzufassen. Gerade auch dieses Argument verliert sein Gewicht, wenn zwischen dem beratenden und beschliessenden Gemeindeorgan grundsätzlich Deckungsgleichheit besteht.» (Verweise unterdrückt). Gemäss ERNST kann die Einheit der Materie im Versammlungssystem durch Ordnungsantrag eingefordert werden, ohne einen solchen Antrag sei sie dagegen nicht einzuhalten (ERNST, Kleine Abstimmungsfiibel, N 79).

<sup>1060</sup> BGer, Urteil 1C\_185/2007 vom 06.11.2007 in ZBl 110/2009 169, 173 E. 2.2.

Konstellationen miteinander gekoppelt werden. Die besonderen Gültigkeitserfordernisse gekoppelter Anträge treten dabei neben die soeben behandelten Gültigkeitserfordernisse eines jeden einzelnen Antrags und ersetzen diese somit nicht.

## **B. Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung von Koppelungen**

### **1. Begriff**

Beim Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung geht es darum, dass eine Verknüpfung (Koppelung) von Anträgen im Verfahren ihrer materiellen Verbindung entspricht. Im Kern besagt der Grundsatz, dass dieser wechselseitige Bezug vom Verfahren aufgenommen werden muss, wenn sich Anträge aufeinander beziehen (sich wechselseitig ganz oder teilweise bedingen oder ausschliessen); umgekehrt verlangt er, dass das Verfahren keine Koppelung zwischen ihnen vornehmen darf, wenn kein solch materieller Bezug zwischen ihnen besteht. Die formelle Koppelung muss somit dem materiellen Bezug zwischen den Anträgen entsprechen. 430

Im Versammlungssystem ist die Koppelung von Anträgen häufig und der Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung selbstverständlich – auch wenn er kaum als solcher angesprochen wird. Im Urnensystem dagegen sind Koppelungen selten und es werden nur Teilaspekte dieses Grundsatzes eingefordert. Für die dogmatische Ausdifferenzierung des Grundsatzes ist dessen Anwendung auf komplexere Koppelungszusammenhänge im Versammlungssystem besonders nützlich. 431

Der Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung kennt unterschiedliche Ausformungen. Behandelt das Verfahren Anträge als miteinander verbunden, so umfasst er zwei Aspekte: Er verlangt nämlich, dass nur a) sich materiell ausschliessende und b) vergleichbar umfassende Gegenstände einander in der Volksabstimmung gegenübergestellt werden. Den ersten Aspekt (a) behandelt der Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs<sup>1061</sup>, den zweiten (b) der Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit<sup>1062</sup>. 432

---

<sup>1061</sup> Diesen Ausdruck verwendet das Bundesgericht in BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2; und BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 2.2 und *passim*.

<sup>1062</sup> Dieser zweite Aspekt wird in der Literatur und in der Rechtsprechung weitgehend ignoriert und soweit er angetönt wird, meist nur unter den «hinreichenden Sachzusammenhang» subsumiert. Seine eigenständige analytische Bedeutung rechtfertigt die besondere Erwähnung.

- 433 Der Grundsatz der materiell-formellen Entsprechung ist mit jenem der Einheit der Materie verwandt,<sup>1063</sup> tritt jedoch als selbständige, zusätzliche Anforderung neben diesen.<sup>1064</sup> Gewährleistet wird dieser Grundsatz wie jener der Einheit der Materie durch BV 34 II. Den Kantonen steht es frei, ihn strenger auszulegen, wobei solch strengere Beurteilungsvoraussetzungen nicht leichthin anzunehmen sind.<sup>1065</sup>

## 2. Koppelung zwischen Alternativanträgen

### a) Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs

- 434 Die Anträge, die im Verfahren als Alternativen behandelt werden, müssen sich materiell wechselseitig ausschliessen, was einen hinreichend engen Sachzusammenhang zwischen ihnen voraussetzt.<sup>1066</sup> Könnten die Anträge nebeneinander

---

<sup>1063</sup> Ein Grossteil der Lehre behandelt den Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs zwischen Alternativanträgen als eine Problematik des Grundsatzes der Einheit der Materie (BOLZ, Volksrechte, 116; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 53; so auch das Bundesgericht in BGE 137 I 200, 203 f. E. 2.2), weshalb vom «zweiten Grundsatz» der Einheit der Materie die Rede ist (AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 399) oder vom «Grundsatz der Einheit der Materie im weiteren Sinn» (stellvertretend RÜSSELI, *Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum*, 255; vgl. bereits BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a). Vgl. auch OW AbstG 18 III: «Änderungsanträge haben mit dem Hauptantrag die Einheit der Materie zu wahren.»

<sup>1064</sup> In diesem Sinn das Bundesgericht in BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 6.10.2010 E. 2.2; und BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1 und *passim*. Die Eigenständigkeit dieses Grundsatzes und seine innige Verbindung mit der Alternativität betont ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 178 f.; in diese Richtung auch Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 133; und bereits KUHN, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung*, 52; vgl. ferner HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 2488.

<sup>1065</sup> Zum Ganzen BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2.2; BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 2.2, je m.w.H.

<sup>1066</sup> Dies folgt aus dem Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Antrag und Gegenantrag (vgl. dazu unten N 518 f.). Es wäre mit BV 34 II unvereinbar, wenn mit einer einzigen Stimmabgabe wegen der Verknüpfung über zwei unterschiedliche Geschäfte beschlossen würde. Ausführlich zum Ganzen, mit einer Darstellung der unterschiedlichen Lehrmeinungen ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 178–195; vgl. auch HUGENSCHMIDT, *Einheit der Materie*, 134–136; SEFEROVIC, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, N 116; ferner HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 883.

verwirklicht werden, wäre ihre Koppelung im Abstimmungsverfahren unzulässig.<sup>1067</sup>

Der Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs wird meist im Zusammenhang mit «Gegenanträgen» besprochen: Der Gegenantrag soll in einem hinreichenden Sachzusammenhang zum ursprünglich gestellten Antrag stehen. Der Grundsatz stützt sich auf BV 34 II und ist daher weiter: Er erfasst alle Anträge, die vom Verfahren als wechselseitig ausschliessend behandelt werden, das heisst alle (formellen) Alternativanträge sowie alle materiellen («indirekten») Alternativanträge.<sup>1068</sup> Im Kern soll der Grundsatz einen «angemessenen politischen Zusammenhang»<sup>1069</sup> zwischen Alternativanträgen sicherstellen und ist daher wie der Grundsatz der Einheit der Materie kontextabhängig. 435

Alternativanträge müssen den gleichen Regelungsgegenstand betreffen und sollen echte Wahlmöglichkeiten zueinander bieten.<sup>1070</sup> Häufig wird dies so ausgedrückt, dass sie die gleichen Fragen zu stellen, aber eine unterschiedliche Antwort darauf vorzuschlagen haben.<sup>1071</sup> Unterschiedliche Ansichten bestehen in der Lehre über die Bindung eines Gegenantrags an die Stossrichtung des Hauptantrags. Während das Bundesgericht<sup>1072</sup> und ein Teil der Lehre<sup>1073</sup> von einer engen Bindung ausgehen,<sup>1074</sup> wollen andere<sup>1075</sup> keine solche Bindung als Voraussetzung der 436

<sup>1067</sup> HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 2487.

<sup>1068</sup> AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1078.

<sup>1069</sup> HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 2486.

<sup>1070</sup> Vgl. stellvertretend BGE 137 I 200, 203 f. E. 2.2; BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a; und BGE 100 Ia 53, 59 E. 6a.

<sup>1071</sup> So etwa bereits Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>, Art. 121-BURCKHARDT, N 5; BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a, m.w.H.; vgl. anstelle vieler ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 180, m.w.H., der dieses Kriterium zu Recht als zu unbestimmt kritisiert. Speziell zum Alternativantrag aus dem Volk (konstruktives Referendum) vgl. RÜSSELI, *Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum*, 255; SÄGESSER, *Das konstruktive Referendum*, 103 und 114; Komm ZH KV, Art. 35-SCHUHMACHER, N 18.

<sup>1072</sup> BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a; BGE 112 Ia 391, 395 E. 3b; für weitere Bundesgerichtsent-scheide siehe ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 180 Fn. 644.

<sup>1073</sup> Stellvertretend AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse I*, N 879.

<sup>1074</sup> Auch das kantonale Recht kann eine solche Regelung vorsehen: So verlangt SG RIG 49 III Zweiter Satz, dass ein Gegenantrag «unter Wahrung des Grundgedankens des Begehrens eine selbständige Lösung» trifft.

<sup>1075</sup> ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 181 f.; DELLEY, *L'initiative populaire*, 107.

Zulässigkeit eines Gegenantrags anerkennen und wollen selbst solche mit einer gegenteiligen Stossrichtung zulassen.<sup>1076</sup>

- 437 Im Versammlungssystem kann ein selbständiger Antrag grundsätzlich bloss den Regelungsgegenstand, nicht aber die Stossrichtung für allfällige Alternativanträge vorgeben. Unselbständige Alternativanträge zum vorgegebenen Regelungsgegenstand mit der gegenteiligen Stossrichtung sind daher zweifellos zulässig. Es stellt sich die Frage, ob allenfalls Besonderheiten des Urnensystems dafür sprechen, dass ein Gegenantrag sich an der Stossrichtung des Antrags zu orientieren hat. In Betracht zu ziehen sind insbesondere der relativ grosse Aufwand, den es zur Einreichung eines Antrags im Urnensystem braucht, und die geringe Auswahl an Alternativanträgen, die dem Stimmvolk in einer Volksabstimmung vorgelegt werden können. Diese Unterschiede zum Versammlungssystem könnten die Anforderung an den Gegenantrag rechtfertigen, das Anliegen des Hauptantrags wenigstens materiell aufzugreifen.<sup>1077</sup> In der «Natur» des Alternativantrags ist dies jedoch nicht angelegt und letztlich hängt diese Frage von der Konzeption der politischen Rechte in der jeweiligen Rechtsordnung ab.<sup>1078</sup>
- 438 Das Verfahren und der Inhalt eines Verfahrens sind unterschiedliche Gegenstände. Meiner Ansicht nach lässt sich deshalb aus dem Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs auch ableiten, dass nur ein Sachantrag Gegenantrag zu einem Sachantrag respektive nur ein Ordnungsantrag Gegenantrag zu einem Ordnungsantrag sein kann.<sup>1079</sup> So kann auch ein Antrag auf Teilrevision als

---

<sup>1076</sup> Eine Übersicht über die unterschiedlichen Ansichten vermittelt ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 180–182; vgl. auch RÜSSL, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, 256, m.w.H.

<sup>1077</sup> In diesem Sinn HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 883: «Es muss jedoch über die blosser Tatsache des gleichen Regelungsgegenstandes hinaus einen *sachlichen Zusammenhang zwischen Initiative und Gegenentwurf wahren*. Nur unter dieser Voraussetzung ist es gerechtfertigt, die beiden Vorlagen in *einer* Abstimmung Volk und Ständen vorzulegen und als Alternativen einander gegenüberzustellen. Sonst besteht nur noch ein politischer und formeller Zusammenhang, und dies wäre ein Missbrauch der Institution des Gegenentwurfes. Der Gegenentwurf muss also auch materiell das Anliegen der Initiative aufgreifen.» (Verweise unterdrückt, Hervorhebungen belassen).

<sup>1078</sup> Insofern halte ich auch die Regelung von SG RIG 49 III Zweiter Satz (siehe dazu oben Fn. 1074) für unproblematisch, vgl. dagegen ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 274.

<sup>1079</sup> Vgl. AGVE 1988 562, 567 E. 3.

Sachantrag nie als Alternative zu einem Antrag auf Totalrevision der Verfassung als Ordnungsantrag (Verfahrenseinleitungsinitiative) gelten.

Anträge, die keinen hinreichend engen Sachzusammenhang aufweisen, sind im Urnensystem einzeln und zeitlich versetzt einer Volksabstimmung (einfache Abstimmung) zu unterstellen. Die Reihenfolge der Unterstellung unter die Volksabstimmung richtet sich dabei grundsätzlich nach der Reihenfolge der Antragseinreichung.<sup>1080</sup> 439

**b) Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit**

Das Bundesgericht lässt es zu, dass ein Gegenantrag des Parlaments, der die gleiche Materie betrifft und den gleichen Zweck wie der Antrag verfolgt, in der Realisierung der Anliegen weniger weit als diese oder leicht über diese hinaus geht.<sup>1081</sup> 440 Für die Volks-Alternativanträge sind «grundsätzlich die gleichen Gesichtspunkte massgebend».<sup>1082</sup> Missbrauchspotenzial ortet das Bundesgericht bei der Möglichkeit des Gegenantrags, in der Realisierung der Anliegen über den Antrag hinauszugehen.<sup>1083</sup> Eine strengere Anwendung des Grundsatzes könne sich aus systematischen Überlegungen rechtfertigen, wenn eine zu weite Auslegung die Unterscheidung zwischen dem Volks-Alternativantrag und der Volksinitiative mit ihren jeweils unterschiedlichen Unterschriftenquoren unterwandern würde.<sup>1084</sup>

<sup>1080</sup> Bei Antragshäufungen, bei denen einige Anträge den Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs erfüllen und andere nicht, ist mit der Volksabstimmung über den ersteingereichten Antrag und den hierzu in hinreichendem Sachzusammenhang stehenden Anträge zu beginnen. Auf diese Weise kann es vorkommen, dass später eingereichte Anträge früher eingereichte überholen, da sie im Gegensatz zu diesen den Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs erfüllen.

<sup>1081</sup> BGE 100 Ia 53, 59 E. 6a; vgl. BGE 113 Ia 46, 55 E. 5b.

<sup>1082</sup> BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2.3; BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1.

<sup>1083</sup> BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2.3; BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1. Das Missbrauchspotenzial akzentuiere sich noch dort, wo es dem Parlament verwehrt ist, auf seinen Antrag zurückzukommen (BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2.3; BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1) – es ist kein Grund ersichtlich, weshalb Gleiches nicht auch für den Gegenantrag aus dem Volk gelten sollte, auf den ebenfalls nicht zurückgekommen werden kann.

<sup>1084</sup> BGer, Urteil 1C\_22/2010 vom 06.10.2010 E. 2.3; BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1. Letztlich geht es bei diesem Argument darum, ob der kantonale Gesetzgeber eine strengere Auslegung des Grundsatzes vorsieht. Aus BV 34 II lässt sich eine strengere Anwendung des Grundsatzes auf das konstruktive Referendum

- 441 Diese theoretischen Ausführungen betreffen in erster Linie die Frage nach dem jeweiligen Umfang der einander gegenüberstehenden Anträge. Das Unbehagen des Bundesgerichts mit der Koppelung von Anträgen mit relativ stark variierendem Umfang ist berechtigt, wie gleich zu zeigen sein wird. Auffällig ist nach seinen theoretischen Ausführungen zu diesem Punkt der «grosszügige Massstab»<sup>1085</sup>, den es auf konkrete Fälle anlegt: Stellt ein Parlament einer thematisch eng begrenzten Steuerinitiative etwa eine umfassende Änderung des Steuergesetzes als Gegenvorschlag gegenüber, so kommt das Bundesgericht mit Blick auf den jeweiligen Regelungsgegenstand zum Schluss, dass ein hinreichender Zusammenhang zwischen den beiden Anträgen besteht.<sup>1086</sup> Das Problem ist jedoch, dass derjenige seinen Willen nicht unverfälscht ausdrücken kann, der sowohl den thematisch engeren Antrag als auch den thematisch weiteren Antrag befürwortet.
- 442 Das Problem betrifft nicht in erster Linie den Sachzusammenhang und die Stossrichtung des Gegenantrags, sondern den unterschiedlichen Umfang der beiden Alternativanträge. In den theoretischen Ausführungen spricht das Bundesgericht dieses Problem an, wendet dann im konkreten Fall jedoch nur den Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs an. Mir scheint das Auseinanderfallen der theoretischen Ausführungen des Bundesgerichts und deren Anwendung im Einzelfall darin begründet, dass es die eigenständige Bedeutung des Grundsatzes der materiellen Deckungsgleichheit als zweiten Aspekt neben dem Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs verkennt.<sup>1087</sup>
- 443 Der Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit verlangt, dass nur Anträge, die sich materiell (weitgehend) decken, einander gegenübergestellt werden.<sup>1088</sup> Der Grundsatz betrifft daher den Umfang des Regelungsgegenstands. Überlappen sich

---

nicht ableiten (vgl. jedoch RÜSSLI, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, 256 f.).

<sup>1085</sup> RÜSSLI, *ibid.*, 256.

<sup>1086</sup> So geschehen in BGE 113 Ia 46, 55–57 E. 5b; vgl. RÜSSLI, *ibid.*, 256–261.

<sup>1087</sup> Im Ergebnis gleich ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 185 f., 190 und 278.

<sup>1088</sup> NW WAG 8 III legt ausdrücklich fest, dass ein Gegenantrag «die vom Antrag betroffenen Bereiche nicht erweitern» darf. Da das Bundesgericht eine «massvolle Erweiterung» des Gegenstands zulässt (BGE 113 Ia 46, 55 E. 5b; vgl. BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 4.1–4.3), ist diese Nidwaldner Vorschrift enger, was SÄGESSER für bundesrechtswidrig hält (SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, 103). Dem ist nicht beizupflichten. Es gehört zur Organisationsautonomie eines Kantons, strengere Gültigkeitserfordernisse für die politischen Rechte vorzusehen (vgl. oben N 433).

zwei Anträge materiell nur in einem Teilbereich – oder betrifft ein Antrag nur einen solchen materiellen Teilbereich des anderen Antrags, so können nur die sich überlappenden Bereiche in einem Verfahren miteinander gekoppelt werden. Hingegen ist es möglich, einem Antrag einen Alternativantrag gegenüberzustellen, der nur einzelne Aspekte des Antrags revidiert.<sup>1089</sup> Obwohl die Alternativität nur Einzelpunkte betrifft, stehen sich in einem solchen Fall zwei materiell deckungsgleiche Anträge gegenüber. Auch dieser Grundsatz gründet auf BV 34 II, insbesondere auf dem daraus folgenden Anspruch auf unverfälschte Kundgabe des politischen Willens sowie auf dem Erfordernis der Chancengleichheit von Alternativanträgen.<sup>1090</sup> Anzuwenden ist der Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit alleine auf Alternativanträge im Urnsystem, da eine fehlende materielle Deckungsgleichheit im Versammlungssystem anders als im Urnsystem mit zusätzlichen Anträgen behoben werden kann.<sup>1091</sup>

Der Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit ist wie der Grundsatz des hinreichenden Sachzusammenhangs kontextabhängig und darf nicht derart streng ausgelegt werden, dass inhaltliche Variation weitgehend ausgeschlossen würde.<sup>1092</sup> Unbehelflich ist hingegen das Argument, der Alternativantragsteller verfüge über die Kompetenz, einen weitergefassten Antrag einzubringen;<sup>1093</sup> diese

444

<sup>1089</sup> In diesem Sinn, in Bezug auf das konstruktive Referendum, BOLZ, Volksrechte, 115; und NUSPLIGER/MÄDER, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 129. Folge hiervon ist jedoch, dass sich die Gegenanträge aus dem Volk gegenseitig ausschliessen – selbst wenn die einzelnen revidierten Punkte miteinander kompatibel wären (a.A. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2183), d.h. wenn ein Volksvorschlag Art. 1 des Hauptantrags ändern will und der zweite Volksvorschlag dagegen Art. 5 der Parlamentsvorlage. In den bestehenden beiden kantonalen Volks-Alternativantragsverfahren in Bern und Nidwalden können solche Änderungen eben nicht als Unteranträge behandelt werden.

<sup>1090</sup> Damit ist auch gesagt, dass die vom Hauptantrag betroffenen Bereiche im Lichte von BV 34 II zudem nicht wesentlich eingegrenzt werden dürfen, denn es spielt keine Rolle für diesen Grundsatz, ob der Hauptantrag oder der Gegenantrag weiter gefasst wird.

<sup>1091</sup> Lehnt die Versammlung dahingehende Anträge ab und bevorzugt dadurch die einen Anträge gegenüber den anderen, so kann diese Ungleichbehandlung den Stimmberechtigten entweder als unbedeutend erscheinen oder als Ausdruck ihres Willens, der die formell bevorzugten Anträge auch materiell den übrigen vorzieht. Der Grundsatz der materiellen Deckungsgleichheit dürfte in diesem Rahmen kaum einem Bedürfnis entsprechen.

<sup>1092</sup> Vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 186–188.

<sup>1093</sup> So in BGE 113 Ia 46, 56–57 E. 5b.

Kompetenz ändert nichts daran, dass die Koppelung der materiell ungleichen Anträge einer unverfälschten Kundgabe des politischen Willens entgegensteht.

445 Das Bundesgericht wendet weiter ein, im Einzelfall sei durch ein Abstimmungsverfahren, das eine genügend differenzierte Stimmabgabe ermögliche,

«ein Ausgleich zwischen dem verfassungsmässigen Vorschlagsrecht des Parlaments und dem verfassungsmässigen Initiativrecht zu schaffen. Müsste das Parlament seinen Gegenvorschlag auf den engen Bereich der Initiative beschränken, hätte dies oftmals zur Folge, dass eine weitergehende Gesetzesrevision in verschiedene Teilvorlagen unterteilt werden und unter Umständen in mehreren Abstimmungen dem Volke unterbreitet werden müsste; dies widerspräche zusätzlich dem auch im Abstimmungsverfahren zu beachtenden Grundsatz der Praktikabilität.»<sup>1094</sup>

Abgesehen davon, dass bei diesem Argument des Ausgleichs zwischen den Rechten des Parlaments und jenen der Initianten die Ansprüche der Stimmberechtigten ausser Acht gelassen werden, bringt das Bundesgericht einen neuen Aspekt ins Spiel: die Praktikabilität. Der Einwand mangelnder Praktikabilität kann auf jeden Fall nie ein Verfahren rechtfertigen, das nicht dem Anspruch auf unverfälschte Kundgabe des politischen Willens genügt.<sup>1095</sup> Doch bestehen tatsächlich Grenzen beim Urnensystem im Falle einer Antragshäufung, insbesondere, wenn diese einander über- und untergeordnet sind oder einander teilweise überlappen. Die Grenzen werden jedoch nicht bereits bei zwei Alternativen erreicht. Sie bestehen auch nicht darin, dass eine Gesetzesrevision in Teilvorlagen mehreren Volksabstimmungen zu unterstellen sind.

### *c) Besondere Fälle*

446 Bei einem Antrag auf ersatzlose Aufhebung einer Rechtsnorm stellt sich die Frage, auf welchen Inhalt sich ein Gegenantrag beziehen muss. Meiner Ansicht nach hat der Inhalt der vom Antrag zur Aufhebung anvisierten Rechtsnorm als Inhalt eines solchen Antrags zu gelten.

447 Vorausgesetzt, die gesetzgebende Behörde verfüge über die entsprechende Beschlussform,<sup>1096</sup> kann es dazu kommen, dass einem Antrag in der Form der allge-

---

<sup>1094</sup> BGE 113 Ia 46, 56–57 E. 5b.

<sup>1095</sup> Vgl. auch ALBRECHT, *ibid.*, 186 f.

<sup>1096</sup> Damit die gesetzgebende Behörde einen Gegenantrag in der Form der allgemeinen Anregung überhaupt stellen kann, muss ihr diese Beschlussform gesetzlich zur Verfü-

meinen Anregung ein Gegenantrag ebenfalls in der Form der allgemeinen Anregung gegenübergestellt wird. Bei allgemeinen Anregungen wird eingewendet, diese könnten einander nicht als Alternativen gegenüberstehen, denn selbst wenn sich die angestrebten Normtexte widersprechen sollten, gehe es im ersten Schritt nur um die Frage, ob diese Normtexte ausgearbeitet werden sollen. Die Ausarbeitung eines Normtexts schliesse jedoch selbst die Ausarbeitung eines diesem entgegengesetzten Normtexts nicht aus.<sup>1097</sup> Tatsächlich ist es richtig, dass aus der Existenz mehrerer allgemeiner Anregungen zum gleichen Gegenstand keine Alternativität zwischen ihnen hervorgeht. Die Alternativität der aufgrund der allgemeinen Anregung auszuarbeitenden Normtexte kann jedoch ohne Weiteres bereits bei der Abstimmung über die allgemeine Anregung einbezogen werden. Unterstehen die aufgrund allgemeiner Anregungen auszuarbeitenden Normtexte nicht dem Referendum, erscheint es geradezu zwingend, die Alternativität bei der Volksabstimmung über die allgemeinen Anregungen formell zu berücksichtigen. In allen anderen Fällen wäre es immerhin denkbar, den Stimmberechtigten bei der Abstimmung über die allgemeinen Anregungen auch die Frage nach deren Alternativität zur Entscheidung zu überlassen.

**d) Weitere Gültigkeitserfordernisse?**

Stehen sich Anträge in einer Volksabstimmung gegenüber, die auf unterschiedlichen Normstufen angesiedelt sind, in verschiedenen Formulierungsformen gefasst sind und/oder den Gegenstand unterschiedlich detailliert behandeln, fragt es sich, ob dies einen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben könnte. Sollte dies der Fall sein, wäre das Verfahren nicht neutral, hätten die Anträge nicht die gleichen Chancen und würde der politische Wille zu einem gewissen Grad verfälscht. Verschiedene Normen nehmen sich diesem Thema an. 448

So finden sich verschiedene Regeln in Bezug auf die Frage, ob Gegenanträge auf der gleichen Normstufe wie der (Haupt-)Antrag angesiedelt sein müssen. Üblicherweise wird dies verlangt.<sup>1098</sup> Einige Kantone lassen den Gegenantrag auf einer 449

---

gung stehen: Entweder billigt ihr die Rechtsordnung ausdrücklich das Recht zu, Gegenanträge in der Form der allgemeinen Anregung zu stellen, oder sie erlaubt ihr allgemein, Grundsatzbeschlüsse materieller Natur zu fassen (ALBRECHT, *ibid.*, 110; und HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 2161 und 2326).

<sup>1097</sup> In diesem Sinne ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 188 f.

<sup>1098</sup> AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1077.

unterschiedlichen Normstufe dagegen ausdrücklich zu,<sup>1099</sup> was das Bundesgericht für zulässig erachtet<sup>1100</sup> und teils auch in der Lehre befürwortet wird.<sup>1101</sup>

- 450 Auch in Bezug auf die Formulierungsform eines Sachantrags wird teils verlangt, dass diese beim Gegenantrag jener des Antrags entspricht, da ansonsten zweifelhaft erschiene, ob Antrag und Gegenantrag als «gleichwertige und klare Alternative[n]»<sup>1102</sup> einander gegenüberstünden.<sup>1103</sup> Ob die Formulierungsform für sich und unabhängig vom Inhalt und der Normdichte eines Antrags dazu taugt, das Resultat einer Volksabstimmung zu beeinflussen, erscheint jedoch fraglich.
- 451 Wird ein inhaltlich detaillierter Antrag mit einem allgemein gehaltenen Gegenantrag bekämpft, besteht eine Asymmetrie zwischen den Alternativenanträgen. Abstrakt lässt sich kaum festlegen, ob ein Antrag mit hoher oder einer mit geringer Normdichte eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit hat. Für beides lassen sich Argumente finden. Es ist hingegen kaum von der Hand zu weisen, dass der Asymmetrie zwischen den Anträgen eine eigenständige Bedeutung zukommt, die im Abstimmungskampf eine Rolle spielen kann. Dies allein erscheint im Lichte von BV 34 II problematisch.
- 452 Wollte man die Chancengleichheit zwischen Antrag und Gegenantrag sicherstellen, müsste letztlich von Fall zu Fall entschieden werden, ob die Normdichte der

---

<sup>1099</sup> So BL GPR 79 I Zweiter Satz; KV TG 27 IV gemäss Komm TG KV<sup>2</sup>, § 27-STÄHELIN, N 12; und ZH KV 30 I gemäss Komm ZH KV, Art. 30-SCHUHMACHER, N 20.

<sup>1100</sup> Vgl. BGE 113 Ia 46, 53 f. E. 5a, m.w.H.

<sup>1101</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 102–105 und *passim*.

<sup>1102</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 189.

<sup>1103</sup> Siehe DILLIER, Die politischen Rechte, 186; GRISEL, Les droits populaires au niveau cantonal, N 36; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2160; und HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 85. In diesem Sinn etwa NW WAG 9 II. Das aargauische Gemeinderecht schliesst Gegenanträge in der Form der allgemeinen Anregung und zu Anträgen in der Form der allgemeinen Anregung aus (AG GG 63 I; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 189). Auf kantonaler Ebene sind jedoch Gegenanträge in beiden Formen zu Anträgen in beiden Formen zulässig (AG GPR 59 I). Teilweise kann Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung auch ein Gegenantrag in der Form des ausformulierten Entwurfs gegenübergestellt werden (stellvertretend BL GPR 79 II Zweiter Satz). Sehr kritisch zur Möglichkeit des Parlaments, einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung einen Gegenantrag in der gleichen Form gegenüberzustellen, AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1075. Seine Bedenken relativiert er allerdings mit der Vermutung, dass in der Praxis lediglich der formulierte Gegenvorschlag von Belang sei.

beiden gegenübergestellten Anträge vergleichbar wäre. Das Kriterium der Normdichte ist jedoch selbst so vage, dass es nur in Extremfällen justiziabel wäre. Rechtsmissbrauch vorbehalten, dürfte das Postulat vergleichbarer Normdichte von Alternativanträgen in der Praxis mit politischen Mitteln einzufordern sein.

### 3. Koppelung zwischen Antrag und Unterantrag

Ob es sich bei einem Antrag um einen Unter- oder einen Alternativantrag handelt, kann sich entweder aus dem logischen Verhältnis der Unterordnung zwischen ihnen ergeben, oder, falls hierfür materiell Raum besteht, aus dem Willen des Antragstellers.<sup>1104</sup> Dabei ist ein grosszügiger Massstab anzuwenden; es empfiehlt sich, das Abstimmungsverfahren im Falle fragwürdig zugeteilter Anträge vonseiten der Antragsteller um einen besser zugeordneten Antrag zu ergänzen. 453

## C. Erfordernis der Traktandenkonformität

### 1. Traktandenkonformität und Traktandierungspflicht

Im Versammlungssystem müssen die Geschäfte, die an der Versammlung behandelt und über die darin Beschluss gefasst wird, vorgängig den Stimmberechtigten mitgeteilt werden. Es besteht mit anderen Worten eine Traktandierungspflicht. Ähnlich der materiell-formellen Entsprechung gekoppelter Anträge haben die Anträge, über die an der Versammlung Beschluss gefasst wird, traktandenkonform zu sein. 454

Zu den ordnungsgemäss angekündigten (traktandierten) Geschäften<sup>1105</sup> – und ausschliesslich zu diesen – können die Stimmberechtigten in einer Versammlung materiell Beschluss (Sachbeschlüsse) fassen.<sup>1106</sup> Anträge, die im Rahmen der Versammlung gestellt werden, sind daher unselbständig und müssen zum traktandier- 455

---

<sup>1104</sup> Immerhin müssen Hauptanträge eigenständig und vollziehbar sein, dazu oben N 311–313.

<sup>1105</sup> Eine ordnungsgemässe Traktandierung ist Voraussetzung eines gültigen Versammlungsbeschlusses (RASCHEN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 92).

<sup>1106</sup> Stellvertretend AG GG 23 II; JU GG 80 I; ZG GG 72 II; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437 f.; Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 12; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 233.

ten Geschäft in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen («Traktandenkonformität»<sup>1107</sup>).<sup>1108</sup> Damit hängt das Erfordernis der Traktandenkonformität eng mit der Traktandierungspflicht zusammen. Von der Traktandierungspflicht ausgenommen sind einzig die Ordnungsanträge wie etwa die Einberufung einer Versammlung zu einem noch nicht traktandierten Geschäft.<sup>1109</sup> Ob ein unselbständiger Antrag traktandenkonform ist, kann schwer zu beurteilen sein und einen Versammlungsleiter angesichts der beschränkten Zeit und der angespannten Entscheidungssituation während der Versammlung vor erhebliche Probleme stellen.<sup>1110</sup>

## 2. Materieller Rahmen

- 456 Gefordert ist, dass ein in der Versammlung vorgebrachter (unselbständiger) Antrag materiell unter ein Traktandum subsumierbar ist. Dieser darf materiell nicht über die vorgegebene Materie hinausreichen, da es sich ansonsten um ein neues und damit selbständig traktandierungspflichtiges Geschäft handelt.<sup>1111</sup> So weit herrscht Einigkeit.
- 457 Wie weit der materielle Rahmen ist, hängt (zumindest auch) davon ab, wie weit das Traktandum gefasst ist. Hierzu bestehen folgende Grundsätze: Die zu behandelnden Geschäfte sind alle in der Traktandenliste einzeln aufzuführen sowie klar und unverwechselbar zu bezeichnen.<sup>1112</sup> Zu traktandieren sind die Verhandlungsgegenstände, nicht aber die sich darauf beziehenden Anträge.<sup>1113</sup> Die Gegenstände

---

<sup>1107</sup> AGVE 1990 421, 423 E. 2.

<sup>1108</sup> Vgl. oben N 324; und Regierungsrat (AG), Entscheid vom 10.02.1993 in ZBl 96/1995 22, 23 E. 2b/bb.

<sup>1109</sup> PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 66; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 92 und 94.

<sup>1110</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.1.2.

<sup>1111</sup> Vgl. LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 4.1; LGVE 2008 III Nr. 6, 365, 367 f. E. 5.1. In Bezug auf die Hauptanträge auch APPERT (APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 108), wobei sich eine grosszügigere Zulassung unselbständiger Anträge verbietet.

<sup>1112</sup> BLVGE 1996, 45, 47 f. E. 3b; PVG 1994, 15, 16 E. 1a; Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 12; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 93; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 34; vgl. SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 263.

<sup>1113</sup> BVR 1991 193, 200 E. 3; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 107.

der Verhandlungen und deren Tragweite (insbesondere die ökonomische<sup>1114</sup>) sollen daraus hervorgehen, eine ausführliche Angabe des Inhalts wird dagegen nicht verlangt.<sup>1115</sup> Die Möglichkeit von Sachanträgen und der relativ weite Rahmen, in welchem ein Antrag während einer Versammlung inhaltlich verändert werden kann, legen es nahe, dass die Bezeichnung der Geschäfte in der Traktandenliste allgemein gehalten wird.<sup>1116</sup> Zu allgemein dürfen sie allerdings auch nicht sein; Sammeltraktanden wie «Verschiedenes», «Varia» oder Ähnliches taugen nicht als Grundlage für Sachbeschlüsse.<sup>1117</sup>

Zum Teil wird die Subsumierbarkeit eines unselbständigen Antrags unter ein Traktandum als ausreichend für seine Zulässigkeit angesehen.<sup>1118</sup> Doch vielfach gilt dieses Kriterium als unzureichend und insbesondere die verlangte Ersichtlichkeit der Tragweite eines Geschäfts erweist sich als Einfallstor für eine Beschränkung der materiellen Zulässigkeit unselbständiger Anträge. So ist die Rede davon, dass «die Versammlung in der Lage sein» müsse, «die Tragweite vorgeschlagener

458

<sup>1114</sup> ETTER, *ibid.*; vgl. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.3.1.

<sup>1115</sup> Vgl. LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 4.1. Bei Kreditvorlagen ist zudem die Höhe des Kredits anzugeben (wobei diese nicht als Maximalbetrag zu verstehen ist, dazu BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4). Zum Ganzen PVG 1994, 15, 16 E. 1a; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 140 f.; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 93; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 34; vgl. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 65.

<sup>1116</sup> Komm BE GG, Art. 12-FRIEDLI, N 12.

<sup>1117</sup> RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 93 f.; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 2.2; vgl. auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 423. Die Praxis kennt diesbezüglich zum Teil Ausnahmen, so AGVE 1966 139, 140: «Immerhin entspricht es anerkannter Übung und praktischem Bedürfnis, ein Sammeltraktandum <Verschiedenes> aufzustellen, worunter Geschäfte von untergeordneter Bedeutung, notfalls auch solche von nicht voraussehbarer Dringlichkeit endgültig behandelt werden können.»; vgl. hierzu BAUMANN, *ibid.*, 443.

<sup>1118</sup> AGVE 1990 421, 422–424 E. 2; Verwaltungsgericht (GL), Urteil VG.2006.00064 vom 06.06.2006 E. 4c; vgl. BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.3; vgl. auch LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 4.1: «Umfang und Inhalt des Antragsrechts richten sich nach dem tatsächlichen Gegenstand des Geschäftes. Dieser muss in der veröffentlichten Traktandenliste enthalten sein. Entscheidend für die Frage der Zulassung eines Antrages ist somit die Frage nach dessen Unselbständigkeit gegenüber dem Geschäftsgegenstand.»; Regierungsrat (AG), Entscheid vom 10.02.1993 in ZBI 96/1995 22, 23 f. E. 2b/bb und cc; EGV-SZ 1982 Nr. 6, 13, 23 E. 4f; APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 108.

Änderungen zu überblicken». <sup>1119</sup> Dabei soll nicht allein die Bezeichnung des Geschäfts auf der Traktandenliste massgebend sein, sondern auch die dazugehörige, präzisierende Botschaft. <sup>1120</sup> Damit beginnt sich die Unterscheidung zwischen Traktandum und Hauptantrag <sup>1121</sup> als entscheidender Bezugspunkt des sachlichen Zusammenhangs eines unselbständigen Antrags zu verwischen. Denn die Tragweite ergibt sich in der Praxis wohl in erster Linie aus dem Hauptantrag, und auf diesen dürfte sich auch die Botschaft beziehen. Bemerkenswert sind diesbezüglich die Ausführungen METTLERS, wonach «Umfang und Inhalt des Antragsrechtes [sich] nicht nach der Ankündigung, sondern nach dem tatsächlichen Gegenstand des Geschäfts» richten und sich dieser «nach dem Inhalt der behördlichen Vorlage (bzw. des Begehrens einer Volksinitiative)» bestimmt, womit der Hauptantrag den Beratungsgegenstand als Bezugspunkt des geforderten Sachzusammenhangs ersetzt. <sup>1122</sup>

- 459 Es ist daher nicht überraschend, dass die Unterscheidung in Lehre und Rechtsprechung zum Teil vollends ignoriert wird. Als Beispiel soll die Reduktion der Anzahl Glarner Gemeinden angeführt werden. Das kantonale Verwaltungsgericht hatte in Bezug auf den unselbständigen Antrag an der Glarner Landsgemeinde zur Reduktion noch den Sachzusammenhang des strittigen unselbständigen Antrags mit dem Beratungsgegenstand geprüft. <sup>1123</sup> Danach untersuchte und bejahte das Bundesgericht stattdessen den Sachzusammenhang zum Hauptantrag des Landrats <sup>1124</sup> und die sich im Anschluss daran damit befassende Literatur tut es ihm gleich. <sup>1125</sup>

---

<sup>1119</sup> BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2.1 mit Verweis auf Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.3.1.

<sup>1120</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2.2; in BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.3 nimmt das Bundesgericht (im Gegensatz zu den Beschwerdeführern) nur auf die Traktandenliste und nicht auf die Botschaft Bezug.

<sup>1121</sup> Zur Bedeutung der Unterscheidung vgl. APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 108.

<sup>1122</sup> METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 152; vgl. auch APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 135.

<sup>1123</sup> Vgl. Verwaltungsgericht (GL), Urteil VG.2006.00064 vom 06.06.2006 E. 4b.

<sup>1124</sup> BGE 132 I 291, 296 E. 4.3 und *passim*.

<sup>1125</sup> Stellvertretend SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 236 f. und *passim*, der die Abänderungsanträge durch die «Thematik der Grundvorlage [des Hauptantrags]» begrenzt sieht. Im Falle des Kantons Glarus ist diese Ambivalenz allerdings bereits in der Verfassung angelegt, denn GL KV 65 III

Bereits in einem früheren Entscheid nannte das Bundesgericht «die Identität der Vorlage» (womit wohl nur der Hauptantrag und nicht der Beratungsgegenstand gemeint sein kann) als Schranke für Abänderungsanträge: Diese dürften «nicht dazu missbraucht werden [...], Ziele zu verwirklichen, die mit der ursprünglichen Vorlage [sic!] nicht in einem engen Sachzusammenhang stehen und mit denen die Stimmberechtigten daher anhand der Traktandenliste nicht rechnen mussten»<sup>1126</sup>. Diese Aussage bringt einen weiteren Aspekt ein: das Ziel (die Stossrichtung) eines Geschäfts. Neben der blossen Abgrenzung einer Materie, zu der ein Beschluss gefasst werden soll, gibt es grundsätzlich auch einen Grund, weshalb diese Materie Gegenstand eines Beschlusses sein soll. Dieser Grund ist häufig erst aus der Botschaft ersichtlich und grenzt das Antragsrecht ebenfalls ein. Diesbezüglich weist die sachliche Beschränkung des unselbständigen Antragsrechts im Versammlungssystem, wie vom Bundesgericht festgestellt, Ähnlichkeiten zu jenem auf Stellung eines Alternativantrags auf.<sup>1127</sup>

460

### 3. Grund des Erfordernisses und Masstab

Die Traktandierungspflicht bezweckt erstens, dass die Stimmberechtigten mit der Traktandenliste über eine genügende Grundlage für den Entscheid über ihre Beteiligung oder Nichtbeteiligung an der Versammlung verfügen.<sup>1128</sup> Für die Zulässigkeit eines Antrags wird deshalb häufig danach gefragt, ob nach der Ankündigung des entsprechenden Geschäfts mit einem solchen Antrag während der Versammlung zu rechnen war.<sup>1129</sup> Dieses erste Kriterium dient dem Vertrauens-

461

---

verlangt zwar ausdrücklich, dass Abänderungsanträge «zum Beratungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang stehen» müssen. GL KV 65 I dagegen bezeichnet die «im Memorial oder im Amtsblatt veröffentlichten Vorlagen des Landrates» als die Grundlage für die Verhandlungen und schliesst andere Gegenstände von der Beratung aus.

<sup>1126</sup> BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.3.

<sup>1127</sup> So in BGE 132 I 291, 294 E. 4.1 (in Bezug auf Abänderungsanträge anlässlich der Glarner Landsgemeinde).

<sup>1128</sup> BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2; vgl. BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4; vgl. SCHAUB, *ibid.*, 258 f.; auch ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 87; kritisch zu dieser Begründung des Erfordernisses der Traktandenkonformität KRONENBERG, Die Gemeindefeststellungsreform im Kanton Glarus, N 171.

<sup>1129</sup> Vgl. BGE 132 I 291, 294 E. 4.1; BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.1.

schutz und wird im Grundsatz auch von BV 34 geschützt;<sup>1130</sup> seine Auslegung kann von Gemeinwesen zu Gemeinwesen jedoch stark variieren.

- 462 Die Traktandierungspflicht gilt als «grundlegendes Prinzip der demokratischen Willensbildung, auf dessen Achtung die Stimmberechtigten Anspruch haben»<sup>1131</sup>. Diese Verknüpfung von Traktandierungspflicht und Demokratie beruht auf der (realistischen) Voraussetzung, dass in der Gemeindeversammlung nicht das gesamte Stimmvolk versammelt ist und dass es legitim ist, wenn Stimmberechtigte nicht alle Versammlungen ihrer Gemeinde besuchen. Andernfalls wäre nicht einzusehen, weshalb aus demokratischen Gründen keine selbständigen Spontananträge an einer vollzähligen Versammlung aller Stimmberechtigten zulässig sein sollten<sup>1132</sup> – zumal bei mangelhafter Entscheidungsgrundlage von jedem Stimmberechtigten eine Rückweisung des Geschäftes beantragt werden kann.<sup>1133</sup> Ist eine Versammlung dagegen schwach besucht, können politische Gruppierungen leicht für eine einseitige Besetzung sorgen und mit einem Spontanantragsrecht Beschlüsse fassen, die in der Folge als schwach legitimiert angesehen werden können.<sup>1134</sup> Der Verzicht auf die Teilnahme an einer Versammlung soll für die Versammlungsteilnehmer keine Blankoermächtigung bedeuten, alles Denkbare zu beschliessen.

---

<sup>1130</sup> Vgl. SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 259.

<sup>1131</sup> PVG 1994, 15, 16 E. 1a mit Verweis auf RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 93; BLVGE 1996, 45, 47 f. E. 3b; und bereits die Kassationsbehörde (SZ) vom 01.10.1949 in ZBI 51/1950 77, 79, spricht von einer «allgemeinen Grundregel demokratischer Willensbildung»; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 33.

<sup>1132</sup> Vgl. KELLENBERGER, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 76: «Dem Wesen der Landsgemeinde käme das direkte [selbständige] Antragsrecht aus dem Schoosse der Versammlung, wie es in historischer Zeit bestand und in unserer Vorstellung vielfach noch fortlebt, am nächsten.»

<sup>1133</sup> Es erscheint mir auch im Lichte von BV 34 II zulässig, mit Verweis auf die Teilnahmepflicht der Stimmberechtigten an der Versammlung und der anerkannten Zulässigkeit von Überraschungsentscheiden (siehe KRONENBERG, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, N 171) in einem Gemeinwesen unselbständige Anträge sehr grosszügig zuzulassen.

<sup>1134</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 418; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 234; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1.

Neben der Kenntnis der Traktanden als Grundlage für den Teilnahmeentscheid 463 dient die Traktandierung, zweitens, einer fundierten Beschlussfassung, indem sie den zuständigen Behörden (und Stimmberechtigten<sup>1135</sup>) erlaubt, die Geschäfte vorzubereiten und dazu Stellung zu nehmen; unvorbereitete und wenig abgeklärte Beschlüsse sollen dadurch verhindert werden.<sup>1136</sup> Die Traktandierungspflicht soll schlecht vorbereiteten Zufalls- oder Gelegenheitsbeschlüssen vorbeugen und bei dem Zustandekommen eines unverfälschten Volkswillens helfen.<sup>1137</sup> Diesem Zweck dient auch das Erfordernis der Traktandenkonformität: Wie BURGHERR ausführt, sollen «die von den Behörden und Stimmberechtigten angestellten Überlegungen und eingeholten Auskünfte [...] auch für die abgeänderte Vorlage als Entscheidungsgrundlage ausreichen».<sup>1138</sup>

Dieser Gedanke wird zum Teil weiterentwickelt und mit BV 34 II begründet, stellvertretend im folgenden kantonalen Gerichtsentscheid: 464

«Nicht entscheidungsreif sind demgegenüber Anträge, die überraschend auf gänzlich unerforschtes Terrain vorstossen. Den Teilnehmenden stünde dort zur Meinungsbildung bloss die kurze Debatte an der Gemeindeversammlung zur Verfügung. Ein auf solch unzulänglicher Basis zu Stande gekommenes Votum muss aber durchaus nicht ihrem wirklichen (informierten) Willen entsprechen und ist deshalb zu verhindern. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV verlangt, dass die Stimmberechtigten ihre politische Entscheidung gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Daraus wird ein Recht auf Information abgeleitet. Daraus kann unter anderem abgeleitet werden, dass ohne genügende Information keine wirkliche Meinungsbildung möglich ist und entsprechend in solchen Fällen eine Abstimmung unzulässig ist [...]. Bei der Beurteilung, ob den Versammlungsteilnehmern genügende Entscheidungsgrundlagen vorliegen, sind insbesondere

<sup>1135</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2, insb. 3.2.1: «Sie [die Stimmberechtigten] haben indessen Anspruch darauf, den Verhandlungsgegenstand in seinen wichtigsten Aspekten bereits vor der Versammlung zu kennen, um sich darauf vorzubereiten und auch zu entscheiden, ob sie an der Versammlung teilnehmen wollen.»

<sup>1136</sup> BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2.1; und bereits BGE 115 Ia 201, 204 E. 3a mit Verweis auf IMBODEN, Die politischen Systeme, 33 f.; PVG 1994, 15, 16 E. 1a; BLVGE 1996, 45, 47 f. E. 3b; vgl. bereits den Regierungsrat (ZH), Entscheid [ohne Datumsangabe] in ZBl 48/1947 126, 127 E. 3a. Ausführlich zu diesem Aspekt SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 249–258; vgl. auch HEINIGER, Der Gemeinderat, 143 f.; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 92 f.

<sup>1137</sup> RASCHEIN/VITAL, *ibid.*, 92; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 2.2; vgl. Regierungsrat (AG), Entscheid vom 10.02.1993 in ZBl 96/1995 22, 23 E. 2b/bb.

<sup>1138</sup> BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 628.

die Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen zum Abänderungsantrag, die Nähe zur Grundvorlage, der Überraschungseffekt, die Informationsmöglichkeiten an der Versammlung selber sowie die Komplexität des zu beurteilenden Geschäftes zu beachten [...]»<sup>1139</sup>

- 465 Auf die Ambivalenz einer solchen Argumentation zugunsten des Erfordernisses der Traktandenkonformität weist das Bundesgericht zu Recht hin: «[S]oll es nicht seines Sinnes entleert werden», bringe es das Recht, in der Versammlung unselbständige Anträge zu stellen, zwingend mit sich, «dass weniger Ausgereiftes vorgeschlagen und schliesslich auch angenommen wird»<sup>1140</sup>. Eine extensive Auslegung des Anspruchs eines Stimmberechtigten auf vorgängige Informationen zum Beschlussgegenstand unterläuft letztlich das unselbständige Antragsrecht in der Versammlung. Ob die Informationen für die Beschlussfassung ausreichen, entscheidet im Versammlungssystem in erster Linie die Versammlung, indem sie von ihren Rückweisungs- und Verschiebungsrechten Gebrauch macht oder eben nicht. Diese Frage wird somit der politischen Klugheit der Versammlung überlassen. Es sind gerade auch die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung während der Beratung innerhalb der Versammlung, welche dieses Verfahren auszeichnen und das Bedürfnis nach einem gerichtlichen Schutz eines Anspruchs auf Information begrenzen. Eine Verlagerung der Informationsbeschaffung vor den Versammlungstermin steht in einem gewissen Gegensatz zum Versammlungssystem.<sup>1141</sup> Wurde eine Versammlung ordnungsgemäss einberufen (einschliesslich Aktenaufgabe), die Traktandierungspflicht erfüllt und ein (ansonsten) traktandenkonformer (unselbständiger) Antrag gestellt, kann meiner Ansicht nach aus BV 34 II kein weitergehender Anspruch auf Informationen abgeleitet werden.<sup>1142</sup>
- 466 Zum Verhältnis zwischen BV 34 II und dem Erfordernis der Traktandenkonformität ist weiter anzumerken, dass es bei der Koppelung von unselbständigen Anträgen und den traktandierten Geschäften im Gegensatz zur Koppelung zwischen Alternativanträgen nicht um Chancengleichheit zwischen Anträgen geht. So ist es

---

<sup>1139</sup> LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 5.3 (Verweise auf SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 249–257 unterdrückt.)

<sup>1140</sup> BGE 132 I 291, 295 f. E. 4.2.

<sup>1141</sup> Vgl. auch SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 211; dagegen etwa SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 264.

<sup>1142</sup> In diesem Sinne auch KRONENBERG, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, N 167–170; a.A. der vorzitierte LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 5.3 mit Verweis auf SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 249–257; und HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 190.

im Versammlungssystem ohne Weiteres zulässig, Anträge verschiedener Stufen und Tragweite einzubringen wie etwa Unteranträge, die nur einen Teil eines traktandierten Geschäfts betreffen. Das Erfordernis der Traktandenkonformität ist zudem weder Ausfluss noch Teilgehalt der Einheit der Materie, sondern von der Einheit der Materie unabhängig.<sup>1143</sup> Das Erfordernis der Traktandenkonformität grenzt den materiellen Spielraum von Anträgen üblicherweise weit stärker ein, als dies von der Einheit der Materie als Ausfluss von BV 34 gefordert würde.<sup>1144</sup> Die Traktandenkonformität dient auch nicht in erster Linie der Sicherstellung einer unverfälschten Willensfeststellung. Im Gegensatz zur Koppelung zwischen Alternativanträgen ergibt sich die Bindung der unselbständigen Anträge an die traktandierten Geschäfte im Versammlungssystem meiner Ansicht nach nicht aus BV 34.

Wie stark das Antragsrecht an die Traktanden (oder den Hauptantrag) gekoppelt ist, hängt daher im weiten Rahmen des Vertrauensgrundsatzes von den konkreten Rechtsgrundlagen und der Rechtspraxis im jeweiligen Gemeinwesen sowie von den konkreten Umständen ab und kann demnach variieren.<sup>1145</sup> Ob ein bestimmter Antrag zu einem Traktandum erwartet werden konnte, ist somit für das jeweilige Gemeinwesen zu bestimmen. So hat das Bundesgericht etwa auch im Falle des Gemeindefusionsentscheids der Glarner Landsgemeinde für die Beurteilung der sachlichen Beschränkung des unselbständigen Antragsrechts richtigerweise ausschliesslich das kantonale Recht geprüft.<sup>1146</sup> 467

Als Faustregel führt SCHAUB an, «dass der sachliche Zusammenhang bei rein quantitativen Änderungen, insbesondere Erhöhungen oder Senkungen von Geldbeträgen (Krediten, Löhnen usw.), eher bejaht werden kann als bei qualitativen, und bei Streichungen eher als bei Ergänzungen oder Abänderungen im engeren 468

<sup>1143</sup> A.A. KRONENBERG, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, N 162; SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 212. Das bedeutet aber nicht, dass eine rechtliche Regelung nicht beide Erfordernisse gleichzeitig ansprechen kann, wie beispielsweise SCHAUB für GL KV 65 III geltend macht (SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 245–249).

<sup>1144</sup> Der Einheit der Materie kommt neben der Traktandenkonformität somit kaum eigenständige Bedeutung zu, da ein traktandenkonformer Antrag wohl meist auch das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllen dürfte. Immerhin ist es denkbar, dass sich eine Kombination sehr unterschiedlicher Aspekte im Bereinigungsverfahren durchsetzen könnte, deren innere Einheit sich auf die vom Traktandum vorgegebene Materie beschränkt, was im Einzelfall die Frage nach der Einheit der Materie aufwerfen mag (vgl. SCHAUB, *ibid.*, 246 und 250).

<sup>1145</sup> Vgl. SCHAUB, *ibid.*, 256 Fn. 117.

<sup>1146</sup> Vgl. BGE 132 I 291, 293–296 E. 4.

Sinn»<sup>1147</sup>. Der gleiche Autor plädiert dafür, einen Antrag im Zweifelsfall eher zuzulassen, da «ihn die Stimmberechtigten notfalls immer noch ablehnen oder die Vorlage zurückweisen können»<sup>1148</sup>.

## § 18 Auslegung und Ungültigkeitsfolgen

### I. Auslegung

#### A. Allgemein

- 469 Bis hierhin wurde der Antrag so behandelt, als wäre sein Inhalt unumstösslich und klar vorgegeben. Doch wie bei jedem Rechtstext ist auch der Antrag auslegungsbedürftig. Der Antragstext (und Titel) ist zwar ab der Veröffentlichung des Antragsbegehrens (von der Streichung ungültiger Teile abgesehen) unveränderlich, nicht jedoch sein Verständnis und seine Begründung. Das verursacht verschiedene Schwierigkeiten bei seiner Auslegung. Zudem stellt sich insbesondere die Frage, wie ein Antrag zu behandeln ist, dessen Inhalt teilweise ungültig ist.
- 470 Nicht bloss der materielle Gehalt eines Antrags, sondern auch die Antragsart muss durch Auslegung festgestellt werden.
- 471 Die Auslegung einer Volksinitiative richtet sich gemäss Bundesgericht nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen.<sup>1149</sup> Es ist grundsätzlich vom Wortlaut des

---

<sup>1147</sup> SCHAUB, *ibid.*, 255 f., Hervorhebungen und Verweise unterdrückt. Für Beispiele zulässiger und unzulässiger unselbständiger Anträge siehe HUWYLER, *Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz*, 108 f.; *Komm ZH aGG*<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.3.1 f. Dem von THALMANN aufgeführten Beispiel, wonach «[b]eim Bau eines Schulhauses mit einem beantragten Ausgabenkredit von 8 Mio. Franken [...] ein Erweiterungsantrag mit Mehrkosten von Fr. 700'000.– nicht mehr als blosser Änderungsantrag hingehen [kann], obwohl die Kostenvermehrung weniger als 10 % beträgt» (*Komm ZH aGG*<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, *ibid.*, N 3.3.2), kann BGer, Urteil 1P.250/2006 vom 31.08.2006 E. 4.3, gegenübergestellt werden, der die Aufstockung eines Kredites zur Wohnbauförderung von 1,2 auf 2 Mio. Franken ohne Weiteres für zulässig befunden hat. Bezüglich der Ungleichbehandlung qualitativer und quantitativer Änderungen vgl. LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 4.3 und 4.4.

<sup>1148</sup> SCHAUB, *Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde*, 256.

<sup>1149</sup> BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; vgl. zum Ganzen auch FUHRER, *Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen*, 15–24; MUSLIU, *Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen*,

Antrags auszugehen<sup>1150</sup> und nicht auf den subjektiven Willen der «Initianten» (gemeint sein dürften damit die Antragsbegehrenssteller) abzustellen – wenngleich deren allfällige Begründung und Meinungsäusserungen mitberücksichtigt werden dürfen, wenn dies für das Verständnis des Antrags unerlässlich ist.<sup>1151</sup> Massgeblich ist hierbei, wie der Wortlaut des Antrags von «den Stimmberechtigten» und späteren Normadressaten vernünftigerweise verstanden werden muss.<sup>1152</sup> Bisher dürften mit dem Begriff der «Stimmberechtigten» die Stimmberechtigten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zu verstehen gewesen sein.<sup>1153</sup> In drei jüngeren Entscheiden ist diese überzeugende Ansicht dadurch infrage gestellt worden, dass auf das (vermutete) Verständnis der Unterzeichner und auf die von den Antragsbegehrensstellern auf den Unterschriftenbogen angebrachten Begründungen abgestützt worden ist.<sup>1154</sup>

Initiativen sind so auszulegen, dass von den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten diejenige gewählt wird, die zum einen dem Sinn und Zweck des Antrags am besten entspricht und zum anderen zu einem vernünftigen, mit dem übergeord-

472

---

11–25; SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 217–223; und WALDMANN, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, 523–526. Nach AUER decken sich diese nur teilweise mit den allgemeinen Auslegungsregeln (AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1160).

<sup>1150</sup> Ein Antrag muss «aus sich selber ausgelegt werden», siehe BGE 112 Ia 382, 386 E. 5; BGE 105 Ia 362, 366 E. 4; BGE 105 Ia 151, 154 E. 3a; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 22.

<sup>1151</sup> BGE 144 I 193, 197 f. E. 7.3.1; BGE 143 I 129, 132 E. 2.2; BGE 141 I 186, 196 E. 5.3; BGE 139 I 292, 298 E. 7.2 und 7.2.1; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2.

<sup>1152</sup> BGE 144 I 193, 198 E. 7.3.1; BGE 143 I 129, 132 E. 2.2; BGE 141 I 186, 196 E. 5.3; BGE 139 I 292, 298 E. 7.2 und 7.2.1; so HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2124; vgl. FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 16 f.; WALDMANN, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, 524 f. Zu einem Antrag in einer Gemeindeversammlung vgl. auch BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBl 112/2011 382, 386 E. 5.4.

<sup>1153</sup> Denn selbst bei der Prüfung, ob das Antragsbegehren die Gültigkeitserfordernisse erfüllt, muss der Wortlaut des Antrags im Hinblick auf die Volksabstimmung und seine Umsetzung geprüft werden. Dabei kann rückblickend Begründungen und Meinungsäusserungen der Antragsbegehrenssteller bei der Unterschriftensammlung nur eine sehr untergeordnete Rolle im Rahmen der historischen und teleologischen Auslegung zukommen. Vgl. auch PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, 303 und 322 f.

<sup>1154</sup> Vgl. dazu auch unten N 496.

neten Recht vereinbaren Ergebnis führt, was verkürzt als Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung bezeichnet wird.<sup>1155</sup> Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie in diesem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinne auszulegen und als gültig zu erklären.<sup>1156</sup> Die Initiative soll möglichst initiantenfreundlich ausgelegt und eine Ungültigerklärung wenn möglich vermieden werden.<sup>1157</sup> Wenn eine Initiative nicht klarerweise als unzulässig erscheint, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen,<sup>1158</sup> was das Bundesgericht als «in dubio pro populo»<sup>1159</sup> bezeichnet und auch aus dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit ableitet.<sup>1160</sup>

- 473 Diese Auslegungsgrundsätze sind im Allgemeinen auf alle Antragsarten gleich anzuwenden. Es können sich dabei jedoch unterschiedliche Gewichtungen ergeben.

## **B. Die Auslegung verschiedener Antragsarten**

### **1. Bestimmung der Antragsart**

- 474 Gerade im Zusammenhang mit der Unterscheidung von «echten» und «unechten» Rückweisungsanträgen («versteckten Ablehnungsanträgen») wird die Wichtigkeit

---

<sup>1155</sup> BGE 139 I 292, 296 E. 5.7; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1161. Verkürzt ist die Bezeichnung, da sich die Konformität nicht auf die Verfassung beschränkt, sondern alles übergeordnete Recht miteinschliesst.

<sup>1156</sup> BGE 144 I 193, 198 E. 7.3.1; BGE 139 I 292, 296 E. 5.7; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; BGer, Urteil 1P./2003 vom 09.07.2003 E. 2.3 [nicht publizierte Erwägung in BGE 129 I 232].

<sup>1157</sup> BGE 143 I 129, 132 f. E. 2.2; BGE 142 I 216, 219 E. 3.2 [= Pra 106 (2017) Nr. 35]; BGE 128 I 190, 197 f. E. 4.

<sup>1158</sup> BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; BGE 121 I 334, 339 E. 2c; BGE 111 Ia 303, 306 E. 4, m.w.H.

<sup>1159</sup> BGE 143 I 129, 132 E. 2.2; BGE 111 Ia 292, 300 E. 3c/cc; vgl. PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, 308–310; ferner TORNAY, La démocratie directe, 69 f.; kritisch zu dieser Figur KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 43–46; jüngst AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1162.

<sup>1160</sup> Es verweist dabei auf BV 34 i.V.m. 36 II und III, siehe BGE 143 I 129, 132 E. 2.2; vgl. BGE 142 I 216, 220 E. 3.3 [= Pra 106 (2017) Nr. 35].

der Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Sachanträgen teilweise mit dem Anspruch auf eine «freie, zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten»<sup>1161</sup> begründet. Die Adjektive «versteckt» und «verdeckt», mit denen «unechte» Rückweisungsanträge umschrieben werden, mögen solche Assoziationen wecken. Das Problem liegt jedoch anderswo. Um gültig zu sein, muss ein Antrag nämlich seinen («wirklichen») Inhalt und sein Ziel offenlegen; «verdeckte» Anträge, unabhängig welcher Art, sind ungültig.<sup>1162</sup> Ein an sich gültiger (inhaltlich offengelegter) Antrag kann jedoch vom Antragsteller als eine andere Antragsart als die tatsächliche ausgegeben werden, etwa wenn ein Rückweisungsantrag zulässig ist, ein Ablehnungsantrag jedoch nicht.

Zur Bestimmung der Antragsart bei einem Antrag in der Gemeindeversammlung schreibt das Bundesgericht: «Abzustellen ist auf den tatsächlichen Willen des Antragstellers; seine allenfalls unrichtige Wortwahl bei der Antragstellung anlässlich einer Gemeindeversammlung kann nicht entscheidend sein. Es kann darauf abgestellt werden, was der Antragsteller beabsichtigt und welche Weisungen er mit dem Antrag verbindet (zusätzliche Abklärungen, Vorlage von Varianten etc.) bzw. wie Antrag und Ausführungen dazu in der Versammlung verstanden werden durften und mussten.»<sup>1163</sup> 475

Um welche Antragsart es sich bei einem Antrag handelt, ist eine Rechtsfrage. Ausschlaggebend zu ihrer Beantwortung sind objektive Kriterien; der Wille der Antragsteller ist in Bezug darauf hingegen irrelevant – und damit auch die von ihnen verwendete Bezeichnung der Antragsart. Der Wille des Antragstellers ist nur für die Frage nach dem Inhalt seines Antrags von Bedeutung.<sup>1164</sup> Auch dabei ist jedoch nicht sein «tatsächlicher», sondern sein geäussertes Wille massgebend, so wie er verstanden werden musste. Unklarheiten muss der Versammlungsleiter mit Rückfragen auszuräumen versuchen. Ist der Antrag einmal klar, muss der Versammlungsleiter ihn einer Antragsart zuordnen – unabhängig vom «Willen» des Antragstellers, um welche Antragsart es sich dabei handeln soll.<sup>1165</sup> 476

---

<sup>1161</sup> GVP (ZG) 2011 115, 120 E. 2f.

<sup>1162</sup> Siehe dazu oben N 394.

<sup>1163</sup> BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBl 112/2011 382, 385 f. E. 5.2 und 5.4; GVP (ZG) 2011 115, 120 f. E. 2g.

<sup>1164</sup> Allenfalls kann die Bezeichnung der Antragsart einen Hinweis darauf geben, was der Antragsteller zu beantragen versucht.

<sup>1165</sup> Vgl. LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 132.

- 477 Nicht bloss objektive Kriterien entscheiden hingegen darüber, ob ein Antrag in einem wechselseitigen Ausschlussverhältnis zu einem anderen steht. In solchen Fällen ist der Wille des Antragstellers entscheidend. Ist der Antrag, dass das Schulhaus X neu isoliert werden soll, gestellt und wird darauf ein Antrag auf Anschaffung einer neuen Heizung für das gleiche Schulhaus eingebracht, kann dieser vom ersten Antrag unabhängig sein (zu diesem in einem Verhältnis von sowohl – als auch stehen); das hiesse, dass die neue Heizung auch angeschafft werden könnte, falls das Schulhaus isoliert würde. Es kann dem Antragsteller aber auch darum gehen, dass das Problem kalter Schulzimmer anders gelöst wird und sein Antrag damit in einem wechselseitigen Ausschlussverhältnis zum ersten Antrag (in einem Verhältnis von entweder – oder) steht. Ist das Verhältnis zweier Anträge zueinander objektiv nicht eindeutig festgelegt, ist hierfür der geäußerte Wille des Antragstellers daher entscheidend.<sup>1166</sup>

## 2. Ordnungs- und Sachanträge

- 478 In Bezug auf die Auslegung ist die Unterscheidung von Ordnungs- und Sachanträgen praxisrelevant. Der Antragstext eines Ordnungsantrags hat einzig die Natur und den Zweck des Antrags offenzulegen, weiter ist er nicht auslegungsbedürftig. Wird ein Antrag als eine bestimmte Form des Ordnungsantrags erkannt, ist somit seine Auslegung bereits vollendet. Mit der Feststellung, dass es sich bei einem Antrag um eine bestimmte Form des Sachantrags handelt, fängt die Auslegung dagegen erst an. Bei Sachanträgen steht der Antragstext im Zentrum, der typischerweise eine Fülle interpretationsbedürftiger Inhalte enthält.

## 3. Anträge unterschiedlicher Formulierungsform

- 479 Die wiedergegebenen Auslegungsgrundsätze gelten für ausgearbeitete Entwürfe in vollem Umfang. Bei allgemeinen Anregungen will das Bundesgericht die gleichen Auslegungsgrundsätze angewendet wissen, doch soll hierbei ein grösserer Interpretationsspielraum bestehen. So seien bei allgemeinen Anregungen im Gegensatz zu ausgearbeiteten Entwürfen «keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen», «da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben

---

<sup>1166</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, 202 f.

werden» könnten.<sup>1167</sup> Dem Umsetzungsorgan komme eine auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu.<sup>1168</sup>

Eine weitere, durch jüngere Entscheide relativierte, unterschiedliche Behandlung von allgemeinen Anregungen und ausgearbeiteten Entwürfen betrifft die Berücksichtigung des «Willens der Initianten» (gemeint der Antragsbegehrenssteller). In der früheren Rechtsprechung hielt es das Bundesgericht für richtig, einen ausgearbeiteten Entwurf unabhängig, das heisst ohne Berücksichtigung von «subjektiven Vorstellungen der Initianten» (auch hier: der Antragsbegehrenssteller) auszulegen, wogegen eine allgemeine Anregung unter Berücksichtigung ebendieses Initiantenwillens umzusetzen sei.<sup>1169</sup> Bei der Gültigkeitsprüfung war demnach im ersten Fall der Wille der Antragsbegehrenssteller zu berücksichtigen, im zweiten nicht. Im ausgearbeiteten Entwurf war dieser Wille zu Rechtstext geworden, bei der allgemeinen Anregung durch den Antragstext bloss umschrieben. 480

An dieser Stelle interessiert einzig, wie der unterschiedliche Auslegungsmassstab je nach Formulierungsform begründet werden kann. Wie gezeigt, unterscheidet die beiden Formulierungsformen eines Antragstexts nur das formale Kriterium des rechtsetzungstechnischen Perfektionierungsgrads.<sup>1170</sup> Die Auslegung betrifft jedoch nicht diese formale, sondern die inhaltliche Seite des Antrags, bei der dieses formale Kriterium keinen Einfluss hat. Ob materiell Auslegungsspielraum besteht, ergibt sich aus der Normdichte des Antrags.<sup>1171</sup> Bei einem normdichten Antrag in der Form einer allgemeinen Anregung kann dem ordentlichen Gesetzgeber sogar die Freiheit bei der Einordnung in das Gesetz genommen sein (im Falle eines Aufhebungsantrags). Da die Normdichte kein Kriterium der Unterscheidung zwischen den beiden Formulierungsformen ist, müsste die unterschiedliche Auslegung von Anträgen je nach Formulierungsform ebenfalls fallen gelassen werden. 481

<sup>1167</sup> BGE 139 I 292, 296 E. 5.8, m.w.H.; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2.

<sup>1168</sup> BGE 143 I 361, 366 E. 3.3; BGE 141 I 186, 195 E. 5.3; BGE 139 I 2, 9 E. 5.6; BGE 124 I 107, 119 E. 5b/aa.

<sup>1169</sup> BGE 124 I 107, 119 E. 5b/aa; BGE 111 Ia 292, 295 E. 2.

<sup>1170</sup> Zum Ganzen oben N 286–292.

<sup>1171</sup> BGE 143 I 129, 136 E. 2.4: «Plus le texte d'une initiative rédigée en termes généraux est dense et précis, plus l'initiative doit être mise en oeuvre en suivant rigoureusement sa lettre. Il est incompatible avec les droits politiques des citoyens de réduire, amplifier ou modifier de manière importante la portée d'une initiative lors de sa mise en oeuvre.» (Verweise unterdrückt); vgl. auch BGer, Urteil 1C\_586/2013 vom 07.10.2014 in ZBl 116/2015 100, 103 f. E. 4.4; Verfassungsgericht (JU), Urteil CST 1 + 2/2017 vom 27.06.2018 E. 5.2.

- 482 Ein unterschiedlicher Auslegungsmassstab bei einem Grossteil der allgemeinen Anregungen kann sich meiner Ansicht nach jedoch aus einem anderen Grund aufdrängen. Die allgemeine Anregung soll allen Antragsberechtigten die Möglichkeit geben, ohne besondere Rechtskenntnisse Anträge zu stellen; dem darauf spezialisierten Parlament wird die rechtssetzungstechnische Umsetzung überlassen. Doch geht es nicht nur um Rechtssetzungstechnik, auch die juristische Fachsprache kann im Grunde nur bei ausgearbeiteten Entwürfen eingefordert werden. Ob und inwieweit der Antragstext einer allgemeinen Anregung in juristischer Fachsprache gehalten ist, muss daher ebenfalls durch Auslegung festgestellt werden.
- 483 Zwar ist die Bedeutung jeder Norm bei der grammatikalischen Auslegung unter Einbezug sowohl des allgemeinen als auch des juristisch-technischen Sprachgebrauchs zu eruieren,<sup>1172</sup> doch ist bei einem ausgearbeiteten Entwurf grundsätzlich vom Vorliegen juristisch-technischer Sprache auszugehen. Dagegen ist eine allgemeine Anregung selbst bei klarer, juristisch-technischer Sprache auf ihren wirklichen Sinngehalt zu prüfen. Auch hierbei ist der Wille der Antragsbegehrenssteller massgebend, so wie er sich in erster Linie im Antragstext, aber auch in den Begründungen und Meinungsäusserungen im Vorfeld und bei der Einreichung des Antrags manifestiert hat.<sup>1173</sup> Die grammatikalische Auslegung hat daher bei der allgemeinen Anregung weit stärker unter Zuhilfenahme des historischen Elements vorgenommen zu werden. Beim ausgearbeiteten Entwurf legt der Wortlaut dagegen grundsätzlich wie bei jedem Gesetz den äusseren Rand der Auslegung fest, der nur ausnahmsweise und aus triftigen Gründen überschritten werden darf. Aus diesem Grund ist es im Lichte des Grundsatzes der Unabänderlichkeit eines Antrags vertretbar, bei nicht-juristisch-technisch formulierten allgemeinen Anregungen «gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche [in untergeordneten Punkten<sup>1174</sup>]» im Gegensatz zu ausgearbeiteten Entwürfen (und juristisch-technisch formulierten allgemeinen Anregungen) auf dem Wege der Umsetzung zu beheben, wie dies das Bundesgericht für allgemeine Anregungen im Gegensatz zu ausgearbeiteten Entwürfen allgemein für zulässig hält.<sup>1175</sup>

---

<sup>1172</sup> Vgl. TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, N 6.

<sup>1173</sup> Auch bei dieser subjektiv-historischen Auslegung (GÄCHTER, Rechtsanwendung, N 14) geht es mithin um eine objektive Auslegung, nicht um die subjektive Auslegung der Antragsbegehrenssteller, vgl. BGE 142 I 216, 220 E. 3.4 [= Pra 106 (2017) Nr. 35].

<sup>1174</sup> BGE 111 Ia 115, 119 E. 3a.

<sup>1175</sup> BGE 139 I 292, 296 E. 5.8; BGE 129 I 392, 395 E. 2.2; BGE 124 I 107, 119 f. E. 5b/aa; BGE 111 Ia 115, 118 f. E. 3a.

## C. Bedeutung der unterschiedlichen Antragsbestandteile

### 1. Vier mögliche Antragsbestandteile

Ein Antrag kann aus den folgenden Teilen bestehen: Antragstitel, Ingress, Antragstext und Begründungen des Antrags.<sup>1176</sup> Zwingender Bestandteil eines Antrags ist grundsätzlich nur der Antragstext. Das Gewicht der einzelnen Bestandteile für die Auslegung variiert. 484

### 2. Antragstitel

Eine eigenständige juristische Bedeutung kommt dem Titel eines Antrags nur bei Volksinitiativen zu.<sup>1177</sup> Die verfahrensrechtliche Besonderheit eines Antragstitels besteht darin, dass dieser im Gegensatz zu den restlichen Antragsbestandteilen üblicherweise auf den Stimmzetteln in der Abstimmungsfrage wörtlich wiedergegeben wird,<sup>1178</sup> womit er das Potenzial einer perfekt platzierten Werbebotschaft hat.<sup>1179</sup> Trotz dieser Nähe zur Abstimmungsfrage wird bei der Bewertung seiner Zulässigkeit ein weniger strenger Massstab als bei der behördlichen Formulierung der Abstimmungsfrage angelegt.<sup>1180</sup> 485

Wo eine formelle Vorprüfung des Initiativbegehrens vorgeschrieben wird, umfasst diese auch die Prüfung des Titels der Volksinitiative.<sup>1181</sup> Gesetzlich werden auf Bundes- und verbreitet auch auf Kantonebene solche Titel untersagt, die irrefüh- 486

<sup>1176</sup> Vgl. TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 19.

<sup>1177</sup> Versehen Antragsbegehrenssteller ihr Ordnungsantragsbegehren (Referendumsbegehren, Verfahrenseinleitungsinitiativbegehren) mit einem Titel, ist dessen Bedeutung mit jener der Begründungen eines Antrags vergleichbar.

<sup>1178</sup> So lautet die Abstimmungsfrage regelmässig: «Wollen Sie die Initiative XY [Antragstitel] annehmen?» Stellvertretend BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.02.2007 in ZBl 108/2007 313, 318 E. 3.6; BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 236.

<sup>1179</sup> Vgl. auch die Bemerkung von Giovanni Biaggini zu BGer, Urteil 1C\_472/2010 vom 20.01.2011 in ZBl 112/2011 375, 381.

<sup>1180</sup> Vgl. BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.02.2007 in ZBl 108/2007 313, 318 E. 3.6; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 613; SCHAUB, Titel von Volksinitiativen, 634; WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 94; ferner BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 233–241.

<sup>1181</sup> Siehe dazu unten N 570 f.

rend sind, kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten oder zu Verwechslungen Anlass geben.<sup>1182</sup> In der Praxis kommt dem Kriterium der Irreführung die weitaus grösste Bedeutung zu.<sup>1183</sup> Irreführende Titel sind im Lichte des Anspruchs auf unverfälschte Feststellung des politischen Willens, der Einheit der Materie (BV 34 II) und allenfalls des Rechtsmissbrauchsverbots unzulässig. Die Behörden sind auch ohne gesetzliche Regelung verpflichtet, irreführende Titel zu ändern.<sup>1184</sup> Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass dies entweder im Einvernehmen mit den Antragsbegehrensstellern geschieht oder, sollte dies nicht möglich sein, dass die Änderung des irreführenden Titels möglichst moderat vorgenommen wird.

- 487 In einem nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheid<sup>1185</sup> hat das Bundesgericht im Ergebnis aus BV 34 II einen Anspruch der Antragsteller auf freie Wahl eines werbenden, nicht neutralen Titels für ihr Antragsbegehren abgeleitet; einzig das Verbot irreführender Titel soll im Lichte des Verhältnismässigkeitsgebots mit dem Initiativrecht vereinbar sein.<sup>1186</sup> Dass irreführende Titel vom Initiativrecht umfasst werden sollen, überzeugt indes nicht.<sup>1187</sup> Es steht in keinerlei Widerspruch zur Abstimmungsfreiheit, die Antragsbegehrenssteller dazu zu verpflichten, ihrem Begehren auch im Titel Ausdruck zu verleihen und nicht über dessen Inhalt und Stossrichtung hinwegzutäuschen. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb es den Kantonen und nach Massgabe des kantonalen Rechts den Gemeinden nicht erlaubt sein soll, das Volksinitiativrecht mit oder ohne das Recht auf freie oder allenfalls eingeschränkte Wahl eines Titels ihres Initiativbegehrens ein-

---

<sup>1182</sup> BPR 69 II; vgl. stellvertretend AG GPR 51 II; BE PRG 144 II; BL GPR 68 II; GR GPR 54 III.

<sup>1183</sup> SCHAUB, Titel von Volksinitiativen, 627–629.

<sup>1184</sup> Im Ergebnis auch BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 237–241, insb. 239; DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, 153 Fn. 704; SCHAUB, Titel von Volksinitiativen, 634; WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 96; a.A. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 439, der hierfür eine gesetzliche Grundlage verlangt.

<sup>1185</sup> BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.02.2007 in ZBl 108/2007 313.

<sup>1186</sup> BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.02.2007 in ZBl 108/2007 313, 318 E. 3.6; ausführlich zum Ganzen SCHAUB, Titel von Volksinitiativen, 632 f.

<sup>1187</sup> Siehe auch MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 613; vgl. auch OFK BV<sup>2</sup>, Art. 34-BIAGGINI, N 24; dagegen SCHAUB, Titel von Volksinitiativen, 637–641; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 14.

zuräumen. Eine solch extensive Auslegung von BV 34 II widerspricht meiner Ansicht nach der Organisationsautonomie der Kantone<sup>1188</sup>. Soweit sich das jeweilige Recht darüber ausschweigt, ist jedoch mit dem Bundesgericht davon auszugehen, dass das Initiativrecht auch das Recht auf freie Wahl des Titels umfasst.<sup>1189</sup> So erscheint es mir ohne Weiteres zulässig, wenn etwa das nidwaldische Recht vorschreibt, dass der Titel «die Art des Antrages, die Art des Erlasses und in sachlicher Form den Gegenstand des Antrages zu enthalten» habe.<sup>1190</sup>

Ein nicht irreführender, von den Antragsbegehrensstellern formulierter Titel kann auf die Stossrichtung oder auf einen besonders wichtigen Aspekt des Antrags hinweisen. Da der Titel bei der Abstimmung prominent erscheint, nach einer allfälligen Annahme jedoch keine Rolle mehr spielt, kann ihm beim subjektiv-historischen Element der Auslegung des Antragstexts höchstens eine sehr untergeordnete Rolle zukommen. 488

### 3. Ingress

Im Ingress nehmen die Antragsbegehrenssteller häufig Stellung dazu, worauf sie ihren Antrag gestützt sehen und als welche Antragsart sie ihn verstanden wissen wollen: «Die unterzeichneten Stimmberechtigten [Antragsteller], gestützt auf [gesetzliche Grundlagen], verlangen mit dieser Volksinitiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung in der Form einer allgemeinen Anregung [Antragsart], dass ...».<sup>1191</sup> 489

Der Ingress ist bei Sachanträgen kein notwendiger Bestandteil eines Antrags, sondern stellt diesen in einen bestimmten Rahmen. Er kann bei der Vorprüfung eine 490

---

<sup>1188</sup> BV 3 und 47 II Erster Satz; vgl. dazu AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 120 f.

<sup>1189</sup> In diesem Sinne, nämlich unter ausdrücklichem Vorbehalt anderslautenden Rechts, auch BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 236.

<sup>1190</sup> NW WAG 10 III.

<sup>1191</sup> Vgl. TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 19 f. Als Beispiel auf Bundesebene kann der Unterschriftenbogen zur Eidgenössischen Volksinitiative «Organspende fördern – Leben retten» (im Bundesblatt veröffentlicht am 17.10.2017) dienen. Dessen Ingress lautet: «Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 34, 136, 139 und 194 der Bundesverfassung und nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, Art. 68ff., folgendes Begehren: Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: [...]»

nützliche Auslegungshilfe sein und spielt bei der Auslegung die gleiche Rolle wie eine Begründung des Antrags.<sup>1192</sup>

- 491 Bei Ordnungsanträgen erschöpft sich der auszulegende Inhalt des Antrags dagegen gerade in diesen Angaben des Ingresses. So ist die Auslegung abgeschlossen, wenn festgestellt ist, dass es sich um eine Verfahrenseinleitungsinitiative handelt, oder wenn festgestellt ist, dass es sich um ein fakultatives Referendum handelt und welchen Parlamentsbeschluss dieses betrifft.

#### 4. Antragstext

- 492 Bei Sachanträgen steht der Antragstext im Zentrum der Auslegung. Dieser legt den Sachantrag, das heisst den Inhalt (einschliesslich Stossrichtung) des beantragten Beschlusses, fest.
- 493 Als besonderen Bestandteil kann der Antragstext Übergangsbestimmungen enthalten. Diese regeln den Übergang vom alten zum neuen Recht<sup>1193</sup> und können ebenfalls Kompetenzen begründen.<sup>1194</sup> Übergangsbestimmungen sind Teil des Antragstextes und gleich wie die übrigen Bestimmungen auszulegen.<sup>1195</sup> Materiell kann eine Übergangsbestimmung im Einzelfall bedeutsamer als der übrige Antragstext sein. Die Zulässigkeit von Übergangsbestimmungen, die auf andere Rechtserlasse und Verwaltungsakte zielen, hat sich aus der Regelung der politischen Rechte in der jeweiligen Entität zu ergeben.<sup>1196</sup>

#### 5. Begründung des Antrags

- 494 Einige kantonale und kommunale Rechtsordnungen verpflichten die Antragsteller zu einer (kurzen<sup>1197</sup>) Begründung ihres Antrags<sup>1198</sup> oder lassen eine solche

---

<sup>1192</sup> Vgl. dazu gleich unten N 494–500.

<sup>1193</sup> Zu den Übergangsbestimmungen vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 91–97.

<sup>1194</sup> Vgl. etwa BV 197 Ziff. 9; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1073.

<sup>1195</sup> Vgl. auch HÄFELIN et al., *ibid.*, N 1074; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 24.

<sup>1196</sup> Vgl. oben N 423.

<sup>1197</sup> So bei Volksinitiativen etwa ZH GPR 123 I Bst. b; vgl. BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.06.2007 in ZBI 108/2007 313, 325 E. 5.3.

<sup>1198</sup> Stellvertretend auf kantonaler Ebene AI VIV 1 III; OW KV 63 II; NW KV 54 II; UR WAVG 63 II Bst. b; auf kommunaler Ebene OW KV 86 II; sowie NW KV 78 II und NW GemG 65 Ziff. 3.

ausdrücklich zu.<sup>1199</sup> Sofern der Inhalt und die Stossrichtung aus dem Antrag hervorgehen, erschiene mir die Verweigerung der Annahme eines Antrags wegen fehlender Begründung als überspitzt formalistisch und mit BV 34 nicht vereinbar. Eine Begründungspflicht kann meiner Ansicht nach nur eine Ordnungsvorschrift sein.<sup>1200</sup> Die Begründung des Antrags dient gemäss GIACOMETTI «der Ermittlung des Willens der Initianten [gemeint sind vermutlich die Antragsbegehrenssteller]». <sup>1201</sup> Dieser Wille ist in erster Linie bei allgemeinen Anregungen für die Auslegung eines Antrags von Bedeutung. Bei ausgearbeiteten Entwürfen hält sie GIACOMETTI für «rechtlich bedeutungslos»<sup>1202</sup>, was ich im Grundsatz für richtig halte.<sup>1203</sup>

Im Falle von Volksinitiativen (als Pluralanträge) ist eine Begründung häufig auf den Unterschriftenbogen zusammen mit dem Antragsbegehren abzudrucken. In diesem Fall stellt das Bundesgericht fest, dass sie «keine unmittelbare Auswirkung auf die dereinst durchzuführende Abstimmung entfaltet», sondern «vielmehr einzig die Phase der Unterschriftensammlung» (das heisst das Begehrensverfahren)<sup>1204</sup> beschlage.<sup>1205</sup> Dem ist beizupflichten, denn bei der amtlichen Veröffentlichung des Antragsbegehrens wird die Begründung nicht mit abgedruckt und auch bei der Darlegung der Position der Antragsteller, etwa bei der Behandlung der Initiative im Parlament<sup>1206</sup> oder in der Abstimmungsbroschüre, sind weder die Antragsteller noch die Behörde an diese Begründung gebunden.<sup>1207</sup> Entsprechend

<sup>1199</sup> Stellvertretend LU StRG 129 II; SG RIG 39 I Bst. f.; SO GpR 128 II; so auch im Kanton Zürich (Komm ZH GG, § 22-GRIFTEL).

<sup>1200</sup> Die Praxis im Kanton Glarus in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war denn auch trotz entsprechender Vorschrift diesbezüglich sehr grosszügig, vgl. STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 248.

<sup>1201</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 423.

<sup>1202</sup> GIACOMETTI, *ibid.*, 423 Fn. 14.

<sup>1203</sup> Vgl. dazu oben N 482 f.

<sup>1204</sup> Vgl. hierzu unten N 556–594.

<sup>1205</sup> BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.06.2007 in ZBl 108/2007 313, 324 f. E. 5.3.

<sup>1206</sup> Vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 137.

<sup>1207</sup> Allenfalls kann die auf einem Unterschriftenbogen angebrachte Begründung für die Abstimmungsbroschüre berücksichtigt werden, falls die Antragsteller es verpassen, ihre Begründung des Antrags innert Frist der zuständigen Behörde mitzuteilen (vgl. SG RIG 1<sup>ter</sup> II). Im Kanton Waadt hat die Begründung dagegen einen ausdrücklichen

stellt das Bundesgericht keine hohen Anforderungen an die Objektivität einer solchen Begründung, da es «zum Wesen des Initiativrechts» gehöre, dass die Antragsbegehrenssteller «Ausgangslage und Ziele der Initiative aus ihrer Optik» darstellen.<sup>1208</sup>

- 496 In drei jüngeren Entscheiden hat das Bundesgericht jedoch an das Verständnis der Antragsteller und/oder Antragsunterstützer (während der Unterschriftensammlung)<sup>1209</sup> statt an jenes der Stimmberechtigten (bei der Beschlussfassung) geknüpft.<sup>1210</sup> Wesentlich soll sein, was die Antragsunterstützer zu ihrer Unterstützung des Anliegens bewogen haben könnte. Letztlich läuft das darauf hinaus, dass den von den Antragsbegehrensstellern im Rahmen der Unterschriftensammlung vorgebrachten Begründungen für die Auslegung doch eine grosse Bedeutung zugemessen wird.<sup>1211</sup> Den Antragsunterstützern (respektive «zumindest ein[em] Grossteil der Unterzeichner»<sup>1212</sup>) wird damit unterstellt, die Ansichten der Antragsbegehrenssteller *tel quel* zu übernehmen. Die Antragsbegehrenssteller werden dadurch zur Auslegung «ihres» Antragsbegehrens ermächtigt. Der Wille der

---

Hinweis darauf zu enthalten, dass sie nur (aber immerhin) das Initiativkomitee verpflichtete (VD LEDP 90 III Zweiter Satz).

<sup>1208</sup> BGer, Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12.06.2007 in ZBl 108/2007 313, 324 f. E. 5.3.

<sup>1209</sup> BGE 143 I 129, 132 f. E. 2.2; BGE 142 I 216, 220 E. 3.4 [= Pra 106 (2017) Nr. 35]; BGE 139 I 292, 300 E. 7.2.5. Die Rede ist im erstgenannten Entscheid von den «auteurs» und den «signataires», im zweitgenannten von den «cittadini ai quali era rivolto» («die Stimmberechtigten, an die es sich richtete», d.h. die – wohl potenziellen – Antragsunterstützer, bestätigt in BGer, Urteil 1C\_109/2014 vom 04.03.2015 E. 3.3), im drittgenannten von den «Initianten und Mitunterzeichner», wobei mit «auteurs» und «Initianten» vermutlich die Antragsbegehrenssteller angesprochen sind. Anders dagegen wieder in BGE 144 I 193, 197 f. E. 7.3.1.

<sup>1210</sup> Das Bundesgericht bedient sich dabei einer Analogie zur Beurteilung der Teilungültigkeit von Initiativen (BGE 139 I 292, 298 f. E. 7.2.3 und 300 E. 7.2.5): Auch dafür stütze es sich auf den (hypothetischen!) Willen der Unterzeichner. Tatsächlich ist genau dieser Aspekt auch bei seiner Rechtsprechung zur Teilungültigkeit höchst problematisch (siehe dazu unten N 504; und MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, 591).

<sup>1211</sup> Vgl. auch PEDRETTI, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, 309.

<sup>1212</sup> BGE 139 I 292, 299 f. E. 7.2.5.

Antragsbegehrenssteller soll gar den äusseren Rahmen der Auslegung vorgeben.<sup>1213</sup> Damit wird die ohnehin problematische Machtkumulation der demokratisch äusserst schwach legitimierten Antragsbegehrenssteller noch verstärkt.<sup>1214</sup> Zudem wird die Rechtssicherheit gefährdet, wenn Begründungen von Antragsbegehrensstellern für die Auslegung selbst dann beachtlich sein sollen, wenn sie keine Grundlage im Wortlaut finden.<sup>1215</sup> Das Abstützen auf die Begründung der Antragsbegehrenssteller bei der materiellen Vorprüfung bringt es auch mit sich, dass diese aus einer anderen Perspektive durchgeführt wird als eine konkrete Normenkontrolle einer daraus hervorgegangenen Rechtsnorm,<sup>1216</sup> was nicht gerechtfertigt erscheint.

Begründungen sind unverbindlich und können äusserst opportunistisch sein. Bei Pluralanträgen, namentlich bei der Volksinitiative, sind nicht einmal die Antragsbegehrenssteller selbst gehalten, ihrem auf den Unterschriftenbogen aufgeführten Begründungen treu zu bleiben. Es steht ihnen frei, ihre Begründung zu überdenken, zu revidieren oder durch eine neue zu ersetzen. Die Unterzeichner können das Antragsbegehren zudem aus beliebigen Gründen unterstützen. Ihr Wille muss sich mit der vorgedruckten, allenfalls vorgeschobenen und provisorischen Begründung auf dem Unterschriftenbogen keineswegs decken. Die Unterstützungskundgabe bindet die Antragsteller zudem nicht, dem Antrag in der Volksabstimmung zuzustimmen. Gegen eine solche Regelung spräche, neben zu erwartenden Umsetzungsproblemen, dass es gerade der Sinn des direktdemokratischen Verfahrens ist, den Beschluss erst nach einer Gegenüberstellung der Argumente für und gegen den Antrag zu fassen. Der für die Legitimation eines Volksentscheids wesentliche Teil ist die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase, die Auseinandersetzung (der Abstimmungskampf) zwischen Befürwortern und Gegnern des Antrags sowie die Stimmabgabe des einzelnen Stimmberechtigten im Wissen darum, dass er zu

497

<sup>1213</sup> BGE 143 I 129, 132 E. 2.2; BGE 139 I 292, 299 f. E. 7.2.5; kritisch hierzu auch PEDRETTI, *ibid.*, 322; und TSCHANNEN in KÜNZLI et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, 830 f.

<sup>1214</sup> Siehe auch HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1759.

<sup>1215</sup> Vgl. zum Ganzen meine kritischen Anmerkungen in BISAZ, *Entscheidbesprechung BGE 139 I 292*; ferner auch AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, N 1162; SEFEROVIC, *Volksinitiative zwischen Recht und Politik*, N 217; und TSCHANNEN in KÜNZLI et al., *Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014*, 830 f.

<sup>1216</sup> Vgl. auch PEDRETTI, *Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht*, 318.

einem rechtsverbindlichen Beschluss beiträgt, nicht hingegen die völlig unverbindliche Unterschriftensammlung.<sup>1217</sup>

- 498 Ein Antrag ist letztlich immer ein Lösungsvorschlag und damit eine Antwort auf ein Problem. Ist dieses bekannt, kann etwa begründet werden, weshalb dieses in Tat und Wahrheit gar kein Problem ist, weshalb der Antrag das Problem nicht löst und welche alternative Massnahme stattdessen zielführend wäre. Die Begründung des Antrags dient bei ausgearbeiteten Entwürfen meiner Ansicht nach in erster Linie dazu, diesen Problemzusammenhang des Antrags offenzulegen. Das Recht der Antragsteller, ihren Antrag zu begründen, ist im Lichte der Bedeutung des Problemzusammenhangs für das weitere Verfahren (Stellung von Alternativanträgen) gerechtfertigt.
- 499 Begründungen können nicht nur bei Volksinitiativen, sondern grundsätzlich bei allen Formen von Anträgen zugelassen sein. Als Ausnahmen bezüglich der Begründung eines Antrags sind das fakultative Referendum und die Verfahrenseinleitungsinitiative als Plural- und Ordnungsanträge zu nennen: Bei Referendumsbegehren und bei Verfahrenseinleitungs-Initiativbegehren empfiehlt es sich nicht, eine «offizielle» Begründung zuzulassen, da im Grunde jeder der Antragsteller eine eigene Begründung vorbringen könnte und diese keinerlei Repräsentanz für die anderen Antragsteller beanspruchen kann; vor diesem Hintergrund ist auch kein Mehrwert einer Begründung ersichtlich.<sup>1218</sup>
- 500 Eine wesentlich bedeutendere Rolle kann eine Begründung im Versammlungssystem spielen, wo sie zusammen mit dem Antrag in einer Versammlung vorgetragen wird, worauf sich jeder Versammlungsteilnehmer ebenfalls dazu äussern kann. Die Begründungen und die in Voten artikulierten Gegenansichten, die auch alle protokolliert werden, helfen, die Konturen eines Antrags zu schärfen. In diesem

---

<sup>1217</sup> In diesem Sinne auch BGE 129 I 381, 389 E. 4.2: «Par ailleurs, l'acte par lequel le citoyen appuie une initiative en la signant n'a pas la même portée que son approbation au moment de la votation. Dans le premier cas, le citoyen manifeste simplement une adhésion de principe, soit sa volonté de voir un objet débattu, puis soumis au scrutin; la récolte de signatures n'est en général précédée d'aucun débat politique, et a lieu dans des conditions qui ne permettent pas aux signataires d'arrêter définitivement leur opinion. C'est seulement au moment du vote que le citoyen prend sa décision sur le fond, en connaissance de cause, notamment après avoir entendu les avis des partisans du projet, de ses opposants et, le cas échéant, de l'autorité.»

<sup>1218</sup> Zugelassen ist eine Begründung des Referendumsbegehrens auf dem Unterschriftenbogen in den Kantonen St. Gallen (SG RIG 20 I Bst. d) und Solothurn (SO GpR 150 II), sogar Pflicht dagegen im Kanton Uri (UR WAVG 63 II Bst. b).

Fall kann eine Begründung des Antragstellers das Verständnis des Antragstexts der Stimmberechtigten und damit ihren Beschluss allenfalls massgeblich beeinflussen. In einer Versammlung kommt den Begründungen des Antragstellers keine exklusive Stellung zu. Die Versammlung kann den Antrag als Beschlussentwurf umgestalten und Interpretationsspielraum in ihrem eigenen Sinn ausnützen. Überhaupt erinnert die Entscheidungssituation in der Versammlung stärker an jene in einem Parlament als an jene in der zivilgesellschaftlichen Behandlungsphase («Abstimmungskampf») im Urnsystem.

## II. Ungültigkeitsfolgen

Erfüllen Anträge die an sie gestellten Gültigkeitserfordernisse nicht, so sind sie grundsätzlich ungültig und werden kassiert.<sup>1219</sup> Aufzugreifen ist im Folgenden die Frage, welchen Einfluss die Ungültigkeit eines Teils des Antrags auf den weiteren Verlauf des Verfahrens hat. 501

Angesichts der demokratiepolitischen Bedeutung von Anträgen aus dem Volk und dem mit der Antragstellung verbundenen Aufwand kann aus Verhältnismässigkeitsgründen eine Rettung des Antrags angezeigt sein. Auch eine solche Rettung soll den Antrag so behandeln, dass dessen Sinn erhalten bleibt und die Unterstellung unter die Volksabstimmung eine unverfälschte Äusserung des politischen Willens erlaubt, wobei die Anforderungen an das Zustandekommen nicht unterwandert werden. Diese Vermittlung zwischen den Interessen der Antragsteller, den Interessen der Stimmberechtigten und die Hürde zur Antragstellung kann äusserst schwierig sein. Keinem Kompromiss zugänglich sind die Interessen der Stimmberechtigten auf eine unverfälschte Äusserung ihres politischen Willens. Bei der Abwägung zwischen den Interessen der Antragsteller und der Hürde zur Antragstellung besteht ein gewisser Handlungsspielraum. Dabei kann der angerufene Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur allgemeine Lösungsansätze vermitteln. 502

---

<sup>1219</sup> Im Falle eines ungültigen, durch die Versammlung als erheblich erklärten, selbständigen Sachantrags hat der Gemeinderat das Geschäft ausschliesslich zur Orientierung zu traktandieren und gegebenenfalls nur zu den gültigen Teilen Bericht und Antrag zu stellen (vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 418 f.).

- 503 Auf Bundesebene sind Volksinitiativen für ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie die Gültigkeitserfordernisse nicht erfüllen.<sup>1220</sup> Auf kantonaler Ebene sehen einige Kantone neben der Teilungültigkeit<sup>1221</sup> noch die Möglichkeit der Aufspaltung eines Antrags ausdrücklich vor.<sup>1222</sup> Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Antrag im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nur für teilungültig zu erklären, wenn anzunehmen ist, die Unterzeichner hätten den von der Ungültigkeit nicht betroffenen Teil auch für sich allein unterstützt. Das soll dann der Fall sein, wenn dieser Teil nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung noch als sinnvolles Ganzes erscheint, sodass der Antrag nicht seines wesentlichen Gehalts beraubt wird.<sup>1223</sup> Die herrschende Lehre scheint dem Bundesgericht darin grundsätzlich zu folgen.<sup>1224</sup>
- 504 Das Abstellen auf den hypothetischen, faktisch nicht festzustellenden Willen der Unterzeichner bei Unterstützung des Antragsbegehrens wird in der Lehre vereinzelt und zu Recht kritisiert.<sup>1225</sup> MOECKLI ist beizupflichten, wenn er statt dieser «Spekulationen über den Willen der Unterzeichner [...], die unweigerlich politisch

---

<sup>1220</sup> BV 139 III; vgl. auch BPR 75 I; und ParlG 98 I. Bei den Gültigkeitserfordernissen handelt es sich um die Einheit der Form, die Einheit der Materie, die Einhaltung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts sowie die (in den Rechtstexten nicht erwähnte) offensichtliche faktische Undurchführbarkeit, siehe OFK BV<sup>2</sup>, Art. 139-BIAGGINI, N 11–14.

<sup>1221</sup> In einzelnen Kantonen besteht eine bis ins 19. Jahrhundert zurückgehende Praxis der Teilungültigkeitserklärung, so etwa im Kanton Glarus (vgl. STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 258). Einige Kantone sehen die Möglichkeit der Teilungültigkeit ausdrücklich vor (für eine Übersicht siehe AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1073). Diese Möglichkeit ist jedoch auch von Bundesrechts wegen vorgeschrieben, vgl. BGer, Urteil 1C\_302/2012 vom 27.02.2013 in RDAF 2013 II 175, 184 E. 4.1.

<sup>1222</sup> Vgl. AI KV 7<sup>bis</sup> II; GE KV 60 III; VS GORBG 116 II; ZH GPR 128 III. Eingehend zur Thematik, mit einer Übersicht über die unterschiedlichen kantonalen Regelungen, MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen.

<sup>1223</sup> Stellvertretend BGE 139 I 292, 298 f. E. 7.2.3, m.w.H.

<sup>1224</sup> Für eine Übersicht vgl. MOECKLI, *ibid.*, 587 f.

<sup>1225</sup> Jüngst insbesondere MOECKLI, *ibid.*, 589–592 (wie dieser hält auch TORNAY, La démocratie directe, 120 die Abstützung auf den hypothetischen Willen der Unterzeichner zudem für überflüssig); AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 105; FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, 58; und ferner bereits KUHN, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, 139–141.

gefärbt wären»,<sup>1226</sup> objektive Kriterien einfordert.<sup>1227</sup> Auch ist ihm darin zu folgen, das vom Bundesgericht hilfswise hinzugezogene Kriterium ins Zentrum der Prüfung von Teilungültigkeit zu rücken, nämlich dass der verbleibende Teil ein sinnvolles Ganzes ergibt, nicht mit dem ungültigen Teil verknüpft ist und der Antrag mit dem verbleibenden Teil seinen «Sinn und Zweck behält und praktisch angewandt werden kann»<sup>1228, 1229</sup> Dagegen erscheint es durchaus berechtigt, mit dem Bundesgericht zu verlangen, dass der verbleibende Teil nicht bloss von untergeordneter Bedeutung ist. Wenn der Hauptzweck eines Antragsbegehrens ungültig ist, kann meiner Ansicht nach nicht mit Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und auf die erfolgreiche Sammlung der Unterstützungsbekundungen innert Frist behauptet werden, der Beweis der Ernsthaftigkeit und Wichtigkeit eines Begehrens<sup>1230</sup> sei auch für den verbliebenen Teil erbracht worden.<sup>1231</sup>

Wie MOECKLI darlegt, differenziert das Bundesgericht in seiner Praxis bei der Frage der Beurteilung von Teilungültigkeit nach dem Ungültigkeitsgrund. Verstösst ein Teil des Antrags gegen übergeordnetes Recht oder ist er offensichtlich undurchführbar, ist Teilungültigkeit zu prüfen. Dagegen sei bei einem Verstoss (einzig) gegen die Einheit der Materie Teilungültigkeit unpassend und eine Aufspaltung wegen der damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten<sup>1232</sup>

<sup>1226</sup> MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, 599.

<sup>1227</sup> Zu Recht will MOECKLI den Willen der Antragsbegehrenssteller bzw. der Antragsunterstützer nur dann berücksichtigt wissen, «wenn eine subjektive Verknüpfung nachgewiesen – und nicht bloss vermutet – werden kann»; ein solcher Nachweis könne «nur dann erbracht werden, wenn bei der Unterschriftensammlung klar kommuniziert wurde, dass die verschiedenen Teile des Begehrens untrennbar zusammengehören» (MOECKLI, *ibid.*, 591 f., Hervorhebungen und Verweise unterdrückt).

<sup>1228</sup> MOECKLI, *ibid.*, 591.

<sup>1229</sup> MOECKLI, *ibid.*; vgl. RÜTSCHKE, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, 228–230.

<sup>1230</sup> Diesem Zweck dient das Begehrensverfahren gerade, vgl. unten N 557.

<sup>1231</sup> A.A. MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, 592; und RÜTSCHKE, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, 229. Diesbezüglich unterscheidet sich die Situation m.E. von jener von MOECKLI und von RÜTSCHKE herangezogenen Situation bei partiell verfassungswidrigen Gesetzen – hier steht ein (noch) nicht mit Rechtskraft ausgestatteter Antrag zur Diskussion, dort eine Gesetzesnorm.

<sup>1232</sup> Neben dem Missbrauchspotenzial ist insbesondere offen, in wieviele Einzelanträge ein Antrag aufgeteilt werden darf und wie weitgehend die redaktionellen Eingriffe zur Durchführung der Aufspaltung gehen können (TORNAY, *La démocratie directe*, 122–125; vgl. MOECKLI, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, 595 f.).

nur sehr zurückhaltend zuzulassen.<sup>1233</sup> Dieser Ansicht ist prinzipiell zuzustimmen, doch verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit meiner Ansicht nach auch bei einem Verstoss gegen die Einheit der Materie in einem untergeordneten Punkt, dass dieser nicht zur Ungültigkeit des ganzen Antrags führt, sondern dass zumindest der übrige Teil der Volksabstimmung zugeführt wird. Verstösst somit nur ein untergeordneter Teil eines Antrags gegen die Einheit der Materie, so erscheint mir Teilungültigkeit aus Gründen der Verhältnismässigkeit ausnahmsweise als die richtige Ungültigkeitsfolge.

- 506 Da sich die Aufspaltung in erster Linie aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit aufdrängt, ist sie nach verbreiteter Ansicht auch da vorzunehmen, wo die Rechtsordnung diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vorsieht.<sup>1234</sup> Ich halte dies nicht für überzeugend. Besteht ein eingereichter Antrag aus mehreren eigenständigen Anträgen, kann keineswegs darauf geschlossen werden, dass diese einzeln allesamt oder in unterschiedlichen Kombinationen unterstützt worden wären. Damit erscheint es auch nicht unverhältnismässig, sie dem Stimmvolk nicht zu unterbreiten. Letztlich steht es in der Kompetenz des jeweiligen Gemeinwesens (des Bundes, der Kantone, im Rahmen des kantonalen Rechts der Gemeinden), die Anforderungen an das Zustandekommen festzulegen und diese strenger oder weniger streng bei den Ungültigkeitsfolgen durchzusetzen.
- 507 Die gleichen (strengen) Grundsätze der Ungültigkeitsfolgen wie bei Verstössen gegen die Einheit der Materie sind meiner Ansicht nach auch bei solchen gegen die Einheit der Form<sup>1235</sup> und die Einheit der Antragsart anzuwenden.<sup>1236</sup> Bei

---

<sup>1233</sup> MOECKLI, *ibid.*, 592–596. Zu fordern ist etwa, dass hierzu nur minimale redaktionelle Eingriffe erforderlich und diese zudem weitgehend technischer Natur sind (oder ihre politische Umstrittenheit zumindest unwahrscheinlich ist). Als Beispiel hierfür vgl. BGE 132 I 282, 285 E. 2.

<sup>1234</sup> In diesem Sinne BGer, Urteil 1C\_103/2010 vom 26.08.2010 E. 5.2; vgl. auch AUER, *Problèmes et perspectives du droit d’initiative à Genève*, N 53 f.; HANGARTNER, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, 223; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 825 und 853; KÖLZ, *Die kantonale Volksinitiative*, 20 f.; kritisch dagegen MOECKLI, *Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen*, 588 f.

<sup>1235</sup> Eine Formenvermischung ist jedoch äusserst selten (vgl. aber immerhin BGer, Urteil 1C\_665/2015 vom 05.10.2016 in ZBl 119/2018 124, 127 E. 3.4.1), oft wird ein solcher Antrag als allgemeine Anregung behandelt (MOECKLI, *ibid.*, 594; vgl. oben N 410–414).

<sup>1236</sup> Wie selten Verstösse gegen die Einheit der Form und der Antragsart sind, kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Aufspaltung in allen kantonalen Gesetzen, welche sie

Verstössen gegen die Einheit der Antragsart kommt einschränkend hinzu, dass die Voraussetzungen für das Zustandekommen aller involvierten Antragsarten erreicht sein müssen. Zusätzlich ist nicht leichthin anzunehmen, dass ein Antrag untergeordnet ist, wenn es sich um eine andere Antragsart handelt, denn in einem solchen Fall dürfte dies besonders schwierig festzustellen sein.<sup>1237</sup>

Anders präsentiert sich die Lage bei selbständigen Sachanträgen an eine Versammlung. Da mit dem selbständigen Sachantrag in erster Linie ein Gegenstand zur Regelung aufgegriffen wird, ist die Gültigkeit des selbständigen Sachantrags zweitrangig. Im Grunde wäre ein erheblich erklärter selbständiger Sachantrag zu einem Regelungsgegenstand im Kompetenzbereich der Versammlung unabhängig seiner allfälligen Ungültigkeit ein genügender Anlass dazu, das betreffende Geschäft zu traktandieren und der Beschlussfassung durch die Versammlung zugänglich zu machen. 508

Auf Gemeindeebene besteht zum Teil die Möglichkeit, im Falle zweifelhafter Gültigkeit eines Antrags die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde um einen Vorentscheid anzugehen.<sup>1238</sup> 509

---

als Ungültigkeitsfolge ausdrücklich nennen, nur bei Verstössen gegen die Einheit der Materie vorgesehen ist, vgl. AI KV 7<sup>bis</sup> II; GE KV 60 III; VS GORBG 116 II; ZH GPR 128 III.

<sup>1237</sup> Insofern halte ich die Ansicht von HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 777 für richtig, eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung sei immer für ungültig zu erklären, wenn damit inhaltliche Richtlinien verbunden werden. Es sind jedoch Fälle vorstellbar, bei denen die Unterordnung eines Antrags anderer Antragsart optisch wie inhaltlich klar hervorgeht und nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser einen Einfluss auf die Unterstützung des Hauptantrags gehabt hat (vgl. für die Volksinitiative auf Totalrevision der (Bundes-)Verfassung BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, N 14).

<sup>1238</sup> So im Kanton Aargau, wenn unklar ist, in wessen Zuständigkeitsbereich der vom Antrag betroffene Gegenstand fällt (AGVE 1958 184; BAUMANN, Aargauisches Gemeindefrecht, 418).



# **Dritter Teil:**

## **Das Verfahren**



---

## § 19 Grundzüge des direktdemokratischen Verfahrens

### I. Einleitung

Nachdem die Subjekte des direktdemokratischen Verfahrens sowie die direktdemokratischen Instrumente, die Anträge, vorgestellt wurden, wenden wir uns nun dem direktdemokratischen Verfahren zu. Die beiden vorhergehenden Kapitel bilden gewissermassen den Allgemeinen Teil, auf den dieses Kapitel im Sinne eines Besonderen Teils aufbaut. 510

Direktdemokratische Gesetzgebung ist (auch) in der Schweiz – auf Bundesebene, in den meisten Kantonen und in vielen Gemeinden – ein ausserordentliches Verfahren.<sup>1239</sup> Das Verfahren variiert von Gemeinwesen zu Gemeinwesen und je nach Antragsart. Die Kompetenzen der jeweiligen bundesstaatlichen Ebene unterscheiden sich häufig erheblich voneinander, was Auswirkungen auf das Beschlussverfahren hat. Auch die Kompetenzen von Gemeinden variieren zwischen den Kantonen teilweise stark. Die grosse Anzahl Gemeinden und ihr beträchtlicher Spielraum bei der Regelung ihrer Beschlussfassung, gepaart mit der häufig minimalen ausdrücklichen rechtlichen Verankerung, machen es besonders schwierig, den direktdemokratischen Verfahren auf Gemeindeebene gerecht zu werden – selbst wenn die kantonalen Regelungen häufig subsidiär anwendbar sind.<sup>1240</sup> 511

Ziel dieses Kapitels ist es, die Grundzüge des direktdemokratischen Verfahrens in seinen verschiedenen Formen herauszuarbeiten, die Rolle und Bedeutung der jeweiligen Verfahrensschritte darzulegen sowie die verfahrensrechtlichen Schwächen und allfälligen Lösungsansätze im Hinblick auf die gesetzten Verfahrensziele zu besprechen. 512

---

<sup>1239</sup> Auf Gemeindeebene gilt allerdings das Versammlungssystem meist als «ordentliche Organisation» (vgl. stellvertretend SO GG 16), wobei darauf hinzuweisen ist, dass dies bloss für die Deutschschweiz zutreffend ist. Die Gemeindeordnungen französischsprachiger Kantone sowie des Kantons Tessin sehen meist das Urnsystem vor; in diesen Kantonen ist das Versammlungssystem zudem häufig nur für kleine Gemeinden zugelassen (vgl. zum Ganzen LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 5 und 15–20; ferner LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 330).

<sup>1240</sup> Stellvertretend BS GG 12 II (sinngemässe Anwendung von BS IRG).

## II. Anforderungen an das direktdemokratische Verfahren

- 513 Direktdemokratische Verfahren bezwecken rechtsverbindliche Beschlussfassung. Jedes Verfahren, das zu einem rechtlich verbindlichen Beschluss führt, benötigt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine gesetzliche Grundlage.<sup>1241</sup> Die Grundzüge des direktdemokratischen Verfahrens als wesentlicher Bestandteil direktdemokratischer Instrumente bedürfen einer verfassungsrechtlichen Grundlage.<sup>1242</sup>
- 514 Die Ausgestaltung des direktdemokratischen Verfahrens soll die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten garantieren.<sup>1243</sup> Sie darf das Ergebnis der Abstimmung nicht beeinflussen, sondern soll es ermöglichen, den unverfälschten Willen zuverlässig festzustellen.<sup>1244</sup> Nur ein konkludentes und faires Verfahren ist imstande, für die Legitimität von Entscheidungen zu bürgen.<sup>1245</sup> Direktdemokratische Verfahren sollen präzise und detailliert sein. Bei all der dadurch bedingten Komplexität sollen die grundlegenden Regeln jedoch für alle Akteure verständlich, nachvollziehbar und leicht zu handhaben

---

<sup>1241</sup> BGE 104 Ia 226, 232 f. E. 2c; vgl. auch BGE 142 I 216, 229 E. 8.3.2.

<sup>1242</sup> Vgl. oben N 323.

<sup>1243</sup> Vgl. BE Kirchdorf V 41 I; BGE 137 I 200, 203 E. 2.1; Verfassungsgericht (GE), Urteil ACST/14/2019 vom 25.03.2019, E. 8b; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 630; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 15; Komm ZH KV, Art. 87-JAAG, N 7; ferner auch BENTHAM, Essay on Political Tactics, 6: «Throughout the whole business, the grand problem is to obtain in its most genuine purity the real and enlightened will of the Assembly.» (Mit Assembly ist dabei zwar das Parlament gemeint, doch ist diese Zielvorgabe ohne Weiteres generell auf die Feststellung des «Volkswillens» in der direkten Demokratie übertragbar).

<sup>1244</sup> Das gilt insbesondere auch für das Abstimmungsverfahren, siehe BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 173: «Das Abstimmungsverfahren soll den Willen der Stimmberechtigten im Rahmen des demokratischen Prinzips wertfrei ermitteln, und das Ergebnis der Abstimmung darf nicht durch die Art und Weise der Gestaltung des Verfahrens beeinflusst oder präjudiziert werden.»

<sup>1245</sup> BGE 42 I 56 f.: «[...] die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Wahl- oder Abstimmungsverfahrens [...] muss] grundsätzlich als wesentliche Bedingung für das Zustandekommen einer gültigen Wahl oder Abstimmung angesehen werden, da diese Formvorschriften ihrem Sinne und Zwecke nach präsumtiv notwendig sind, um die richtige Kundgebung des Willens der Stimmberechtigten zu gewährleisten.»

sein.<sup>1246</sup> Sie sollen daher auf einfachen und klaren Regelungen beruhen, deren strikte Befolgung von den Stimmberechtigten einfach überprüft und eingefordert werden kann.<sup>1247</sup> Die Überstimmten werden längerfristig die Mehrheitsbeschlüsse nur dann befolgen, wenn sie überzeugt sind, dass bei deren Erlass «das verfassungs- und gesetzesmässig vorgeschriebene demokratische Verfahren zweifelsfrei beachtet worden ist»<sup>1248</sup>. Die zuständigen Behörden haben die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit das Verfahren ordnungsgemäss durchgeführt werden kann.<sup>1249</sup>

Werden Verstösse gegen die Verfahrensgrundsätze im Vorfeld der Abstimmung oder unmittelbar danach geltend gemacht, können diese zur gerichtlichen Aufhebung des Urngangs führen, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können.<sup>1250</sup>

515

---

<sup>1246</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative Einführung der Einheitsinitiative, Bericht der Kommission des Nationalrates vom 20.06.1991, BBl 1991 III 856, 863; GRAF, Die «allgemeine Volksinitiative» – ein Lehrstück missglückter Rechtssetzung, 347 f., 351 und *passim*.

<sup>1247</sup> BGE 105 Ia 237, 240 E. 3b; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 54; vgl. SCHINDLER, Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, 62–64; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 29 Fn. 127.

<sup>1248</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 483 E. 4c/dd.

<sup>1249</sup> Zur Arbeit und Zusammensetzung des Abstimmungsbüros als Spezialverwaltungsbehörde der Gemeinden vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 346 f.

<sup>1250</sup> BGE 145 I 207, 222 E. 4.1 [= Pra 108 (2019) Nr. 74]; BGE 145 I 1, 5 E. 4.2; BGE 143 I 78, 90 f. E. 7.1; vgl. BGE 141 I 221, 225 E. 3.3; BGE 138 I 61, 78 f. E. 4.7.2; BGE 135 I 292, 301 f. E. 4.4. Werden die Mängel erst nach Durchführung der Abstimmung bekannt, sind die Anforderungen für eine Aufhebung des Volkstscheds mit Blick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit (BV 5), den Grundsatz von Treu und Glauben (BV 9) oder auch aufgrund von Aspekten der Rechtsgleichheit (BV 8 I) höher (BGE 145 I 207, 222 f. E. 4.1 [= Pra 108 (2019) Nr. 74]; und BGer, Urteil 1C\_315/2018 usw. vom 10.04.2019 in ZBl 120/2019 559, 568 f. E. 6.1; vgl. dazu auch BIAGGINI, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, 537 f.).

- 516 Das Abstimmungsverfahren muss eine genügend differenzierte Stimmabgabe erlauben.<sup>1251</sup> So müssen die Stimmberechtigten (grundsätzlich<sup>1252</sup>) jeden Antrag annehmen oder ablehnen können.<sup>1253</sup>
- 517 Die Abstimmung bezweckt eine eindeutige Feststellung des Willens des Stimmvolks. Hierzu müssen sich grundsätzlich möglichst alle Stimmberechtigten daran beteiligen können, jedoch nur mit einer Stimme. Nichtstimmberechtigten muss die Teilnahme verwehrt sein.<sup>1254</sup> Die Fragestellung muss klar sein und die Stimmberechtigten müssen wissen, worüber sie beschliessen und was sie mit ihrem Beschluss präjudizieren.<sup>1255</sup> Die Abstimmung muss aber auch vollständig sein, was bedeutet, dass für jede Variante den Stimmberechtigten eine Entscheidungsmöglichkeit zur Verfügung stehen muss.<sup>1256</sup>
- 518 Ob Anträge unterschiedlicher Organe als gleichwertig anzusehen sind, ergibt sich aus der jeweiligen Rechtsordnung.<sup>1257</sup> Eine Ungleichbehandlung von Anträgen der gesetzgebenden Behörde und solchen aus der Mitte des Stimmvolks ist nur bei entsprechender rechtlicher Grundlage zulässig.<sup>1258</sup> Untersteht ein Antrag der

---

<sup>1251</sup> BGE 131 I 126, 132 E. 5.2; BGE 113 Ia 46, 54 E. 5a; BGer (I. ÖRA), Urteil vom 03.04.1985 in ZBl 87/1986 172, 173 f. E. 3c; vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 214.

<sup>1252</sup> Zum «doppelten Nein» (Doppelabstimmung ohne Schattenoption) siehe unten N 848–850.

<sup>1253</sup> BGE 131 I 126, 133 E. 6; AGVE 1978 483, 485 E. 1; AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 410.

<sup>1254</sup> BGE 91 I 8, 9; BGE 53 I 120, 123 E. 2.

<sup>1255</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; AGVE 1991 442, 443 f. E. 2; AGVE 1980 507, 508 E. 1; vgl. auch AGVE 2002 621, 622 E. 3a.

<sup>1256</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; AGVE 1980 507, 508 E. 1; vgl. auch AGVE 2002 621, 622 E. 3a.

<sup>1257</sup> Auf Bundesebene ergibt sich die Gleichwertigkeit eines Antrags auf Teilrevision der Verfassung, die durch eine Volksinitiative, und einer solchen, die durch die Behörden initiiert wurde, aus BV 194 I (vgl. ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 159 f.; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 802; *Komm BV 1874*, Art. 121/122-WILDHABER, N 18).

<sup>1258</sup> BGE 112 Ia 391, 395 E. 3b; BGE 104 Ia 240, 248 f. E. 4a; vgl. ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 160–162, m.w.H. In der Lehre wird zu Recht eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Ungleichbehandlung von Antrag und Gegenantrag verlangt (so ALBRECHT, *ibid.*, 162 Fn. 566; HAAB, *Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat*, 308–310; vgl. auch KÖLZ, *Die kantonale Volksinitiative*, 32

Volksabstimmung und wird ihm ein Alternativantrag gegenübergestellt, verlangt der Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens sowie der Grundsatz der Stimmkraftgleichheit, dass diese Anträge einander im Abstimmungsverfahren gleichgestellt sind.<sup>1259</sup> Die Rede ist vereinzelt von der «relativen Wertfreiheit»<sup>1260</sup> des (Abstimmungs-)Verfahrens – gemeint als Neutralität des Verfahrens in Bezug auf seinen Ausgang –, und von der (verfahrensrechtlichen) Chancengleichheit zwischen Anträgen.<sup>1261</sup> Eine «denkbare, aber nicht nachgewiesene leichte Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten eines Volksbegehrens» ist dagegen «im Interesse eines klaren und praktikablen Abstimmungsverfahrens in Kauf» zu nehmen.<sup>1262</sup>

Die Chancengleichheit verlangt unter anderem, dass wegen des Alternativcharakters zwischen Antrag und Alternativantrag ein sachlicher Zusammenhang besteht.<sup>1263</sup> Es ist mit der Chancengleichheit vereinbar, wenn das Parlament ein Beschlussfassungsverfahren zu einem materiell alternativen Geschäft (Alternativantrag) vor der Volksabstimmung über den Antrag abschliesst, sofern dieses bereits vor der Einreichung eines Antrags und unabhängig eines solchen

519

---

Fn. 223), denn es handelt sich dabei um die Frage nach dem Umfang des eingeräumten Antragsrechts.

<sup>1259</sup> Die bevorzugte Behandlung eines Antrags im Abstimmungsverfahren bedeutete nämlich, dass der Volksentscheid durch die stärkere Gewichtung der Willensäusserungen der Befürworter dieses Antrags verfälscht würde sowie dass die Willensäusserung eines Befürworters des bevorzugt behandelten Antrags im Vergleich zu jener eines Befürworters der anderen Entscheidungsoptionen eine grössere Stimmkraft besässe. Die Ungleichbehandlung stünde im Gegensatz zum allgemeinen Gleichheitssatz (BV 8 I) und zur Garantie der Stimmrechtsgleichheit (BV 34 II). Daneben weist KÖLZ darauf hin, dass die Bevorzugung eines Antrags auch «einen materiellen Eingriff in das Initiativrecht» bedeuten kann, wenn die Rückzugsberechtigten «unter Umständen geradezu <genötigt>» würden, ihren Antrag zurückzuziehen, vgl. KÖLZ, *ibid.*, 33–35; ferner auch AUER, *Contre-projet indirect*, 233; und HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 405.

<sup>1260</sup> So KÖLZ, *Die kantonale Volksinitiative*, 34.

<sup>1261</sup> ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 158–167 und *passim*; HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 883–885; *Komm ZH KV*, Art. 30-SCHUHMACHER, N 3; *Komm ZH aGG Ergänzungsband*, § 50 b-THALMANN, N 3; *Komm BV 1874*, Art. 121/122-WILDHABER, N 18.

<sup>1262</sup> BGer (I. ÖRA), Urteil vom 03.04.1985 in ZBl 87/1986 172, 175 E. 3c, m.w.H.

<sup>1263</sup> Vgl. oben N 434–452.

durchgeführt wurde.<sup>1264</sup> Ist dieser zeitliche Vorsprung und die Unabhängigkeit der Durchführung nicht gegeben, ist im Lichte der Chancengleichheit das Alternativantragsverfahren darauf anzuwenden.<sup>1265</sup>

### III. Urnen- und Versammlungssystem

#### A. Begrifflichkeit und Bedeutung der Unterscheidung

520 Das direktdemokratische Verfahren kann grundsätzlich auf zwei Arten, nämlich nach dem Versammlungssystem (in Gemeindeversammlungen und Landsgemeindeversammlungen)<sup>1266</sup> oder nach dem Urnensystem, durchgeführt werden.<sup>1267</sup> Für die Unterscheidung zwischen Versammlungs- und Urnensystem ist nach der hier verwendeten Begrifflichkeit massgeblich, ob die Beschlussfassung im Rahmen einer Versammlung der Stimmberechtigten erfolgt oder nicht. Die Form der Stimmabgabe und namentlich die Verwendung der Urne während des Verfahrens spielt für die Unterscheidung entgegen der Begrifflichkeit keine Rolle.<sup>1268</sup>

---

<sup>1264</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2170; vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 169.

<sup>1265</sup> Vgl. ALBRECHT, *ibid.*, 167–173.

<sup>1266</sup> Die verfahrensrechtliche Ähnlichkeit und Vergleichbarkeit dieser beiden Formen der Versammlungsdemokratie betont zu Recht RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 204, der Gemeindeversammlungen «im Kleinen» als «das getreue Spiegelbild der Landsgemeinde» bezeichnet (vgl. auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 54). So gilt auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Landsgemeinde (insbesondere BGE 121 I 138, 141–149 E. 3–5) analog für Gemeindeversammlungen (so auch Komm ZH KV, Art. 87-JAAG, N 7) und umgekehrt. Als wichtigster verfahrensmässiger Unterschied einer Landsgemeinde zu einer Gemeindeversammlung kann das Zeremoniell genannt werden, welches die besondere Bedeutung und Würde der Landsgemeinde ihren Teilnehmern bewusst machen und sie zu verantwortungsvollem Handeln bewegen soll (siehe STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 75 und 286–293).

<sup>1267</sup> Vgl. STAUFFACHER, *ibid.*, 74 f. und 78. Das Urnen- und das Versammlungssystem können auch als «Verfahren der Stimmrechtsausübung» bezeichnet werden (so Komm ZH GG, § 9-BURGHERR, N 8).

<sup>1268</sup> A.A. SCHAUB, Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer?, 66–68 und *passim*, der den «essenziellen» Unterschied auf Aspekte der Stimmabgabe reduziert und die beiden Systeme in der Folge als «Stimmabgabeverfahren» bezeichnet. Ein solches Begriffsverständnis übergeht nicht zuletzt die unterschiedlichen Antrags- und damit

Die Bedeutung der Unterscheidung liegt darin, dass dem Stimmvolk im Versammlungssystem ein wesentlich grösserer Umfang an Rechten bei der politischen Beschlussfassung eingeräumt werden kann. Im Versammlungssystem verfügen die Stimmberechtigten idealtypisch über ein Beratungsrecht und über die ganze Fülle von Antragsrechten,<sup>1269</sup> die sie jedoch fast ausschliesslich<sup>1270</sup> im Rahmen einer Versammlung – und damit nur in Anwesenheit an einer solchen – ausüben können.<sup>1271</sup> Im Urnensystem stehen ihnen dagegen (nur) bestimmte Initiativ- und Referendumsrechte zu, die sie jedoch jederzeit punktuell einbringen und über die sie, Rückzug und Antragsübernahme durch das Parlament vorbehalten, im Falle ihres Zustandekommens in einer Urnenabstimmung beschliessen können.<sup>1272</sup> Im Urnensystem ist die Stimmabgabe zudem geheim, während sie im Versammlungssystem im Normalfall offen erfolgt.

---

Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten in den beiden Systemen. Wie GIACOMETTI betont hat, kann die Stimme auch im Rahmen einer Versammlung in schriftlicher Form in eine Urne abgegeben werden, weshalb er in Bezug auf die Form der Stimmabgabe zwischen «sukzessiver Stimmgebung» und Versammlungssystem unterscheidet (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 249–252).

<sup>1269</sup> Das Bundesgericht sieht im «Recht, Abänderungsanträge zu stellen», den «Sinn der Versammlungsdemokratie und ihr[en] demokratische[n] Mehrwert» gegenüber der Urnendemokratie», der zur Folge habe, «dass die Stimmberechtigten, anders als bei einer Urnenabstimmung, eine Vorlage nicht nur annehmen oder verwerfen können, sondern gestaltend auf eine Vorlage einwirken können» (BGE 132 I 291, 294 E. 4.1; BGer, Urteil 1C\_254/2011 vom 25.10.2011 E. 3.2.1; vgl. LGVE 2014 VI Nr. 5 E. 4.1). Dem ist im Grundsatz beizupflichten, auch wenn der Fokus auf «Abänderungsanträge» nur bedingt befriedigen kann, zumal dieser Begriff eine Bindung an einen Hauptantrag – statt wie in der Versammlungsdemokratie üblich – an einen Beratungsgegenstand impliziert. Zudem fehlen mir in dieser Aussage die bedeutungsvollen Ordnungsanträge sowie die Beratung in der Versammlung als weitere wertvolle Elemente des Versammlungssystems. Dass dieser demokratische Mehrwert auch seine Kosten hat, wird im Folgenden noch zu zeigen sein.

<sup>1270</sup> Zwischen den Versammlungen besteht in einigen Kantonen das Antragsrecht auf Traktandierung und auf Einberufung einer Versammlung (vgl. oben N 332–339) oder die Möglichkeit, selbständige Antragsbegehren einzureichen (vgl. SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung, 232).

<sup>1271</sup> Ausdrücklich BL GG 53a I: «Ausser in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen haben die Stimmberechtigten ihre Mitwirkungsrechte mündlich, persönlich und an der Versammlung selbst auszuüben.» Eine Stellvertretung ist damit – im Gegensatz zur brieflichen Stimmabgabe – unzulässig (vgl. SCHWÖRER, *ibid.*).

<sup>1272</sup> Vgl. in Bezug auf die politischen Rechte der Stimmberechtigten in Versammlungs- und Parlamentsgemeinden FR KV 50.

- 522 Im Hinblick auf die Struktur des direktdemokratischen Verfahrens hebt sich das Versammlungssystem vom Urnensystem dadurch ab, dass in ihm nicht nur die Beschluss-, sondern auch die Antragsrechte weitgehend in der Versammlung auszuüben sind,<sup>1273</sup> wogegen das Antragsrecht im Urnensystem grundsätzlich jederzeit ausgeübt werden kann.<sup>1274</sup>
- 523 Der Beschluss über einen Wechsel vom Versammlungs- zum Urnensystem untersteht nach verbreiteter gesetzlicher Vorschrift der Urnenabstimmung.<sup>1275</sup> Vereinzelt ist die Durchführung einer Abstimmung im Urnensystem für den Fall vorgeschrieben, dass «eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden» kann.<sup>1276</sup>
- 524 Es gibt vereinzelt Gemeinden, die weder über ein Parlament noch über eine Gemeindeversammlung verfügen, sondern das Versammlungssystem vollumfänglich durch ein Urnensystem ersetzt haben.<sup>1277</sup>
- 525 Die beiden Grundformen direktdemokratischer Verfahren, das Versammlungs- und das Urnensystem, können miteinander kombiniert werden. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Die Kombination kann alle oder nur bestimmte Bereiche betreffen.

---

<sup>1273</sup> Die Ausnahme betrifft die Volksinitiative auf Traktandierung eines Geschäfts im Versammlungssystem (allenfalls ergänzt um den Antrag der Einberufung einer Versammlung), vgl. oben N 332–334 und unten N 558–560.

<sup>1274</sup> Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Weg von einem Antrag bis zu dessen Beschlussfassung im Versammlungssystem im Normalfall wesentlich kürzer ist als im Urnensystem.

<sup>1275</sup> AI VUA 22 I; NW GG 74 I; vgl. dagegen UR WAVG 2 I.

<sup>1276</sup> BE GG 12 III; siehe auch SG GG 52.

<sup>1277</sup> Verbreitet ist dies im Kanton Appenzell Ausserrhoden der Fall (stellvertretend AR Grub V 3 i.V.m. 5; AR Heiden V 3 i.V.m. 5; AR Teufen V 3 I i.V.m. 5 II), verschiedentlich im Kanton Luzern (stellvertretend LU Hochdorf V 4 i.V.m. 8 III; siehe dazu und zu sieben weiteren Luzerner Gemeinden AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 381), sowie beim Bezirk Oberegg im Kanton Appenzell Innerrhoden (AI Oberegg V 4 I i.V.m. 15 II). Vgl. zum Ganzen LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 12.

## B. Urnenabstimmung über Beschlüsse der Versammlung

Der Versammlung steht es häufig zu, eine Vorlage, die der Schlussabstimmung in der Versammlung untersteht, der Urnenabstimmung zu überweisen.<sup>1278</sup> 526

Häufig ist für bestimmte Versammlungsbeschlüsse zwingend eine Urnenabstimmung vorgeschrieben («obligatorisches Referendum»),<sup>1279</sup> was meist bedeutet, dass die Schlussabstimmung über die (bereinigte) Vorlage ausschliesslich als Urnenabstimmung durchzuführen ist.<sup>1280</sup> Verbreitet ist die Regelung, dass alle oder bestimmte Versammlungsbeschlüsse in jedem Fall oder im Falle einer geringen Beteiligung an der Versammlung<sup>1281</sup> im Anschluss an ihre amtliche Veröffentlichung von Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterstellt werden können («fakultatives Referendum»).<sup>1282</sup> Solche Regelungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass Versammlungen regelmässig eine geringere Beteiligung als Urnenabstimmungen verzeichnen.<sup>1283</sup> Sie dienen meist der Verhinderung von Entscheidungen, die wegen der Zusammensetzung der Versammlung als zufällig erscheinen können, und sind der einzige Moment, in welchem die Stimmbeteiligung von rechtlicher Bedeutung sein kann.<sup>1284</sup> Vereinzelt ist dagegen auch vorgesehen, dass ein 527

<sup>1278</sup> Siehe zu diesem Ordnungsantrag und seinen Voraussetzungen oben N 265 f.

<sup>1279</sup> Stellvertretend BL GG 48: Verschiedene Beschlüsse der Gemeindeversammlung, u.a. solche zur Gemeindeordnung.

<sup>1280</sup> Stellvertretend SO GG 50 II.

<sup>1281</sup> AG Bütlikon V 8 i.V.m. 9: Beteiligung an der Versammlung von mindestens 1/5 der Stimmberechtigten, Referendumsbegehren von mind. 1/10 der Stimmberechtigten innert 30 Tagen unterstützt; BE Belp V 35a I: 5 % der Stimmberechtigten innert 30 Tagen (nur bestimmte Gemeindebeschlüsse).

<sup>1282</sup> Siehe dazu oben N 266.

<sup>1283</sup> KÜBLER/ROCHAT stellen für den Kanton Zürich bei Gemeindeversammlungen eine Beteiligung von durchschnittlich rund 5 % im Gegensatz zu jener bei Urnenabstimmungen von rund 43 % fest (KÜBLER/ROCHAT, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss?, 6). Zur Beteiligung an Gemeindeversammlungen vgl. auch LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 32–51.

<sup>1284</sup> Siehe hierzu BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 619 f.; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 116-THALMANN, N 1.2; vgl. auch STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, 195–198.

solches fakultatives Referendum noch vor der betreffenden Versammlung zu ergreifen ist – wohl um bei politisch bedeutenden Vorlagen eine breite Abstützung des Entscheids sicherzustellen.<sup>1285</sup>

- 528 Ähnlich der Konstellation beim Gegenantragsrecht des Parlaments zu einer Volksinitiative ist die Möglichkeit des Gemeindevorstands, einen «Doppelantrag» der Urnenabstimmung zu unterbreiten. Diese Möglichkeit ergibt sich, wenn es zu einer Urnenabstimmung zu einem von der Gemeindeversammlung geänderten und der Schlussabstimmung unterstellten Antrag kommt. Sieht das Recht die Möglichkeit eines Doppelantrags vor, kann der Gemeindevorstand dem Antrag der Gemeindeversammlung seinen ursprünglichen Antrag als Alternativantrag gegenüberstellen.<sup>1286</sup> Den Stimmberechtigten an der Urne eröffnet dies die Möglichkeit einer differenzierteren Willensäusserung, womit die Bedeutung der Gemeindeversammlung gleichzeitig weiter abnimmt.

### C. Versammlung als «beratendes» Organ

- 529 Im Kanton Schwyz besteht eine eigenartige Kombination des Versammlungs- und des Urnensystems.<sup>1287</sup> Endgültig beschliessen kann eine Gemeindeversammlung nach Einführung des Urnensystems nur über die Festsetzung des Voranschlages, der Nachkredite und des Steuerfusses, die Genehmigung der Rechnung sowie Einbürgerungen.<sup>1288</sup> Die übrigen Anträge, einschliesslich Volksinitiativen, unterstehen der Urnenabstimmung, wobei der Versammlung das Recht und die Pflicht

---

<sup>1285</sup> OW AbstG 24 I: «Dem Urnenverfahren unterliegen: [...] d. die Abstimmungen der Gemeinden: [...] 3. wenn hundert Stimmberechtigte oder in Gemeinden mit weniger als tausend Stimmbürgern zehn Prozent der Stimmberechtigten innert zehn Tagen nach Veröffentlichung der Traktandenliste dem Gemeinderat für ein bestimmtes Traktandum ein gesondertes bezügliches Begehren schriftlich einreichen.»; vgl. auch ZG GG 66 II Ziff. 1 (Einreichung bis 3 Tage vor der Versammlung), allerdings auch ZG GG 66 II Ziff. 2 (ein Drittel der stimmberechtigten Versammlungsteilnehmer kann noch nach der Schlussabstimmung eine Urnenabstimmung darüber verlangen).

<sup>1286</sup> ZH GG 11 II und 16 III; Komm ZH GG, § 11-BURGHERR, N 8–12; Komm ZH GG, § 16-GRIFFEL, N 14–17. Im Kanton Zug ist das Doppelantragsrecht sogar derart ausgestaltet, dass im Falle einer Urnenabstimmung über einen Versammlungsbeschluss den Stimmberechtigten nur dann nicht ein Doppelantrag vorgelegt wird, wenn der Gemeinderat darauf verzichtet (ZG GG 66 IV).

<sup>1287</sup> Einige Luzerner Gemeinden kannten ein ähnliches System, vgl. dazu STÖCKLI, Die politischen Rechte, 155.

<sup>1288</sup> SZ GOG 10 II.

zukommt, diese Anträge zu «beraten».<sup>1289</sup> Diese Beratung erschöpft sich jedoch nicht darin, den Antrag zu diskutieren und eine Abstimmungsempfehlung abzugeben; vielmehr kann die Versammlung den Antrag (beschränkt) inhaltlich abändern und in der neuen Form der Volksabstimmung unterbreiten.<sup>1290</sup> Die Gemeindeversammlung darf die Bedeutung und Ausrichtung des Antrags sowie seine finanziellen Auswirkungen jedoch nicht grundlegend ändern; der Antrag muss seine Identität insoweit bewahren.<sup>1291</sup> Bei Volksinitiativen geht das Abänderungsrecht weniger weit als bei gemeinderätlichen Anträgen; dem Gemeinderat steht bei einem eigenen Antrag hingegen das Recht zu, diesen zurückzuziehen, falls er durch die Versammlung «derart in wesentlichen Teilen abgeändert» wurde, «dass der damit angestrebte Zweck offensichtlich nicht mehr verwirklicht werden kann».<sup>1292</sup>

Diese besondere Organisationsform hat auch Auswirkungen auf die Ausformung des Volksinitiativrechts. Mit einer eigentlichen Volksinitiative verbindet die Volksinitiative im Schwyzer Gemeinderecht nach dem Urnensystem, dass sie ein selbständiger Antrag ist, über den das Stimmvolk an der Urne endgültig beschliesst. Sie unterscheidet sich hingegen von einer solchen dadurch, dass ihr Inhalt bis zur Urnenabstimmung nicht unantastbar oder unabänderlich ist. Die Volksinitiative nach Schwyzer Gemeinderecht ist im Grunde ein selbständiger Antrag an das Stimmvolk, den dieses in der vorberatenden Gemeindeversammlung nur beschränkt abändern kann und danach der Urnenabstimmung weiterzuleiten hat. Unklar ist, ob eine von der Gemeindeversammlung geänderte Volksinitiative von den Antragstellern bis zum Überweisungsbeschluss zurückgezogen werden kann.<sup>1293</sup> Nur beschränkt zulässig sind Rückweisungs- und Verschie-

530

<sup>1289</sup> SZ GOG 12 I.

<sup>1290</sup> Angesichts dieser Funktion wäre treffender von der Versammlung als «antragsbereinigendes» statt «beratendes» Organ die Rede. Die Bereinigung der Anträge nennt auch HUWYLER als zentrale Aufgabe der Versammlung (HUWYLER, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, 175).

<sup>1291</sup> BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBI 112/2011 382, 385 E. 5.2, mit Verweis auf HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 108; und SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 54 f.

<sup>1292</sup> SZ GOG 12 IV; BGer, Urteil 1C\_373/2010 vom 21.02.2011 in ZBI 112/2011 382, 385 E. 5.2; HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 109 f.; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 57 f.

<sup>1293</sup> EGV-SZ 1991 Nr. 14, 47, 54 E. 4c, mit Verweis auf HUWYLER, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, 173 f., der dies bejaht.

bungsanträge, die eine Nähe zu verdeckten Ablehnungs- und Nichteintretensanträgen aufweisen, da sie die Aufgabenteilung zwischen der Gemeindeversammlung und der Schlussabstimmung an der Urne untergraben könnten.<sup>1294</sup>

- 531 Die Vorberatung von Anträgen, die der Urnenabstimmung unterstehen, kommt auch in Gemeinden anderer Kantone vor, wobei die Vorberatung ausschliesslich der Meinungsbildung dienen soll, ohne dass die beratende Gemeindeversammlung Änderungen an den der Urnenabstimmung unterstellten Anträgen vornehmen könnte. Immerhin kann sie ähnlich einem Parlament eine Abstimmungsempfehlung dazu verabschieden.<sup>1295</sup> Vereinzelt wird auch vorgeschrieben, dass zu einem Sachgeschäft, über das an der Urne abgestimmt wird, ohne dass dieses vorher an einer Gemeindeversammlung behandelt wurde, vorgängig eine Orientierungsversammlung durchzuführen ist.<sup>1296</sup> Im Kanton Zürich ist es den Gemeinden erlaubt, in ihrer Gemeindeordnung vorzusehen, dass Urnengeschäfte (ausgenommen Einzelinitiativen<sup>1297</sup>) einer «vorberatenden» Gemeindeversammlung zur Beratung und Bereinigung vorzulegen sind.<sup>1298</sup> Die Schlussabstimmung über das Urnengeschäft findet selbstredend im Urnensystem statt.

## **D. Das Nebeneinander von Parlament, Versammlung und Urnensystem**

- 532 Zu verweisen ist schliesslich auf die merkwürdige Kombination von Parlament, Versammlung und Urnengemeinde, die fünf Bündner Gemeinden kennen (Breil/

---

<sup>1294</sup> EGV-SZ 2000 Nr. 15, 51, 56 E. 5; vgl. dazu auch oben N 474.

<sup>1295</sup> ZH GG 16 II Zweiter Satz (vgl. dazu Komm ZH GG, § 16-GRIFFEL, N 12); siehe auch GR Scuol V 33 I: «La radunanza cumünala sto trattar e deliberar tuot las fatschendas materialas chi vegnan suottamissas a la cumünanza d'urna.» (Wortlaut in der amtlichen deutschen Übersetzung: «Die Gemeindeversammlung hat alle Sachgeschäfte, über welche die Urnengemeinde entscheidet, vorzubereiten und Antrag zu stellen.»); offener dagegen GR Bonaduz V 28 III: «Die Gemeindeversammlung hat alle Sachgeschäfte, über die die Urnengemeinde entscheidet, vorzubereiten und zu verabschieden.» (so auch GR Safiental V 36).

<sup>1296</sup> LU Egolzwil V 22 III.

<sup>1297</sup> ZH GG 16 I Zweiter Satz (der fälschlicherweise auch die Volksinitiative nennt, siehe dazu Komm ZH GG, § 16-GRIFFEL, *ibid.*, N 8).

<sup>1298</sup> ZH GG 16. Bezüglich der Möglichkeit von Rückweisungsanträgen liegt die gleiche Sachlage wie bei der Schwyzer Regelung vor; verdeckte oder offene Nichteintretens- oder Ablehnungsanträge sind demnach unzulässig (Komm ZH GG, § 16-GRIFFEL, *ibid.*, N 11).

Brigels, Samnaun, St. Moritz, Tujetsch und Vaz/Obervaz)<sup>1299</sup> und das Schaffhauser Gemeinderecht bei Gemeinden mit weniger als 6'000 Einwohnern ebenfalls ausdrücklich zulässt.<sup>1300</sup> Wie diese Kombination in der Praxis funktioniert und wie sinnvoll sie ist, kann dahingestellt bleiben, zumal sich Fragen wohl in erster Linie bezüglich der genauen Abgrenzung der Kompetenzen zwischen diesen Institutionen ergeben.

## **IV. Abschnitte des direktdemokratischen Verfahrens**

### **A. Im Urnensystem**

#### **1. Allgemein**

In der Lehre wird das direktdemokratische Rechtsetzungsverfahren im Urnensystem häufig in die folgenden vier Abschnitte unterteilt: 1) das Begehren um Aufnahme der Rechtsetzungs- und Verwaltungstätigkeit, 2) die Beschlussfassung darüber, 3) die Erstellung eines Entwurfs und 4) der Beschluss über dessen Annahme.<sup>1301</sup> Diese Unterteilung weist jedoch Mängel auf. Das Hauptproblem liegt darin, dass die ersten beiden Schritte eine absolute Ausnahmeerscheinung, nämlich die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung, systematisch zu erfassen versuchen, welche im Grunde in den nachfolgenden Schritten 3) und 4) subsumierbar wäre. Die Schritte 1) und 2) sowie 3) und 4) beinhalten im Grunde die gleichen Schritte, nur, dass es bei den Schritten 1) und 2) um einen Ordnungsantrag (auf Aufnahme einer bestimmten Rechtsetzungs- und Verwaltungstätigkeit) geht, bei 3) und 4) dagegen um einen Sachantrag. Aus Sicht des Verfahrens macht das jedoch keinen Unterschied.

533

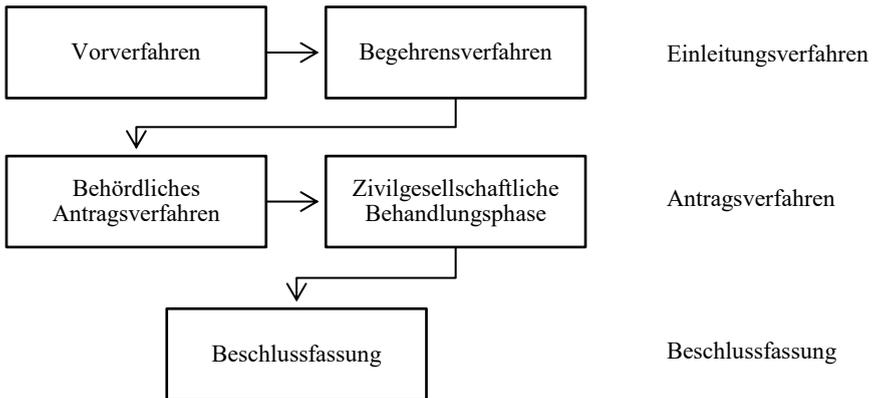
---

<sup>1299</sup> GR Breil/Brigels V 28; GR Samnaun V 15 I; GR St. Moritz V 19; GR Tujetsch V 27; GR Vaz/Obervaz V 27. Bis zum 01.06.2016 bestand eine solche Regelung auch in der Gemeinde GL Glarus Nord. Ich danke Dr. Philippe Rochat für den Hinweis auf diese Gemeinden. Vgl. auch LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 12.

<sup>1300</sup> SH GG 49 I.

<sup>1301</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 436; vgl. EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 49 f.; und LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 21.

- 534 Auch ist es nicht so, dass mit diesen vier Schritten alle Verfahrensvarianten abgedeckt wären.<sup>1302</sup> Was von der traditionellen Sichtweise bleibt, ist die Zweiteilung zwischen dem Begehren und dem Beschluss darüber. Dies reicht nicht aus, um alle Schritte der verschiedenen direktdemokratischen Verfahren zu beschreiben.
- 535 Statt dieser traditionellen Aufteilung des direktdemokratischen Verfahrens möchte ich eine eigene Aufteilung des Verfahrens vorschlagen, mit der alle Antragsarten im Urnensystem erfasst werden können.<sup>1303</sup> Es handelt sich um fünf Abschnitte: 1) Vorverfahren, 2) Begehrensverfahren, 3) behördliches Antragsverfahren, 4) zivilgesellschaftliche Behandlungsphase und 5) Beschlussfassung. Diese fünf Abschnitte können grob in drei Phasen des Verfahrens zusammengefasst werden: I) Einleitungsverfahren (Vor-/Begehrensverfahren), II) Antragsverfahren (behördliches Antragsverfahren/zivilgesellschaftliche Behandlungsphase), III) Beschlussfassung.<sup>1304</sup>



---

<sup>1302</sup> Bei einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung entfallen die ersten beiden Schritte, doch ist das Verfahren nach dem dritten und vierten Schritt für gewöhnlich noch nicht zu Ende. Hat das Parlament einen Gesetzesentwurf nach Vorgabe einer Volksinitiative in dieser Formulierungsform ausgearbeitet und lehnt es diesen ab, so muss das Stimmvolk in einer Volksabstimmung einen Beschluss zu diesem Gesetzesentwurf fassen. Damit wiederholen sich im Grunde die Schritte 3) und 4), was zeigt, dass die geläufige Unterteilung auch nicht alle Varianten des direktdemokratischen Verfahrens abdecken kann.

<sup>1303</sup> Denn trotz der wesentlichen Unterschiede, gerade zwischen der Volksinitiative und dem fakultativen Referendum, weisen deren Verfahren weitgehende Parallelen auf.

<sup>1304</sup> Die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase und die Beschlussfassung zusammen werden auch als Beschlussverfahren bezeichnet, siehe dazu oben N 212.

## 2. Grundzüge des Volksinitiativverfahrens (einschliesslich Verfahreneinleitungsinitiative)

Beim Volksinitiativverfahren können mindestens fünf Abschnitte unterschieden werden, die jedoch teils zusammenfallen können. In einem ersten Schritt (im Vorverfahren) wird der Initiativtext ausgearbeitet; dieses «Initiativbegehren» legt den Inhalt der angebehrten Volksinitiative fest und bildet somit den materiellen Teil der Volksinitiative. In einem zweiten Schritt (dem Begehrensverfahren) werden Unterstützungsbekundungen von Stimmberechtigten für das Initiativbegehren gesammelt. In einem dritten Schritt (im behördlichen Antragsverfahren) wird das Initiativbegehren mit den notwendigen Unterstützungsbekundungen der zuständigen Behörde eingereicht und mit der amtlichen Anerkennung ihres Zustandekommens und ihrer (Teil-)Gültigkeit in eine Volksinitiative umgewandelt.<sup>1305</sup> Bei Nichtzustandekommen oder Ungültigkeit des Begehrens endet das Volksinitiativbegehrensverfahren. In allen anderen Fällen kann die gesetzgebende Behörde einen Gegenantrag stellen und die Initianten haben die Möglichkeit, die Volksinitiative zurückzuziehen. In einem vierten Schritt (in der zivilgesellschaftlichen Behandlungsphase) werden die Vor- und Nachteile der Volksinitiative der Öffentlichkeit aufgezeigt und von der Zivilgesellschaft diskutiert. Im fünften und letzten Abschnitt (in der Beschlussfassung) fasst das Stimmvolk rechtsverbindlich Beschluss über den gestellten Antrag.

Das Verfahren bei der Verfahreneinleitungsinitiative entspricht jenem der Volksinitiative. Der Unterschied, dass mit der Verfahreneinleitungsinitiative ein Verfahren ausgelöst wird, das wiederum Verfahrensschritte beinhaltet und mit einem Volksentscheid endet, kann darüber nicht hinwegtäuschen.

## 3. Grundzüge des Referendumsverfahrens

Beim fakultativen Referendumsverfahren können ebenfalls fünf Abschnitte unterschieden werden. Der erste Abschnitt besteht in der amtlichen Veröffentlichung eines Parlamentsakts mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Referendums; dieser Parlamentsbeschluss legt den Inhalt einer allfälligen, durch Referendum einberufenen Volksabstimmung fest. Darin gleicht dieser Verfahrensabschnitt dem Vorverfahren bei der Volksinitiative. Der zweite Abschnitt besteht in der Sammlung von Unterstützungsbekundungen zugunsten des Referendumsbegehrens (das

<sup>1305</sup> GIACOMETTI unterscheidet zwischen dem Initiativbegehren und der eher vage gehaltenen Bezeichnung «Ergreifung der Initiative» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 420).

Begehrensverfahren). In einem dritten Schritt (im behördlichen Antragsverfahren) wird das Referendumsbegehren eingereicht und das Zustandekommen des Referendums amtlich festgestellt; bei Nichtzustandekommen des Referendums endet das Referendumsverfahren mit Ablauf der Referendumsfrist. In einem allfälligen vierten Schritt (in der zivilgesellschaftlichen Behandlungsphase) berät das Stimmvolk die Vorlage, die Gegenstand des Parlamentsakts war und gegen die das Referendum erfolgreich ergriffen wurde; in einem fünften Abschnitt (der Beschlussfassung) beschliesst es über sie.

- 539 Beim obligatorischen Referendum werden der zweite und der dritte Abschnitt ausgelassen. Ansonsten entspricht das Verfahren jenem beim fakultativen Referendum.

## **B. Im Versammlungssystem**

- 540 Das direktdemokratische Verfahren konzentriert sich beim Versammlungssystem weitgehend auf die Versammlung selbst. Neue Antragsbegehren können in der Versammlung eingebracht werden (Einleitungsverfahren); erklärt sie die Versammlung für erheblich, legen sie das Traktandum einer nächsten Versammlung fest, über das dann rechtlich verbindlich beschlossen werden kann.<sup>1306</sup> In der Versammlung kann für jedes Traktandum unterschieden werden zwischen der behördlichen Information zum Geschäft (einschliesslich Stellungnahme und/oder Antragstellung dazu), der Beratung des Geschäfts (einschliesslich inhaltlicher Änderungen des jeweiligen Beschlussentwurfs) und der Beschlussfassung über die zum Schluss ausgearbeitete Beschlussvorlage. Die Elemente des direktdemokratischen Verfahrens sind damit zwar auch im Versammlungsverfahren erkennbar, treten mit Ausnahme der Beschlussfassung jedoch weniger deutlich als im Urnen-system als eigenständige Verfahrensabschnitte hervor.

- 541 Zwischen den Versammlungen verfügen die Stimmberechtigten grundsätzlich nur über das Volksinitiativrecht zur Traktandierung eines bestimmten Geschäfts, welches üblicherweise um das Recht ergänzt ist, hierzu eine ausserordentliche Versammlung einzuberufen.<sup>1307</sup> Das Verfahren bei solchen selbständigen (Plural-)Anträgen kann grundsätzlich in die gleichen Abschnitte wie bei Volksinitiativen unterteilt werden, wobei jedoch die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase ent-

---

<sup>1306</sup> Siehe dazu oben N 325–331.

<sup>1307</sup> Siehe dazu oben N 332–339.

fällt respektive in die Versammlung integriert ist. Im Falle eines fakultativen Referendums gegen einen Versammlungsbeschluss gilt das zum Referendumsverfahren ausgeführte *mutatis mutandis*, wobei unterschiedliche Voraussetzungen gelten können. So kann die Unterschriftensammlung etwa durch einen Beschluss in der Versammlung zur Durchführung einer Urnenabstimmung über den der Schlussabstimmung unterbreiteten Antrag ersetzt werden.<sup>1308</sup>

## V. Fristen

### A. Bedeutung von Fristen

Das direktdemokratische Verfahren wird durch Fristen strukturiert und anhand dieser durchgesetzt.<sup>1309</sup> Es ist eine Ausnahme, wenn keine Behandlungsfristen festgesetzt werden.<sup>1310</sup> Häufiger kommt es vor, dass nicht alle Verfahrensschritte durch Fristen abgedeckt werden.<sup>1311</sup> Fristen sollen insbesondere verhindern, dass Anträge verschleppt und direktdemokratische Instrumente auf diese Weise ausgehöhlt werden. Die Verschleppung von Anträgen aus dem Volk verstösst gegen BV 34.<sup>1312</sup> Zu Recht verlangt das Bundesgericht deshalb, dass ein Volksbegehren,

<sup>1308</sup> Vgl. dazu oben N 526–528.

<sup>1309</sup> Vgl. AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 150–153; KÖLZ, *Die kantonale Volksinitiative*, 35 f.; ferner auch ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 204–222; AUBERT, *L'évolution*, 4–11; KUONI, *Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie*, N 376; ROHNER, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund*, 18–25; WILI, *Jux populi? Vox Dei?*, 492 f.

<sup>1310</sup> Eine solche Ausnahme ist der Kanton Luzern, der keine Fristen für die Behandlung von Volksbegehren durch den Kantonsrat vorsieht (vgl. Komm LU KV, § 22-KOCH, N 13).

<sup>1311</sup> Zum Teil fehlt eine Frist für die Prüfung des Zustandekommens (vgl. NE LDP 107) und vereinzelt wird keine Frist für die Umsetzung einer angenommenen allgemeinen Anregung gesetzt (vgl. UR WAVG 72 I und 75 II: «beförderlich»).

<sup>1312</sup> Dass die Verschleppung «die Substanz des Volksinitiativrechts selber» antastet und «dieses zum Petitionsrecht degradiert», haben bereits FLEINER/GIACOMETTI festgehalten (FLEINER/GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 723). Vgl. auch AUER, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, 150–153; FUHRER, *Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen*, 60–64; KÖLZ, *Die kantonale Volksinitiative*, 35 f.; MAIER/BHALLA, *Die Unterdrückung von Volksinitiativen*, 621.

das die geltenden Formerfordernisse erfüllt und keinen übergeordneten materiellen Vorschriften widerspricht, innert angemessener Frist und zu einem Zeitpunkt, in welchem es noch aktuell ist, der Volksabstimmung zuzuführen ist.<sup>1313</sup>

## B. Karenzfristen

- 543 Gesetze können grundsätzlich jederzeit geändert werden. Für die Änderung der kantonalen Verfassungen ist dies von Bundesrechts wegen vorgeschrieben.<sup>1314</sup> Auch die Wiedererwägung erst kürzlich gefasster Beschlüsse ist grundsätzlich zulässig,<sup>1315</sup> doch kann das Rechtsmissbrauchsverbot der mehrfachen Wiedererwägung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung allenfalls Grenzen setzen.<sup>1316</sup> Vereinzelt werden kantonale<sup>1317</sup> oder kommunale<sup>1318</sup> Wiedererwägungsinitiativen

---

<sup>1313</sup> BGE 104 Ia 240, 242–248 E. 3; BGE 101 Ia 492, 500 E. 6; BGer, Urteil vom 10.02.1987 in ZBl 1987 463, 464 E. 3; vgl. LGVE 2010 III Nr. 8, 403, 407 E. 6.1.

<sup>1314</sup> BV 51 I; vgl. KÖLZ, Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Volksinitiativen.

<sup>1315</sup> BGE 113 Ia 156, 160 E. 3. Eingeschränkt werden kann das Wiedererwägungsrecht durch faktische oder rechtliche Unmöglichkeit (vgl. bspw. AGVE 1979 428, 431 f. E. 3). So kann etwa auch «kein rechtskräftiges Budget [...] nicht in Wiedererwägung gezogen werden» (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 419 Fn. 7). Die Wiedererwägung (Rückkommen auf ein Geschäft) innerhalb der gleichen Versammlung ist grundsätzlich zulässig; kurz nach Beschluss ergehende Gegenbeschlüsse («Konträrakte») sind jedoch unerwünscht, da sie als Wankelmütigkeit ausgelegt werden könnten, worunter die Autorität des Gesetzgebers und dessen Gesetze leiden können (vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfiel, N 279).

<sup>1316</sup> BGE 128 I 190, 204 f. E. 7.1; BGE 99 Ia 402, 405–407 E. 4.

<sup>1317</sup> VS KV 33 I: Volksinitiativen können keine Gesetze, Dekrete und Beschlüsse zum Gegenstand haben, «über die das Volk seit weniger als vier Jahren abgestimmt hat», oder Beschlüsse, die bereits ausgeführt wurden.

<sup>1318</sup> GL GG 36 I: «Ein Antrag auf Wiedererwägung eines Beschlusses der Gemeindeversammlung ist unzulässig, wenn bereits erhebliche Vollzugshandlungen erfolgt sind, wenn die Körperschaft bei Annahme des Antrages Treu und Glauben gegenüber Dritten verletzen müsste oder wenn der Beschluss nach dem Recht des Kantons oder des Bundes oder nach der Natur der Sache nicht mehr zurückgenommen werden kann.»; GR GG 19 II: «Vor Ablauf eines Jahres seit Inkrafttreten eines Beschlusses ist auf eine Wiedererwägung nur einzutreten, wenn diese anlässlich der Beschlussfassung über das Geschäft mit Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden beschlossen wird.» (Ein darauf ergangener Beschluss kann zusätzlich dem fakultativen Referendum unterstellt sein, so etwa GR Domleschg V 24 i.V.m. 35); SZ GOG 8 II: «Der Gemeinderat kann auch Initiativbegehren als unzulässig erklären, wenn sie sich als Wiederholung eines innert

einer Karenzfrist unterstellt. Daneben kann sich eine Karenzfrist aus höherrangigem Recht ergeben, so etwa für Planungsinitiativen aus dem raumplanungsrechtlichen Grundsatz der Planbeständigkeit,<sup>1319</sup> welcher bei der Frage der Änderbarkeit bundesrechtskonformer<sup>1320</sup> Nutzungspläne als *lex specialis* vorgeht.<sup>1321</sup>

### C. Verwirkungs- und Ordnungsfristen

Rechtsordnungen können Fristen in Form von Verwirkungs- oder von Ordnungsfristen vorsehen. Verwirkungsfristen sind zwingend einzuhalten; deren Überschreitung bedeutet eine Rechtsverweigerung oder -verzögerung.<sup>1322</sup> Ordnungsfristen haben dagegen eine geringere normative Tragweite;<sup>1323</sup> den Behörden dienen sie eher als Richtwerte, von denen sie begründeterweise abweichen können.<sup>1324</sup> Immerhin kann auch deren Überschreitung eine Rechtsverweigerung oder -verzögerung bedeuten, «wenn die kantonalen Behörden die Fristen auf unzulässige Art verstreichen lassen, ohne zu handeln, oder das fragliche Geschäft in ungerechtfertigter Weise trölerisch behandeln»<sup>1325</sup>. Häufig lässt es sich nicht aus der Regelung erschliessen, ob es sich um Verwirkungs- oder Ordnungsfristen handelt.<sup>1326</sup> Nach HANGARTNER/KLEY ist im Zweifelsfall eher von einer Ordnungsfrist auszugehen.<sup>1327</sup>

544

---

zwei Jahren von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäftes darstellen und keine neuen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen.»

<sup>1319</sup> RPG 21 II; vgl. hierzu unten N 772–778.

<sup>1320</sup> BGE 114 Ia 32, 33 E. 6.

<sup>1321</sup> BISAZ, Die Planungsinitiative, N 23; vgl. TSCHANNEN/ELSER, Gutachten, 16.

<sup>1322</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 208.

<sup>1323</sup> Verbreitet ist die Regel (die Ordnungsfrist), dass Anträge «möglichst rasch» oder «ohne Verzug» zu behandeln sind (vgl. AR KV 55 III; BE KV 59 I; und FR KV 44).

<sup>1324</sup> BGE 100 Ia 53, 56 E. 5b: «Il a une certaine portée politique.»; vgl. ALBRECHT, *ibid.*, 209.

<sup>1325</sup> BGE 108 Ia 165, 168 E. 2b.

<sup>1326</sup> Vgl. auch BGer (ÖRA), Urteil vom 30.01.1974 in SJ 96/1974 545, 551–556 E. 5; klar dagegen etwa GE KV 62 II Erster Satz (für kantonale Volksinitiativen) und 74 II Erster Satz (für kommunale Volksinitiativen).

<sup>1327</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2092.

- 545 Ordnungsfristen stehen in einem Gegensatz zum Zweck der direktdemokratischen Instrumente, den Stimmberechtigten einen direkten Zugang zum politischen Entscheidungsverfahren zu verschaffen.<sup>1328</sup> Im Gegensatz zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist daher bei Fristen, die das direktdemokratische Verfahren regeln, nur zurückhaltend von einer Ordnungsfrist auszugehen.<sup>1329</sup> TSCHANNEN will bei Grenzfällen nur von einer Ordnungsfrist ausgehen, wenn «die Zeiten offensichtlich zu kurz bemessen sind, um Verwirkungsfolgen nach sich ziehen zu können» oder wenn die Fristenregelung «die Bedeutung der Fristen selber ausdrücklich herabmindert, mit Formeln wie «in der Regel» oder «möglichst rasch»».<sup>1330</sup>
- 546 Das Bundesgericht hat die Frage aufgeworfen, «ob die gängige Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Verwirkungsfristen dem Initiativrecht gerecht werde und welches die Sanktion einer Verletzung derartiger Fristen sei».<sup>1331</sup> Problematisch erscheint mir allerdings weniger die Unterscheidung als vielmehr die Frage der Säumnisfolgen, die gleich zu behandeln sein wird.<sup>1332</sup>

## D. Stillstand der Frist

- 547 Gerichtliche Verfahren über das Zustandekommen und die Gültigkeit eines Antrags können den Fristenlauf unterbrechen,<sup>1333</sup> weshalb sie im Hinblick auf BV 34 ebenfalls möglichst rasch durchzuführen sind.

## E. Einseitige Fristverlängerung

- 548 Das Parlament hat häufig das Recht, die maximale Behandlungsfrist ausnahms- und begründeterweise um eine bestimmte Zeitspanne zu verlängern.<sup>1334</sup> Auf

---

<sup>1328</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 125.

<sup>1329</sup> TSCHANNEN, *ibid.*; Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 79.

<sup>1330</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 125, m.w.H., Hervorhebungen und Verweise unterdrückt.

<sup>1331</sup> BGer, Urteil P.852/1986 vom 10.02.1987 in ZBl 88/1987 463, 464 f. E. 3, m.w.H.; siehe auch KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 36.

<sup>1332</sup> Vgl. auch KÖLZ, *ibid.*, 35 f.

<sup>1333</sup> Stellvertretend BS IRG 24a III; und GE KV 62 II Zweiter Satz (für kantonale Volksinitiativen) und 74 II Zweiter Satz (für kommunale Volksinitiativen).

<sup>1334</sup> Stellvertretend GR KV 15 I Zweiter Satz (Erstreckung der Frist um 6 Monate durch den Grossen Rat; siehe Komm GR KV, Art. 15-SCHULER, N 19–21); und ZG KV 35 IV

Bundesebene ist diese Ausnahme auf den Fall beschränkt, dass die Bundesversammlung über einen Gegenantrag («Gegenentwurf») oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss fasst.<sup>1335</sup> Da sie vom Organ beschlossen werden können, das von ihnen profitiert, sind solche Fristverlängerungen einseitig. Das ist nicht unproblematisch, weshalb diese Möglichkeit auf eine kurze Zeitspanne beschränkt sein sollte.

## F. Einvernehmliche Fristverlängerung?

Fristen zur Behandlung von Anträgen schützen in erster Linie die Antragsteller.<sup>1336</sup> Aus diesem Grund drängt sich die Frage auf, ob die Antragsteller nicht auf die fristgemässe Behandlung verzichten respektive den Behörden eine Verlängerung oder Unterbrechung der Frist erlauben können. Bei Verwirkungsfristen ist hierfür meiner Ansicht nach eine gesetzliche Grundlage erforderlich.<sup>1337</sup> Im Falle von Ordnungsfristen besteht dagegen ein gewisser Spielraum für eine zwischen Antragstellern und Behörden abgesprochene Fristverlängerung. Fristen dienen jedoch auch der Rechtssicherheit und weder Behörden noch Antragsteller kommt das Recht zu, einen Antrag zu verschleppen.<sup>1338</sup> 549

---

(Erstreckung der Behandlungsfrist um längstens 6 Monate «aufgrund eines Zwischenberichts seiner vorbereitenden Kommission»); vgl. auch SG RIG 48 III Zweiter Satz (für die Ausarbeitung eines in Aussicht genommenen parlamentarischen Gegenantrags zu einer Gesetzesinitiative, Erstreckung der Frist um höchstens ein Jahr) und 53<sup>sexies</sup> II (für die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu einer allgemeinen Anregung oder einer Einheitsinitiative, «angemessene» Erstreckung der Frist ohne Obergrenze).

<sup>1335</sup> ParlG 105 I: Fristverlängerung um 1 Jahr, beide Räte müssen ihr zustimmen (ParlG 105 II).

<sup>1336</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden BGE 100 Ia 231, 237 E. 2c; ferner HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, 114 Fn. 106.

<sup>1337</sup> Eine solche besteht beispielsweise in BL GPR 78a III: Verlängerung oder Unterbrechung der Verwirkungsfrist für die Behandlung von Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gemäss BL KV 29 II im Einvernehmen mit dem Initiativkomitee, d.h. mit dessen schriftlicher Einwilligung (BL VGPR 12a II Bst. e). Vgl. auch BS IRG 24a IV.

<sup>1338</sup> Zur Frage, ob die Rückzugsermächtigten im Namen der Antragsteller eine solche Vereinbarung eingehen können, siehe N 198.

## G. Säumnisfolgen

- 550 Das kantonale Recht kann Rechtsfolgen der Überschreitung von Fristen festlegen. Unproblematisch erscheint dies bei Fristen, welche die Antragsteller einhalten müssen. Hierbei handelt es sich durchwegs um Verwirkungsfristen, womit der Antrag entsprechend dahinfällt. Die Antragsteller haben daher ein grosses Interesse, die Fristen zu wahren.
- 551 Das Parlament kann ein Interesse an der Einhaltung der Frist für die Ausarbeitung eines Gegenantrags haben. Dies ist etwa der Fall, wenn es ansonsten das Recht zur Stellung eines Gegenantrags verwirkt und die Volksinitiative ohne eigenen Gegenantrag, ohne Abstimmungsempfehlung oder Stellungnahme der Abstimmung unterbreiten muss.<sup>1339</sup> Das Problem betrifft die Befristung von behördlichen Handlungen, bei denen diese kein Interesse an ihrer Vornahme haben. So gibt es eine Vielzahl von Handlungen, die in erster Linie im Interesse der Antragsteller und des Stimmvolkes, nicht aber in jenem der betreffenden Behörde sind. Als Beispiel kann die Ausarbeitung eines Erlasses durch das Parlament aufgrund einer in der Volksabstimmung angenommenen allgemeinen Anregung, die das Parlament abgelehnt hat (und nach wie vor ablehnt), genannt werden.<sup>1340</sup>
- 552 Wie stark die Abneigung gegenüber einem politischen Anliegen die Sinne für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eines Parlamentariers und gar einer Parlamentsmehrheit zu trüben vermag, hat bereits die Kulturlandinitiative im Kanton Zürich eindrücklich vor Augen geführt.<sup>1341</sup> Dass Ordnungsfristen stumpfe Mittel

---

<sup>1339</sup> Vorgesehen ist zum Teil eine maximale Frist ab der Einreichung des Antragsbegehrens bis zur Volksabstimmung über diesen Antrag, vgl. etwa AG GPR 60 (für Initiativbegehren); BE PRG 153 I; BS IRG 25 II; und SG RIG 44 III (bei Ausbleiben einer Stellungnahme zu zustande gekommener Gesetzesinitiative) und 48 III (bei Ausbleiben eines in Aussicht genommenen parlamentarischen Gegenantrags zu einer Gesetzesinitiative). Im Kanton Graubünden wird diese Rechtsfolge auch ohne ausdrückliche rechtliche Grundlage aus GR KV 15 I i.V.m. GR GPR 15 abgeleitet (Komm GR KV, Art. 15-SCHULER, N 18). BL GPR 78a V erlaubt es dem Initiativkomitee, im Falle eines Säumnisses ans Präsidium des Verfassungsgerichts zu gelangen, welches den Abstimmungstermin nach Anhörung des Regierungs- und des Landrates festlegen kann.

<sup>1340</sup> Eine Übersicht über die hierbei in den Kantonen bestehenden Fristenregelungen bietet FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 54–60.

<sup>1341</sup> Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich nahmen die Initiative «zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative)» am 17.06.2012 an. Erst am 29.02.2016 und damit fast vier Jahre statt wie gesetzlich (ZH GPR 138 II) vorgesehen maximal zwei Jahre danach war die Umsetzungsvorlage

sind, zeigt die (verweigerte) Behandlung der jurassischen Volksinitiative «Un Jura aux salaires décents».<sup>1342</sup> Am 03.03.2013 vom Stimmvolk angenommen, hätte die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung innert zweier Jahre in einen Erlass umgesetzt werden müssen. Nachdem das jurassische Verfassungsgericht auf Rekurs hin bereits eine zweite Lesung dieses Gegenstands im Parlament erzwingen musste, entschied sich das Parlament – gut drei Jahre nach Annahme der allgemeinen Anregung in der Volksabstimmung –, gar nicht erst darauf einzutreten. Die Präsidentin des Parlaments stellte fest: «ce point est clos»<sup>1343</sup>. Das jurassische Verfassungsgericht kam bei diesem Extremfall in einem lesenswerten Urteil nicht umhin, Rechtsverweigerung festzustellen. Dass einige Parlamentarier dieses Urteil gar an das Bundesgericht weiterzogen – ironischerweise mit Stimmrechtsbeschwerde<sup>1344</sup> – lässt tief blicken. Selbst die Feststellung der Rechtsverweigerung ist ein schwacher Trost, wenn die Umsetzung einer Initiative auch vier Jahre nach ihrer Annahme von einem unwilligen Parlament abhängt, das keine negativen Rechtsfolgen zu befürchten hat.<sup>1345</sup>

## § 20 Das Einleitungsverfahren

### I. Das Vorverfahren

#### A. Allgemein

Beim Vorverfahren handelt es sich nicht um einen eigentlichen Verfahrensabschnitt, sondern um Sachverhalte, die mit dem direktdemokratischen Verfahren in

553

---

bereit – und scheiterte am 27.11.2016 in der Volksabstimmung (ausführlich zu diesem Beispiel FUHRER, *ibid.*, 89–101; vgl. BGE 141 I 186).

<sup>1342</sup> Hierzu und zum Folgenden siehe Kantonsgericht (JU), Urteil CST 2/2016 vom 31.08.2016 in RJJ 2016 31; und Kantonsgericht (JU), Urteil CST 7/2015 vom 09.02.2016 in RJJ 2016 21.

<sup>1343</sup> Kantonsgericht (JU), Urteil CST 2/2016 vom 31.08.2016 in RJJ 2016 31, 39 E. 4.1.

<sup>1344</sup> BGer, Urteil 1C\_470/2016 vom 10.03.2017.

<sup>1345</sup> Die Regierung des Kantons Jura hat am 01.02.2018 das von der allgemeinen Anregung eingeforderte und inzwischen ausgearbeitete Gesetz über den kantonalen Mindestlohn nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt (eingehend zu diesem Beispiel FUHRER, *ibid.*, 101–114).

Verbindung stehen, im Hinblick auf dieses unternommen werden und diesem vorgelagert sind. Wesentlicher Bestandteil des Vorverfahrens bildet die Ausarbeitung des Antrags.

## **B. Beim Referendum**

- 554 Eine besondere Stellung ergibt sich diesbezüglich bei Parlamentsakten, die der Volksabstimmung zu unterbreiten sind.<sup>1346</sup> Die politischen Rechte der Stimmberechtigten würden verletzt, wenn das Parlament referendumpflichtige Akte nicht förmlich der Volksabstimmung<sup>1347</sup> respektive bloss dem fakultativen anstelle des obligatorischen Referendums unterstellten<sup>1348</sup> oder unzulässigerweise als dringlich erklärten.<sup>1349</sup>

## **C. Bei den übrigen Pluralantragsarten**

- 555 Die Antragsbegehrenssteller haben bei Pluralanträgen neben den Bestandteilen des Antrags (bei Volksinitiativen insbesondere den Antragstitel, den Antragstext und die Begründung)<sup>1350</sup> auch den Unterschriftenbogen auszuarbeiten. Mit dem Einreichen der Unterschriftenbogen zur formellen Vorprüfung werden das Antragsbegehren und der potenziell später daraus entstehende Antrag materiell unveränderbar festgelegt. Verfahrensrechtlich von Bedeutung sind nicht die Urheber, sondern einzig die Personen, die sich auf dem Unterschriftenbogen als Antragsbegehrenssteller («Initianten») zu erkennen geben, seien sie die wahren Urheber oder nicht. Diese Vorbereitungshandlungen vor der Einreichung der Unterschriftenbogen sind noch zu unspezifisch, als dass sie vom Schutz der politischen Rechte (BV 34) erfasst würden. Diese Aspekte des Vorverfahrens werden von der Dispositionsmaxime beherrscht.<sup>1351</sup>

---

<sup>1346</sup> Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 33.

<sup>1347</sup> Vgl. BGE 108 Ia 234.

<sup>1348</sup> Vgl. BGE 118 Ia 422.

<sup>1349</sup> Für die Dringlichkeitserklärung wird zwingend vorausgesetzt, dass diese Dringlichkeit sowohl in materieller wie in zeitlicher Hinsicht besteht, siehe BGE 130 I 226, 232 E. 3.2; und Verwaltungsgericht (ZH), Urteil VB.2016.00647 vom 11.01.2017 E. 4.

<sup>1350</sup> Siehe oben N 484–500.

<sup>1351</sup> Vgl. KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 27, zum interpretationsbedürftigen «ersten Stadium» des Initiativverfahrens.

## II. Das Begehrensverfahren (bei Pluralanträgen)

### A. Allgemein

Ein Begehrensverfahren ist nur notwendig, wenn die Antragstellung voraussetzt, dass ein Antragsbegehren eine bestimmte Anzahl Unterstützungsbekundungen (Unterschriften) von Antragsberechtigten auf sich vereinigt. Das ist bei Pluralanträgen der Fall. Übersteigt dieses Unterstützungsquorum eine bestimmte Grösse, erfordert das Begehrensverfahren nicht zuletzt auch wegen der Überprüfung der Antragsberechtigung der Unterzeichner einen gewissen organisatorischen Aufwand und verlangt nach einem Rahmen, in welchem es durchzuführen ist. Das Gesetz hat die Anforderungen an die Unterschriftenbogen, ihre Unterstützung und Einreichung festzulegen. 556

Der Sinn des Begehrensverfahrens liegt in erster Linie darin, die Ernsthaftigkeit und Wichtigkeit eines Antrags unter Beweis zu stellen. Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Begehrensverfahren, namentlich bei der Vorprüfung und der Stimmrechtsbescheinigung, sind grundsätzlich unentgeltlich.<sup>1352</sup> 557

### B. Grundsätzlich kein Begehrensverfahren im Versammlungssystem

Im Versammlungssystem haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, selbständige und unselbständige Anträge zu stellen. Die selbständigen Anträge, die im Versammlungssystem ausserhalb der Versammlung gestellt werden können, beschränken sich wegen der Traktandierungspflicht auf die Traktandierung von Geschäften, die in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen und allenfalls um den (abhängigen) Antrag auf Einberufung einer Versammlung ergänzt werden 558

---

<sup>1352</sup> BPR 86 I Erster Satz; stellvertretend für die Kantonsebene FR PRG 109 III Zweiter Satz; NE LDP 102 I; TG StWG 74 II; VD LEDP 90c I; VS 103 III (je für die Stimmrechtsbescheinigung). Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Vorbereitungshandlungen für Antragsbegehrenssteller nicht mit hohen Kosten verbunden wären. Insbesondere die Druckkosten der jeweiligen Unterschriftenbogen, die Versandkosten für die Zustellung der Unterschriftenbogen zur Stimmrechtsbescheinigung sowie die mit der Unterschriftensammlung verbundenen Kosten fallen an (vgl. CARONI, Geld und Politik, 11–13; und SCHAUB, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, 49 Fn. 249).

können.<sup>1353</sup> Die übrigen Anträge sind während der Versammlung vorzubringen und werden im entsprechenden Kapitel behandelt.<sup>1354</sup> Es gibt jedoch auch in diesem Zusammenhang ungewöhnliche Regelungen, die als Begehrensverfahren im Versammlungssystem verstanden werden können. So sehen zwei der drei Glarner Gemeinden vor, dass die Stimmberechtigten ihre Abänderungsanträge bei Zonenplanänderungen<sup>1355</sup> oder bei «besonderen»<sup>1356</sup> respektive «komplexen»<sup>1357</sup> «Vorlagen» (nach der hier verwendeten Begrifflichkeit: Entwürfe) auf Beschluss des Gemeinderats hin diesem vorgängig einzureichen haben.<sup>1358</sup> In der Gemeindeversammlung selbst sind dann nur noch Abänderungsanträge zulässig, die mit diesen rechtzeitig vorgängig eingereichten Anträgen in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen.<sup>1359</sup>

- 559 Sowohl der Antrag auf Traktandierung als auch jener auf Einberufung einer Versammlung kann nicht nur ausserhalb einer Versammlung, sondern auch während einer Versammlung gestellt werden. Der Antrag auf Traktandierung (die «Volksinitiative auf Traktandierung») erlaubt es einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter, ein Geschäft der Versammlung zur Entscheidung zu unterbreiten. Auch die Einberufung einer Versammlung innert einer bestimmten Frist können die Stimmberechtigten durch einen Antrag veranlassen, der vom hierfür verlangten Bruchteil von Stimmberechtigten unterstützt wird.<sup>1360</sup> Das Verfahren dieser beiden selbständigen Anträge ist selten ausdrücklich geregelt; es gelten grundsätzlich die auf Anträge im Urnensystem anzuwendenden Regeln.
- 560 Nach BAUMANN kann der Einsatz des Ordnungsantragsrechts auf Einberufung einer Gemeindeversammlung dann sinnvoll sein, «wenn etwa die Gefahr besteht, dass der Gemeinderat die Behandlung eines Geschäftes bewusst verzögert und damit die zeitgerechte Verwirklichung erschwert».<sup>1361</sup> Von diesem Recht wird selten

---

<sup>1353</sup> Zu diesen beiden Antragsarten vgl. oben N 332–334.

<sup>1354</sup> Siehe unten N 678–696.

<sup>1355</sup> GL Glarus Nord V 21 Ziff. 1.

<sup>1356</sup> GL Glarus Süd V 22 I.

<sup>1357</sup> GL Glarus Nord V 21 Ziff. 2.

<sup>1358</sup> Diese vorgängig eingereichten Abänderungsanträge haben – zumindest in der Gemeinde Glarus Süd – den Stimmberechtigten vor der Versammlung bekannt gemacht zu werden (GL Glarus Süd V 22 III).

<sup>1359</sup> GL Glarus Nord V 21 Ziff. 4; GL Glarus Süd V 22 IV.

<sup>1360</sup> Siehe dazu oben N 332–334.

<sup>1361</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 186.

Gebrauch gemacht.<sup>1362</sup> Eine prominente Ausnahme betrifft die ausserordentliche Landsgemeinde vom 25.11.2007 im Kanton Glarus, die insbesondere zum Rückkommen auf den überraschenden Gemeindefusionsentscheid der Landsgemeinde vom 07.05.2006 von 2'279 Unterzeichnenden (2'000 sind nach GL KV 63 III mindestens gefordert) erfolgreich verlangt wurde und zwei Anträge zum Inhalt hatte, die von der mit rund 11'000 Stimmberechtigten gut besuchten Landsgemeinde jedoch klar abgelehnt wurden.<sup>1363</sup>

### C. Der Unterschriftenbogen

Im Zentrum des Begehrensverfahrens steht der Unterschriftenbogen. Mit ihm können Unterstützungsbekundungen zugunsten eines Begehrens gesammelt werden.<sup>1364</sup> Es kann als Ausdruck der Zuordnung des Begehrensverfahrens (zumindest bis zur Einreichung der Unterschriftenbogen) zur zivilgesellschaftlichen Sphäre gewertet werden, dass die Unterschriftenbogen von den Antragsbegehrensstellern zu erstellen sind. Hierfür bestehen allerdings meist sehr detaillierte gesetzliche Vorgaben, die zu einem Grossteil in der fortgeschrittenen Ausdifferenzierung des Schutzes der politischen Rechte begründet liegen. Im Lichte der Idealvorstellung, dass der Durchschnittsbürger die Möglichkeit hat, ein Antragsbegehren selbst zu formulieren, ist die Praxis vieler Behörden, Muster-Unterschriftenbogen zur Verfügung zu stellen, sehr zu begrüssen. 561

Bei Volksinitiativbegehren hat der Unterschriftenbogen typischerweise Folgendes zu enthalten: den Antrag (Antragstitel und -text);<sup>1365</sup> eine Begründung des 562

<sup>1362</sup> In Bezug auf die Landsgemeinden siehe HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 158.

<sup>1363</sup> Siehe dazu KRONENBERG, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, N 415–435; KRONENBERG MÜLLER, Die Landsgemeinde, 211–214.

<sup>1364</sup> Der Unterschriftenbogen ist weit mehr als eine Liste von Unterschriften, trotzdem wird der Begriff der «Unterschriftenliste» häufiger verwendet (vgl. BPR 68 I: «Unterschriftenliste (auf Bogen, Blatt oder Karte)»; analog bspw. in JU LDP 85 I; anstelle vieler auch AG GPR 50 I; und UR WAVG 70; wie hier «Unterschriftenbogen» dagegen etwa in SH WahlG 68 I; oder BE PRG 143).

<sup>1365</sup> Bemerkenswert ist diesbezüglich TI LEDP 118 I Bst. b Zweiter Satz, der bei der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs keine (vollständige) Wiedergabe des Antragstexts vorschreibt.

Antrags,<sup>1366</sup> eine Rückzugsklausel; die Namen, Vornamen und Wohnadressen der Antragsbegehrenssteller (und der Rückzugsermächtigten); die Bezeichnung der betreffenden politischen Gemeinde;<sup>1367</sup> den Hinweis auf die Strafbarkeit der Wahlfälschung und allenfalls weiterer Vergehen gegen den Volkswillen;<sup>1368</sup> und das Datum der amtlichen Veröffentlichung des Antragsbegehrens.<sup>1369</sup> Zudem sind Leerfelder vorzusehen, in die eine antragsberechtigte Person handschriftlich ihren Namen und Vornamen, ihr Geburtsdatum, ihre Wohnadresse und ihre eigenhändige Unterschrift einfügen kann, um ihre Unterstützung des Antragsbegehrens kundzugeben.<sup>1370</sup>

- 563 Neben diesen Pflichtangaben sind grundsätzlich keine weiteren Ausführungen auf Unterschriftenbogen erlaubt. Zum Teil werden jedoch ergänzende Angaben zugelassen, wenn sie einen Erklärungswert in Bezug auf das Anliegen haben. Unzulässig sind dagegen insbesondere Werbetexte. Nicht nur zulässig, sondern «üblich und im Interesse einer effizienten Überprüfung der gesammelten Unterschriften ausdrücklich wünschbar» ist die Einfügung eines Lückentexts, welcher der vorprüfenden Amtsperson zur Feststellung und Bescheinigung der Anzahl gültiger Unterstützungsbekundungen auf dem jeweiligen Unterschriftenbogen dient.<sup>1371</sup>
- 564 Einen zusätzlichen Aspekt bringt die Mehr(-Amts-)sprachigkeit ein: Der Antrags-titel und der Antragstext sind nämlich in allen Amtssprachen zu veröffentlichen. Auf Bundesebene können die Antragsbegehrenssteller den Initiativtext in einer oder in mehreren Amtssprachen einreichen. Die Bundeskanzlei prüft die Initiativ-texte auf ihre sprachliche Übereinstimmung und nimmt allfällige Übersetzungen im Hinblick auf ihre drei- oder viersprachige Veröffentlichung vor.<sup>1372</sup> Im Kanton Freiburg müssen die Antragsbegehrenssteller die Unterschriftenbogen in beiden

---

<sup>1366</sup> Die Begründung muss klar vom Antragstext getrennt und als solche erkennbar sein, vgl. bspw. VD LEDP 90 III Zweiter Satz.

<sup>1367</sup> Bei Begehren auf Bundesebene ist zudem der betreffende Kanton anzugeben (BPR 68 I Bst. a).

<sup>1368</sup> BPR 68 I Bst. d; AG GPR 42 III Bst. c; und ZH GPR 123 I Bst. f verlangen bspw. den Hinweis auf StGB 281 und 282; BS IRG 3 I Bst. d; NW WAG 25 I Ziff. 4; UR WAVG 63 II Bst. c; und VD LEDP 89 II Bst. f dagegen nur auf StGB 282.

<sup>1369</sup> Vgl. stellvertretend ZH GPR 123 I. Für eine Übersicht siehe SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 59–76.

<sup>1370</sup> Vgl. BPR 61 I und II i.V.m. 70; und ZH GPR 126 I; SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 69.

<sup>1371</sup> SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 72.

<sup>1372</sup> BPR 69 III i.V.m. VPR 23 I, II und IV Zweiter Satz.

Amtssprachen zur Vorprüfung einreichen.<sup>1373</sup> Im Kanton Wallis müssen sie den Antragstitel und den Antragstext selbst übersetzen, die übrigen Angaben eines Unterschriftenbogens können offenbar auch nur in einer Amtssprache eingereicht werden.<sup>1374</sup> Im Kanton Bern werden die Antragsbegehren vor der Unterschriften-sammlung nicht veröffentlicht, sondern nur bei der Staatskanzlei hinterlegt,<sup>1375</sup> weshalb das kantonale Recht es den Antragsbegehrensstellern überlassen kann, ob sie die Unterschriftenbogen in alle Amtssprachen übersetzen wollen.<sup>1376</sup> Der drei(-amts-)sprachige Kanton Graubünden führt im Gesetz nicht aus, in welcher Sprache ein Unterschriftenbogen zur Vorprüfung eingereicht werden muss. Da der Antragstitel und der Antragstext im Amtsblatt und damit dreisprachig<sup>1377</sup> zu veröffentlichen sind, wird davon ausgegangen, dass die Standeskanzlei für die Übersetzungen zuständig ist.<sup>1378</sup> Da eine Übersetzung immer auch eine inhaltliche Dimension hat und die verschiedenen sprachlichen Versionen gleichwertig sind, muss sie meiner Ansicht nach in enger Zusammenarbeit und mit dem Einverständnis der Antragsbegehrenssteller erfolgen.

Der Unterschriftenbogen beim fakultativen Referendum unterscheidet sich von jenem bei der Volksinitiative im Wesentlichen dadurch, dass anstelle des Antrags und dessen Veröffentlichungsdatums die Bezeichnung des Parlamentsakts mit dessen Beschlussdatum anzugeben ist.<sup>1379</sup> Er enthält zudem keine Begründung, keine Rückzugsklausel und keine Angaben zu den Antragsbegehrensstellern.<sup>1380</sup> Dieser letzte Punkt findet seine Ausnahme in den verschiedentlich existierenden Vorschriften, dass ein Referendumskomitee auf dem Unterschriftenbogen zu bezeichnen ist.<sup>1381</sup>

565

<sup>1373</sup> FR PRG 112 II.

<sup>1374</sup> VS kGPR 107 III und IV i.V.m. 108 I Bst. a; vgl. auch BE Biel V 18 I und II.

<sup>1375</sup> BE GPR 145 II.

<sup>1376</sup> BE GPR 144 III.

<sup>1377</sup> GR SpV 5 I Bst. c i.V.m. GR SpG 3 I und GR KV 3 I.

<sup>1378</sup> Komm GR KV, Art. 12-SCHULER, N 56.

<sup>1379</sup> Vgl. BPR 60 I Bst. b.

<sup>1380</sup> Vgl. BPR 60 I und 61 I und II (zum fakultativen Referendum) mit BPR 68 und 70.

<sup>1381</sup> Stellvertretend AG GPR 42 III Bst. d; BL GPR 55 I Bst. d; LU StRG 128 I Bst. g. Angesichts der rein administrativen Funktion eines «Referendumskomitees» verlangt bspw. ZH GPR 142 IV nur, dass ein Vertreter des Referendumskomitees der Behörde mitgeteilt wird, ohne dass das Referendumskomitee auf den Unterschriftenbogen zu nennen wäre.

- 566 Die Unterschriftenbogen ein und desselben Antragsbegehrens dürfen inhaltlich nicht variieren; nur die Felder zur betreffenden Gemeinde bei einer kantonalen Vorlage oder zu Kanton und Gemeinde bei einer eidgenössischen Vorlage sind anzupassen. Zudem sind die Leerfelder für die persönlichen Angaben der Unterzeichner sowie die allfällig vorgegebenen Leerfelder für die vorprüfende Amtsperson individuell auszufüllen. Alle anderen Angaben sind zwingend inhaltlich identisch zu halten.<sup>1382</sup>

## **D. Vorprüfung des Unterschriftenbogens**

### **1. Pflicht zur Vorprüfung**

- 567 Bevor die Antragsbegehrenssteller ihr Begehren den Antragsberechtigten zur Unterstützung unterbreiten können, müssen sie den Unterschriftenbogen zu einer Volksinitiative<sup>1383</sup> sowohl auf Bundesebene als auch in fast<sup>1384</sup> allen Kantonen von der zuständigen Behörde vorprüfen lassen.<sup>1385</sup> Als Vorprüfungsbehörde handelt

---

<sup>1382</sup> Stellvertretend SO GpR 150 III; vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 97.

<sup>1383</sup> Eine Antragsbegehrensprüfung ist nur bei Pluralanträgen, genauer bei Volksinitiativen, vorgesehen. Bei Referendumsbegehren besteht wegen der wesentlich einfacheren Sachlage ein geringeres Bedürfnis nach einer Vorprüfung und zudem erlauben die insbesondere auf kommunaler Ebene kurzen Referendumsfristen kaum ein eigentliches Vorprüfungsverfahren, erst recht nicht mit Rechtsmittelmöglichkeit (in diesem Sinne auch Regierungsrat (AG), Entscheid vom 12. Juni 1984 in AGVE 1984 648, 654 f. E. 3a).

<sup>1384</sup> Eine Ausnahme ist auch hier der Kanton Zug, vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1082 Fn. 360.

<sup>1385</sup> Vgl. zum Ganzen auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 197 f. und 205. Auf kommunaler Ebene ist eine informelle Vorprüfung wohl ebenfalls häufig möglich, eine formelle oder gar materielle Vorprüfung dagegen meist nicht vorgeschrieben (vgl. zum Kanton Aargau: Regierungsrat (AG), Entscheid vom 12. Juni 1984 in AGVE 1984 648, 653–655 E. 3a; und BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 163).

grundsätzlich das Exekutivorgan,<sup>1386</sup> auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene meist die jeweilige Staatskanzlei.<sup>1387</sup>

## 2. Vorprüfungsgesuch

Häufig sind die Antragsbegehrenssteller gehalten, der zuständigen Behörde ein Vorprüfungsgesuch (eine Anmeldung des Antragsbegehrens) einzureichen. Dabei sind neben den Angaben des Unterschriftenbogens insbesondere die Unterschriften der Mitglieder der Initiativkomitees zur Bestätigung ihres Willens, als Mitglied des Initiativkomitees zu fungieren, sowie zur Überprüfung ihrer Antragsberechtigung in der betreffenden Gemeinde mitzuliefern.<sup>1388</sup> Ebenfalls zu nennen ist die Kontaktperson des Initiativkomitees (und allenfalls ihr Stellvertreter) für die Kommunikation mit der Behörde.<sup>1389</sup> Im Kanton Freiburg wird bereits für das Vorprüfungsgesuch eines kantonalen Volksinitiativbegehrens die Unterstützung von 100 Stimmberechtigten verlangt.<sup>1390</sup> 568

## 3. Informelle Vorprüfung

Zuweilen ist der eigentlichen Vorprüfung eine informelle Vorprüfung vorgelagert, die in eine andere Zuständigkeit als die Vorprüfung fallen kann.<sup>1391</sup> Funktional mit einer solchen informellen Vorprüfung vergleichbar ist die Beratung durch eine offizielle Stelle bei der Ausarbeitung eines Antragsbegehrens.<sup>1392</sup> Auch in Kantonen 569

<sup>1386</sup> Vgl. GE LEDP 86 I Bst. a; ZH GGalt 96 Ziff. 4 i.V.m. ZH GPR 124 (vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 78).

<sup>1387</sup> Stellvertretend AG GPR 51; AR GPR 53 I; BE PRG 144 I; GE LEDP 86 I Bst. a. Im Kanton Luzern gemäss LU StRG 128 II Bst. a dagegen das Justiz- und Sicherheitsdepartement; im Kanton Zürich gemäss ZH GPR 10 III i.V.m. 124 I die für Wahlen und Abstimmungen zuständige Direktion des Regierungsrates.

<sup>1388</sup> Vgl. etwa ZH VPR 61 II; SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 67.

<sup>1389</sup> Vgl. ZH GPR 122 II i.V.m. ZH VPR 61 (vgl. SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 77); ferner auch AI VIV 2 I. Die ausdrückliche Benennung solcher Kontaktpersonen dient der Rechtssicherheit und der Praktikabilität für Behörden und Antragsteller (SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 57 und 138).

<sup>1390</sup> FR PRG 112 I.

<sup>1391</sup> So etwa in der Stadt Zürich, wo der Rechtskonsulent eine informelle Vorprüfung durchführen und dem Stadtrat Antrag auf einen Vorprüfungsentscheid stellen kann (ZH Zürich GeschO StR 25<sup>bis</sup>; vgl. SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 79–81).

<sup>1392</sup> Vgl. bspw. BS IRG 4 IV; und BL GPR 68 IV.

und Gemeinden, die keine Antragsbegehrensprüfung vorschreiben, wird eine informelle Vorprüfung nicht selten von den Antragsbegehrensstellern freiwillig durchgeführt,<sup>1393</sup> da es in ihrer Verantwortung liegt, dass die Unterschriftenbogen den rechtlichen Vorschriften entsprechen.<sup>1394</sup> Es ist zulässig und sinnvoll, dass die zuständige Behörde die Antragsbegehrenssteller unverbindlich auf inhaltliche Mängel des Antragsbegehrens hinweist<sup>1395</sup> und sie diese vor deren Veröffentlichung beheben lässt.<sup>1396</sup> Meiner Ansicht nach kann von einer Obliegenheit der zuständigen Behörde ausgegangen werden, ein Antragsbegehren informell zu prüfen und die Antragsbegehrenssteller auf allfällige Mängel hinzuweisen.<sup>1397</sup>

#### 4. Formelle Vorprüfung

- 570 Die Antragsbegehrensprüfung ist auf Bundesebene und in den meisten Kantonen rudimentär und im Wesentlichen auf Formalien beschränkt; sie wird häufig als «formelle Vorprüfung» bezeichnet und der «materiellen Vorprüfung» gegenübergestellt. Die «formelle» Antragsbegehrensprüfung soll sicherstellen, dass die Unterschriftenbogen den formellen Anforderungen genügen und den Begehrensstellern immerhin die Sicherheit geben, dass ihr Sammlungsaufwand nicht bereits aus

---

<sup>1393</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2077; MATTERN, Die Gesetzesinitiative im Bund und in den Kantonen, 251.

<sup>1394</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_218/2007 vom 16.10.2007 E. 6.2.

<sup>1395</sup> Vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 60.

<sup>1396</sup> Behörden, Antragsbegehrenssteller und alle anderen später am Verfahren Beteiligten sind daran interessiert, materielle Mängel zu beheben. Ein informeller Austausch zwischen den Antragsbegehrensstellern und der vorprüfenden Behörde ist daher wünschenswert. Da die vorprüfende Behörde ein Antragsbegehren bei der formellen Vorprüfung nicht autoritativ auslegen kann, muss sie sich darauf beschränken, die Antragsbegehrenssteller auf Unklarheiten und mögliche Konflikte aufmerksam zu machen.

<sup>1397</sup> Bewährt hat sich das Vorgehen der Bundeskanzlei, mit Rückfragen – insbesondere im Zusammenhang mit der Übersetzung des Antragstexts und/oder des Antragstitels in die anderen Landessprachen – und dazugehörigen Hintergrundinformationen auf mögliche Schwächen und/oder Unklarheiten und allenfalls auf Lösungsansätze hinzuweisen. Die Hoheit über den Antrag muss bei den Antragsbegehrensstellern bleiben, doch wäre es sehr bedauerlich, wenn unnötige Unklarheiten nicht bereits zu diesem Zeitpunkt behoben würden.

diesen Gründen vergebens wäre.<sup>1398</sup> Die kantonalen Regelungen heben dabei die Prüfung des Antragstitels hervor;<sup>1399</sup> dieser darf – wie im Bund – weder irreführend sein oder zu Verwechslungen Anlass geben noch kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten,<sup>1400</sup> ansonsten darf die hierfür zuständige Behörde den Titel abändern.<sup>1401</sup> Die Behörde hat sich aufdrängende Änderungen am Antragsbegehren im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (BV 5 II) zurückhaltend vorzunehmen.<sup>1402</sup>

Der Beschluss über die Abänderung des Titels<sup>1403</sup> oder über die Rechtskonformität der Unterschriftenbogen hat häufig in der Form einer (anfechtbaren) Verfügung zu ergeben.<sup>1404</sup> Dabei ist zu differenzieren:<sup>1405</sup> Stellt die Behörde die Rechtskonformität des Unterschriftenbogens oder des Titels abschliessend fest,<sup>1406</sup> handelt

571

<sup>1398</sup> BPR 69 I; stellvertretend für die kantonale Ebene AR GPR 53 I; BE PRG 144; GE LEDP 86 I Bst. c; SH WahlG 68 III; für die Gemeindeebene SO GG 79 I; vgl. ferner GRODECKI, L'initiative populaire, N 923 f.

<sup>1399</sup> Nach AG GPR 51 etwa ist die Vorprüfung nur in Bezug auf die Prüfung des Antragstitels zwingend vorgeschrieben.

<sup>1400</sup> Vgl. dazu oben N 485–488.

<sup>1401</sup> BPR 69 II; stellvertretend AG GPR 51 II; BE PRG 144 II; SO GpR 131 II; VS kGPR 107 II Zweiter Satz. Nach GR GPR 55 II kann die Standeskanzlei zusätzlich Änderungen am Unterschriftenbogen vornehmen.

<sup>1402</sup> SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 84.

<sup>1403</sup> Stellvertretend SO KV 30 II und SO GpR 131 II; vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2077.

<sup>1404</sup> BPR 69 I; auf kantonaler Ebene stellvertretend LU StRG 135 III i.V.m. 162 I Bst. b (Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat nach LU StRG 158 I); TG StWG 72 II i.V.m. 97 II (Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht).

<sup>1405</sup> Eingehend zum Ganzen am Beispiel der Stadt Zürich SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 82–84.

<sup>1406</sup> SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 86, verwenden dabei den Begriff der materiellen Rechtskraft und nennen diese als Voraussetzung, dass die Verfügung in formelle Rechtskraft erwächst. Besser wird hierfür der Begriff der Rechtsbeständigkeit verwendet (BGE 137 I 69, 71 E. 2.2), da je nach Art der Fehlerhaftigkeit auf eine rechtskräftige Verfügung zurückgekommen werden kann (siehe zum Ganzen TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 31 N 8–62; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 1091–1095).

es sich hierbei um eine anfechtbare Feststellungs-<sup>1407</sup> und Teilverfügung.<sup>1408</sup> Zu behebbende Mängel werden dagegen in einem nicht anfechtbaren Vorentscheid bezeichnet, wobei darin die Rechtskonformität der übrigen Bereiche des Unterschriftenbogens festzustellen ist. Die vorprüfende Behörde kann im Endentscheid auf den Vorentscheid zurückkommen. Anfechtbar ist erst dieser behördliche Endentscheid über den durch die Antragsbegehrenssteller oder allenfalls die Behörde angepassten Unterschriftenbogen.<sup>1409</sup> Die Behörde hat die Antragsbegehrenssteller vorgängig anzuhören, wenn ihr bei der Verfügung ein Ermessensspielraum zukommt;<sup>1410</sup> das ist grundsätzlich bei der Einschätzung der Gültigkeit eines Titels oder einer Begründung der Fall, nicht jedoch, wenn gesetzlich vorgeschriebene Inhalte auf einem Unterschriftenbogen fehlen.<sup>1411</sup>

- 572 Auch wenn sich die formelle Vorprüfung grundsätzlich auf einige formelle, auf den Unterschriftenbogen bezogene Aspekte beschränkt, setzt sie stillschweigend eine zumindest grobe rechtliche Qualifikation des Begehrens durch die vorprüfende Behörde voraus. Diese muss erkennen, dass es sich um ein Initiativbegehren und nicht um ein Referendumsbegehren oder bloss um eine Petition handelt. Sie hat noch nicht die feinere Unterscheidung der Initiativbegehren nach Formulierungsform vorzunehmen,<sup>1412</sup> geschweige denn materielle Erfordernisse zu prüfen. Was sie meiner Ansicht nach ebenfalls festzustellen hat, ist, ob es sich beim Begehren um eine Volksinitiative (Sachantrag) oder um eine Verfahrenseinleitungs-

---

<sup>1407</sup> Dabei ist irrelevant, ob das Gesetz oder die Behörde einen entsprechenden Entscheid als Verfügung oder als anfechtbar bezeichnet. Relevant ist vielmehr, ob der behördliche Vorprüfungsentscheid die Strukturmerkmale einer Verfügung aufweist: Bei autoritativen, einseitigen, individuell-konkreten Anordnungen einer Behörde, die in Anwendung von öffentlichem Recht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind, handelt es sich nämlich um Verfügungen (vgl. hierzu BGer, Urteil 2C\_167/2016 vom 17.03.2017 E. 3.1; BGE 139 V 143, 144 f. E. 1.2, je m.w.H.; sowie KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, N 338–375). Zur Feststellungsverfügung im Speziellen vgl. KLEY, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung?

<sup>1408</sup> Zur Teilverfügung vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, N 449.

<sup>1409</sup> Vgl. auch ZH GPR 124 III.

<sup>1410</sup> VwVG 30; vgl. WALDMANN, Das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren, 65.

<sup>1411</sup> Vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 83 f.

<sup>1412</sup> Vgl. jedoch ZH VPR 65c I.

initiative (Ordnungsantrag) handelt, denn diese beiden Instrumente sind grundverschieden und verlangen nach einer eigenen verfahrensrechtlichen Behandlung – dringender als weithin angenommen wird.

## 5. Materielle Vorprüfung

In den Kantonen St. Gallen und Waadt ist eine materielle Vorprüfung durchzuführen.<sup>1413</sup> Diese entspricht im Wesentlichen der Gültigkeitsprüfung eines Antrags,<sup>1414</sup> doch wird sie bereits bei Einreichung des Antragsbegehrens durchgeführt. Die materielle Vorprüfung wird nicht durch das Parlament, sondern durch die Regierung vorgenommen.<sup>1415</sup> Das Vorziehen der Gültigkeitsprüfung ist unproblematisch, da das Antragsbegehren nach dessen Einreichen inhaltlich festgelegt ist. Der Vorprüfungsentscheid ist gerichtlich anfechtbar.<sup>1416</sup> 573

## 6. Fristen

Sinnvollerweise hat die Vorprüfungsbehörde die Vorprüfung innert einer gesetzlich vorgeschriebenen, kurz gehaltenen Frist vorzunehmen.<sup>1417</sup> Diese Frist beginnt mit der Einreichung eines Antragsbegehrens und endet mit dem Vorentscheid oder Endentscheid der Behörde.<sup>1418</sup> 574

## E. Die Unterschriftensammlung

### 1. Allgemeines

Die Unterschriftensammlung ist grundsätzlich der zivilgesellschaftlichen Sphäre zuzurechnen: Die Antragsbegehrenssteller (und ihre Helfer) üben bei der aktiven 575

<sup>1413</sup> Vgl. auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 206.

<sup>1414</sup> Bei der Gültigkeitsprüfung des Antrags werden grundsätzlich alle Gültigkeitsvoraussetzungen geprüft, vgl. unten N 613.

<sup>1415</sup> SG RIG 36 II; VD LEDP 90a.

<sup>1416</sup> SG VRP 59<sup>bis</sup> I (siehe AUBERT/AUER/SOMER, So besser nicht, 673); VD KV 80 II.

<sup>1417</sup> So bspw. ZH VPR 62 I.

<sup>1418</sup> Vgl. zum Ganzen SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 85. Allenfalls kann der Gesetzgeber der Behörde eine zusätzliche kurze Frist einräumen, um ein nach ihren Änderungsanregungen überarbeitetes Antragsbegehren vorzuprüfen.

Suche nach Unterstützern ihres Antragsbegehrens persönliche Freiheitsrechte, insbesondere die Meinungsäusserungsfreiheit (BV 16), sowie ihre politischen Rechte aus.<sup>1419</sup> Die Antragsbegehrenssteller sind rechtlich weitgehend frei, auf welchem Weg sie Unterstützer für ihr Begehren gewinnen. Ausser im Kanton Genf<sup>1420</sup> können Personen für die Unterschriftensammlung auch entschädigt werden.

## 2. Der zeitliche Rahmen der Unterschriftensammlung

576 Die Sammlung der Unterstützungsbekundungen untersteht meist einer (Verwirkungs-)Frist.<sup>1421</sup> Diese Frist und damit die offizielle Unterschriftensammlung beginnt entweder mit der amtlichen Veröffentlichung des Antragsbegehrens (einschliesslich dem Antragstitel, dem Antragstext, häufig dem Namen der Antragsbegehrenssteller<sup>1422</sup> und der Sammelfrist),<sup>1423</sup> mit dessen Hinterlegung bei den Behörden<sup>1424</sup> oder sie wird vom Datum der Einreichung aller bescheinigten

---

<sup>1419</sup> Behördliche Interventionen sind in dieser Phase nur mit grösster Zurückhaltung zulässig (vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 626; SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 84; für ein absolutes Verbot AUER, Les limites imposées au gouvernement en matière de publicité politique, 139 f.; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2602; gegen eine unterschiedliche Bewertung der Rechtslage im Begehrens- und im Antragsverfahren dagegen BGE 116 Ia 466, 470 f. E. 5).

<sup>1420</sup> GE LEDP 183 Bst. d Ziff. 3; eingehend und kritisch hierzu GRODECKI, L'initiative populaire, N 941–973.

<sup>1421</sup> Keine Befristung der Unterschriftensammlung kennen die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Obwalden, Schwyz und Zug.

<sup>1422</sup> Mehrere Kantone, die eine amtliche Veröffentlichung des Antragsbegehrens vorschreiben, verlangen darin keine Nennung der Antragsbegehrenssteller: BL GPR 68 III; BS IRG 4 III; FR PRG 115 I; TG StWG 72 III Erster Satz; VS kGPR 107 III Erster Satz.

<sup>1423</sup> AG GPR 52 II i.V.m. 54 I; BS KV 47 IV i.V.m. BS IRG 4 III i.V.m. 6 I; FR PRG 115; GE LEDP 89 V; GR GPR 56 II i.V.m. 60 I; JU LDP 85 III i.V.m. 89 I; LU StRG 135 IV i.V.m. 136 I; NE LDP 105 I; NW KV 54 V i.V.m. NW WAG 13 III i.V.m. 15; SG RIG 38 I i.V.m. 41 I; SO GpR 131 I i.V.m. 137 III Bst. c; TG StWG 72 III i.V.m. IV; TI LEDP 119 I; VD LEDP 90b I i.V.m. 92 I; VS kGPR 107 III i.V.m. 110; ZH GPR 125. Für kommunale Volksinitiativen vgl. LU StRG 136 I Bst. c i.V.m. LU GG 38 IV; und NE LDP 116 II und III.

<sup>1424</sup> BE PRG 145 i.V.m. 146 II.

Unterschriftenbogen zurückgerechnet.<sup>1425</sup> Ab diesem Zeitpunkt steht der Antrag, sein Inhalt ist festgelegt<sup>1426</sup> und allfällige spätere Änderungen sind unbeachtlich.<sup>1427</sup>

Für die Ergreifung eines fakultativen Referendums und des Volks-Alternativantrags gilt durchwegs eine Verwirkungsfrist. Diese beginnt mit der amtlichen Veröffentlichung des betreffenden Beschlusses oder Erlasses.<sup>1428</sup> Im Kanton Freiburg besteht die eigentümliche Regelung, dass ein Volksreferendum von 50 Stimmberechtigten innerhalb der ersten 30 Tage der insgesamt 90-tägigen Referendumsfrist der Staatskanzlei «angekündigt» werden muss,<sup>1429</sup> womit das Verfahren um einen zusätzlichen Schritt verlängert und damit erschwert wird.

577

### 3. Zur Legitimationsfunktion der Unterschriftensammlung

Die Legitimationsfunktion der Unterschriftensammlung sollte nicht überschätzt werden. Es kann zwar tatsächlich vorkommen, dass die Antragsbegehrenssteller oder zumindest Sympathisanten des Anliegens im Rahmen der Unterschriftensammlung auf öffentlichem Grund<sup>1430</sup> ihr Antragsbegehren potenziellen Unterzeichnern vorstellen und ihnen Rede und Antwort stehen. Mitunter kann sich ein

578

<sup>1425</sup> SH WAVG 69 II Ziff. 2; und UR WAVG 66 II Bst. a. Da in diesen Fällen das Datum der Stimmrechtsbescheinigung und nicht der Unterzeichnung ausschlaggebend ist (vgl. Komm SH KV, Art. 27-DUBACH, 94), kann die Unterschriftensammlung beliebig lange dauern, wenn mit der Einreichung der Unterschriftenbogen zur Stimmrechtsbescheinigung zugewartet wird.

<sup>1426</sup> Vgl. auch LU StRG 128 I. Nach AR GPR 52 I Erster Satz und OW AbstG 53d I Erster Satz sind zusätzlich Abweichungen in der Form unzulässig.

<sup>1427</sup> Vgl. BGer (I. ÖRA), Urteil vom 12.12.1989 in ZBl 92/1991 164, 168 E. 5a; BGer (II. ÖRA), Urteil vom 05.12.1980 in ZBl 82/1981 257, 258 E. 2. Auch in diesem Zusammenhang ist überspitzter Formalismus untersagt.

<sup>1428</sup> Auf Bundesebene beginnt die Referendumsfrist mit der amtlichen Veröffentlichung eines gültig zustande gekommenen, dem fakultativen Referendum unterworfenen Erlasses der Bundesversammlung (BV 141 I; siehe dazu BGE 139 II 303, 306–308 E. 5.2).

<sup>1429</sup> FR PRG 130.

<sup>1430</sup> Eine Unterschriftensammlung kann im konkreten Fall zu gesteigertem Gemeingebrauch führen; die Grenze zwischen schlichtem und gesteigertem Gemeingebrauch ergibt sich aus dem kantonalen Recht (BGE 135 I 302, 306 f. E. 3.1.). Bei gesteigertem Gemeingebrauch ist eine Bewilligungspflicht zulässig (vgl. TI LEDP 121 IV). Für die Ausübung der Unterschriftensammlung ist ein bedingter Anspruch auf Bewilligung anerkannt (stellvertretend BGE 138 I 274, 282 E. 2.2.2; und BGE 135 I 302, 308

politischer Austausch zum Anliegen entwickeln und ein potenzieller Unterzeichner sich eine ausgewogene Meinung zum vorgeschlagenen Antrag bilden und mit seiner Unterzeichnung auch ausdrücken.

- 579 Häufig besteht jedoch ein frappantes Informationsgefälle zwischen gut vorbereiteten, manipulativ vorgehenden, allenfalls professionellen Unterschriftensammlern und den von ihnen angesprochenen Personen, die sich möglicherweise noch nicht weitergehend mit dem betreffenden Thema, geschweige denn mit dem betreffenden Antrag, auseinandergesetzt haben und in erster Linie aus der ihnen unangenehmen Situation herauskommen möchten. Im Wissen darum, dass mit der Unterzeichnung noch kein Beschluss gefällt wird und in einer allfälligen Volksabstimmung immer noch anders entschieden werden kann, ist schnell unterzeichnet.
- 580 Selbst wenn die Unterschriftensammlung durch Verschicken oder Auflegen der Unterschriftenbogen in öffentlichen Räumen<sup>1431</sup> durchgeführt wird, können Manipulationen und soziale Zwänge zu vorschneller Unterstützungsbekundung führen. Das Grundproblem ist, dass bei der Unterschriftensammlung meistens noch keine breit angelegte Auseinandersetzung zum betreffenden Antrag stattgefunden hat und daher eine adäquate Abwägung der Vor- und Nachteile vielen Unterzeichnern noch gar nicht möglich ist. Die Unterschriftensammlung geht häufig der öffentlichen Diskussion zum aufgegriffenen Gegenstand im Allgemeinen und zum Antrag im Besonderen voraus.
- 581 Aus diesen Überlegungen erscheint es mir auch überzogen, den Unterzeichnern zu unterstellen, sie unterstützten einen Antrag aus den auf einem Unterschriftenbogen aufgeführten Gründen oder sie äusserten sich tatsächlich auch zur Rückzugsberechtigung der auf dem Unterschriftenbogen aufgeführten Personen.<sup>1432</sup> Letztlich kann die Unterschriftensammlung daher bloss aufzeigen, ob genügend Unterzeichner die aufgeworfene Frage oder das angesprochene Thema als einer vertieften politischen Auseinandersetzung für würdig halten.

---

E. 3.2, m.w.H.). Dies muss nicht nur für das Initiativrecht gelten, sondern für jedes Antragsrecht, das ein Begehrensverfahren vorsieht.

<sup>1431</sup> Vgl. die ausdrückliche Regelung von GE LEDP 88.

<sup>1432</sup> Während die erste Aussage m.E. schlichtweg unhaltbar ist, bildet die zweite immerhin eine Fiktion, die im Interesse aller Beteiligten ist.

#### 4. Rechtliche Einordnung einer Unterstützungsbekundung

Das Recht, ein Begehren zu unterstützen, ist Teil der von BV 34 geschützten politischen Rechte.<sup>1433</sup> Mit der Unterstützungsbekundung äussert der Antragsberechtigte seinen Willen, dass der vom Antragsbegehren angesprochene Antrag dem Stimmvolk zum Beschluss vorgelegt werden soll. Eine solche Willenserklärung setzt voraus, dass sich der Unterzeichner ein Bild vom Inhalt und der politischen Bedeutung des angebehrten Antrags machen konnte. Davon kann etwa dann nicht ausgegangen werden, wenn das Antragsbegehren sehr unklar oder irreführend formuliert ist und damit über dessen Inhalt oder Tragweite hinwegtäuscht.<sup>1434</sup> Auch die pauschale Erteilung einer Vollmacht an einen Stellvertreter zur Unterstützung von Antragsbegehren würde der Qualifikation einer Unterstützungsbekundung als Willenserklärung des Antragsberechtigten entgegenstehen. 582

Bei Referendumsbegehren ist die Einordnung einer Unterstützungsbekundung unproblematisch. Eine solche bedeutet einzig, dass der Unterzeichner den betreffenden Parlamentsbeschluss einer rechtsverbindlichen Volksabstimmung unterstellt haben will. Im Kontrast dazu wirft die Einordnung der Unterstützungsbekundung eines Initiativbegehrens Fragen mit weitreichenden Folgen auf. Die Interpretationen können stärker begehrens- oder initiantenbezogen sein. 583

Eine rein begehrensbezogene Interpretation der Unterstützungsbekundung versteht diese idealiter als Ausdruck des Unterzeichners, mit dem von den Urhebern formulierten Begehren einig zu sein. Der Unterzeichner macht sich demnach das Begehren zu eigen. Ihm gegenüber kommt den Antragsbegehrensstellern nur, aber immerhin, das Verdienst zu, dieses von ihm unterstützte Anliegen in ein formelles Antragsbegehren gefasst zu haben und hierfür die notwendigen Unterstützungsbekundungen zu sammeln, um es als Antrag an das Stimmvolk dem Beschluss in einer Volksabstimmung zu unterstellen. In einer solchen Interpretation spielen die Antragsbegehrenssteller keine qualitativ unterschiedliche Rolle zu jener der Antragsunterstützer der Volksinitiative; ihnen kommt einzig eine in administrativer Hinsicht erweiterte Aufgabe zu. In diesem Licht erscheint das ausschliesslich den Rückzugsermächtigten eingeräumte Rückzugsrecht und damit die pragmatische und verbreitete rechtliche Besserstellung eines Teils der im Grunde gleichgestellten Antragsteller als ein der Machbarkeit geschuldetes Übel, ein Zugeständnis an die Realität des Politikbetriebs. Hierfür spricht, dass auf Unterschriftenbogen eine 584

<sup>1433</sup> Stellvertretend TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 9.

<sup>1434</sup> In Extremfällen kann eine solche Verwendung des Antragsrechts missbräuchlich sein, vgl. oben N 397–399.

Rückzugsklausel zwingend erforderlich ist. Der Bundesgesetzgeber scheint mit der historischen Sicht weiterhin darin einig zu sein, dass das Rückzugsrecht im Grunde den Antragstellern zustünde und dass die Antragsbegehrenssteller dieses Recht nur stellvertretend, dank der Ermächtigung der Antragsteller, wahrnehmen können. Gegen eine solche Sicht spricht, dass die Unterzeichner mit der Unterstützungsbekundung letztlich nur ausdrücken, dass das Antragsbegehren zu einem Antrag an das Volk umgewandelt werden soll, womit die Unterzeichner nur ein sehr loses und unverbindliches Bekenntnis zum Begehren abgeben.<sup>1435</sup>

585 Eine rein initiantenbezogene Interpretation wiederum ginge dahin, die Unterstützungsbekundung als Ausdruck einer Wahl der Antragsbegehrenssteller zu Repräsentanten der Antragsteller zu deuten, welche diese im Themenbereich des Antragsbegehrens vertreten. Das Rückzugsrecht der Antragsbegehrenssteller (oder anderer Rückzugsermächtigter) und deren namentliche Nennung auf dem Unterschriftenbogen könnten diese Sicht unterstützen. Die Rückzugsermächtigten träten als Vertreter des Volkswillens in einem spezifischen Themenbereich in Konkurrenz zu den allgemein als Volksvertreter gewählten Parlamentariern. Die Stimme der Rückzugsermächtigten würde als *vox specialis* Vorrang gegenüber der *vox generalis* des Parlaments in ihrem Thema fordern. Diese plebiszitäre Interpretation wird nirgends in letzter Konsequenz vertreten, was angesichts der sich eröffnenden Abgründe nicht überraschen kann. Der vermehrte Einbezug der Antragsbegehrenssteller bei der Umsetzung von angenommenen Volksinitiativen kann jedoch als Ausdruck einer Annäherung an ein solches plebiszitäres oder initiantenbezogenes Verständnis aufgefasst werden. Gegen eine rein initiantenbezogene Interpretation spricht nicht zuletzt die wohl sehr untergeordnete Rolle, welche die Nennung der Rückzugsermächtigten beim Entscheid für oder wider die Unterzeichnung eines Antragsbegehrens spielt.<sup>1436</sup>

## **F. Stimmrechtsbescheinigung, Einreichung und Zustandekommen**

### **1. Stimmrechtsbescheinigung**

586 Bei Begehren in Bundesrechtsangelegenheiten wird die Stimmrechtsbescheinigung von einer Gemeinde erteilt, wenn der auf dem Unterschriftenbogen

---

<sup>1435</sup> Vgl. oben N 578–581.

<sup>1436</sup> Vgl. oben N 581.

aufgeführte Unterzeichner eines Antragsbegehrens (Antragsunterstützer) am Tag der Stimmrechtsbescheinigung im Stimmregister eingetragen ist.<sup>1437</sup> Eine allfällige Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung muss die Behörde begründen. Sie soll mit verhältnismässig geringem Aufwand die Person anhand der gemachten Angaben identifizieren können, wobei überspitzter Formalismus auch bei der Erteilung einer Stimmrechtsbescheinigung nicht zulässig ist.<sup>1438</sup> Eine Unterstützungsbekundung darf nur dann nicht als gültig bescheinigt werden, wenn sie unleserlich, nicht identifizierbar, nicht handschriftlich oder von gleicher Hand vorgenommen wurde, wenn mehrfach unterschrieben wurde, eine eigenhändige Unterschrift fehlt, das angegebene Geburtsdatum falsch oder die identifizierte Person nicht im Stimmregister eingetragen ist; der Grund ist jeweils zu vermerken.<sup>1439</sup> Die (verweigerte) Stimmrechtsbescheinigung kann Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde sein.<sup>1440</sup> Schreibunfähige Personen können die Eintragung der Unterstützungsbekundung auf einem Unterschriftenbogen durch einen anderen Stimmberechtigten eintragen lassen.<sup>1441</sup> Die diesbezüglichen kantonalen Regelungen lehnen sich zum Teil stark an die bundesrechtliche Regelung an<sup>1442</sup> oder verweisen direkt auf diese.<sup>1443</sup>

Eine Mehrfachunterzeichnung muss zur Rechtsfolge haben, dass nur eine der betreffenden Unterstützungsbekundungen bescheinigt wird.<sup>1444</sup> Als Rechtsfolge im Kanton Uri ist dagegen vorgesehen, dass keine Unterstützungsbekundung bescheinigt wird.<sup>1445</sup> Damit unterstellt das Gesetz dem Stimmberechtigten vorsätzliches

587

<sup>1437</sup> VPR 19 I.

<sup>1438</sup> Vgl. BGE 103 Ia 280, 282 f. E. 2a und b; ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 50; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 16; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 13; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 115; vgl. auch LU StRG 139 I Bst. a; NE LDP 103 I und NE RELDP 54 II Bst. c; und SG RIG 21 II.

<sup>1439</sup> VPR 19 II.

<sup>1440</sup> BPR 77 I Bst. a i.V.m. 62 und 63.

<sup>1441</sup> VPR 18a (Volksreferendumsbegehren); VPR 26 i.V.m. 18a (Volksinitiativbegehren); SG RIG 21 IV; TI LEDP 120 I Zweiter und dritter Satz; VD LEDP 91 III.

<sup>1442</sup> Vgl. bspw. AG VGPR 39; NE RELDP 53; TG StWV 44 II.

<sup>1443</sup> Vgl. ZH VPR 65 I i.V.m. VPR 19 II und III; vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 99.

<sup>1444</sup> So bspw. FR PRG 110 II Bst. i; GE LEDP 91 IV; LU StRG 139 II; NE LDP 102 II; SH WAVG 68<sup>bis</sup> III; VD LEDP 93 II; VS kGPR 104 II.

<sup>1445</sup> UR WAVG 65 IV.

Handeln und bestraft ihn mit dem Entzug seines Antragsrechts, was weder verhältnismässig ist noch mit BV 34 vereinbar erscheint.<sup>1446</sup>

## 2. Einreichung

588 Die Unterschriftenbogen sind vor dem Ende der Sammelfrist der hierfür zuständigen Behörde einzureichen. Bei Referendumsbegehren ist die gestaffelte Einreichung selbstredend zulässig.<sup>1447</sup> Für Volksinitiativbegehren ist dagegen häufig gesetzlich vorgeschrieben, dass die Unterschriftenbogen gesamthaft einzureichen sind.<sup>1448</sup> Es handelt sich dabei um eine Ordnungsvorschrift;<sup>1449</sup> die Verweigerung der Annahme von gestaffelt eingereichten Unterschriftenbogen und das Nichtzustandekommen eines Antrags wegen gestaffelter Einreichung innerhalb der Sammelfrist wäre nicht zu rechtfertigen und daher unverhältnismässig.<sup>1450</sup> Aus diesem Grund erscheint auch die Aussage ungenau, dass mit der Einreichung die Unterschriftensammlung abgeschlossen sei.<sup>1451</sup> Die Unterschriftensammlung endet

---

<sup>1446</sup> Problematischerweise unterstellt auch die im Kanton Tessin für Mehrfachunterzeichnung vorgesehene Busse von bis zu 1'000 SFr. (TI LEDP 120 II i.V.m. III (bei Volksinitiativen) i.V.m. 144 I (bei Volksreferenden)) einen Vorsatz. Da eine der Unterstützungsbekundungen bescheinigt wird (TI LEDP 122 II Bst. a. [bei Volksinitiativen] i.V.m. 144 I [bei Volksreferenden]), konfligiert die Tessiner Regelung nicht mit BV 34. Ob BV 123 I i.V.m. StGB 282 Raum für eine solche kantonale Busse lässt, erscheint dagegen zweifelhaft.

<sup>1447</sup> Dies ergibt sich daraus, dass beim Referendum keine organisatorische Zentralisierung vorgeschrieben ist und daher mehrere «Referendumskomitees» denkbar sind, die den gleichen Beschluss zum Gegenstand haben (vgl. oben N 189 f.; ferner die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 09.04.1975, BBl 1975 1317, 1344). Vor diesem Hintergrund können BL GPR 57 I und GR GPR 81 I Erster Satz nicht befriedigen, die auch bei Referendumsbegehren vorschreiben, dass die Unterschriftenbogen gesamthaft einzureichen sind.

<sup>1448</sup> Stellvertretend BPR 71 I; AG GPR 54 I.

<sup>1449</sup> So in Bezug auf GR GPR 60 I auch Komm GR KV, Art. 12-SCHULER, N 63.

<sup>1450</sup> So auch GRODECKI, L'initiative populaire, N 975, der dabei auf den Unterschied des Genfer Rechts zum Bundesrecht hinweist, wo die Stimmrechtsbescheinigung bereits vor der Einreichung einzuholen ist – was aber m.E. bezüglich der hier interessierenden Frage irrelevant ist; und Komm GR KV, Art. 12-SCHULER, N 63.

<sup>1451</sup> So aber GR GPR 60 I Zweiter Satz und 81 I Zweiter Satz.

vielmehr mit dem Ablauf der Sammelfrist oder mit dem Zustandekommen vor Ablauf dieser Frist.<sup>1452</sup>

### 3. Abfolge von Stimmrechtsbescheinigung und Einreichung

Auf Bundesebene und in vielen Kantonen müssen die Antragsbegehrenssteller innerhalb der Sammelfrist die Unterstützungsbekundungen sammeln, die Stimmrechtsbescheinigungen einholen und die Unterschriftenbogen der zuständigen Behörde einreichen.<sup>1453</sup> Sie können die Stimmrechtsbescheinigung der auf den Unterschriftenbogen aufgeführten Antragsunterstützer dabei laufend vornehmen lassen. In einigen Kantonen<sup>1454</sup> und üblicherweise auf Gemeindeebene<sup>1455</sup> sind dagegen die Behörden nach Einreichung der Unterschriftenbogen für die Stimmrechtsbescheinigung verantwortlich, weshalb die Sammelfrist die Stimmrechtsbescheinigung nicht umfasst.<sup>1456</sup>

589

<sup>1452</sup> Werden die Unterstützungsbekundungen im Übermut vorzeitig eingereicht und stellt sich heraus, dass sie das verlangte Unterstützungsquorum doch nicht erreichen, ist die Nacheinreichung weiterer Unterstützungsbekundungen bis zum Ende der Sammelfrist zulässig. Allerdings besteht im Falle von eidgenössischen Begehren für die Bundeskanzlei keine Pflicht, die Unterstützungsbekundungen vor Ablauf der Sammelfrist zu prüfen (BPR 72 I Erster Satz).

<sup>1453</sup> BPR 62 (für eidgenössische Volksreferenden) i.V.m. 70 (für eidgenössische Volksinitiativen); AG GPR 44 i.V.m. 53 I; LU StRG 138 I; NE LDP 102 III und 105 I; NW WAG 28 I und 32 I Ziff. 1; OW AbstG 28 I und 32 I Ziff. 1; SG RIG 23 I und 27 II Bst. a (für Volksreferenden) sowie SG RIG 23 I i.V.m. 40 II und III sowie 27 II Bst. a i.V.m. 42 II (für Volksinitiativen); SH WahlG 69 II Ziff. 2; TG StWG 74 I; UR WAVG 66 II Bst. a; VS kGPR 103 II; vgl. BGE 139 II 303 (zu einem eidgenössischen Volksreferendum); und BGE 131 II 449, 454 f. E. 3.4.1 (zu einer eidgenössischen Volksinitiative). Selbst Bescheinigungsmängel müssen auf Bundesebene und in einzelnen Kantonen innerhalb der Sammelfrist behoben werden (BGE 131 II 449, 452–456 E. 3; vgl. auch LGVE 2009 III Nr. 2, 405, 409 f. E. 4). Viele Kantone lassen solche auch nach dem Ablauf der Sammelfrist beheben, wenn die Antragsbegehrenssteller kein Verschulden an den betreffenden Bescheinigungsmängeln trifft (stellvertretend AG GPR 47 I (bei Volksreferenden) i.V.m. 53 I (bei Volksinitiativen); SG RIG 26 II (bei Volksreferenden) i.V.m. 42 II (bei Volksinitiativen); SH WahlG 68<sup>bis</sup> IV; SO GpR 137 II; vgl. ferner VS kGPR 105 III und IV).

<sup>1454</sup> ZH GPR 127 III.

<sup>1455</sup> Stellvertretend NE LDP 116; TG StWG 92 I i.V.m. 93 I.

<sup>1456</sup> Für die Gemeindeebene stellvertretend AG GPR 62f I; ZH GPR 127 III i.V.m. ZH GGalt 96 Ziff. 4 (siehe dazu SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 100).

- 590 Die Einreichung eines Antragsbegehrens ist endgültig, denn grundsätzlich kann danach weder eine Unterstützungsbekundung<sup>1457</sup> noch die Einreichung des Begehrens selbst rückgängig gemacht werden.<sup>1458</sup> Die Behörden haben das Stimmgeheimnis auch bei einer der Einreichung vorgelagerten Stimmrechtsbescheinigung zu wahren.<sup>1459</sup> Nach Einreichung können die Unterschriftenbogen nicht mehr eingesehen oder zurückgegeben werden.<sup>1460</sup>
- 591 Wird die Stimmrechtsbescheinigung in die Phase der Unterschriftensammlung vorgelagert, so hat dies den Nachteil für die Antragsbegehrenssteller, dass sie die für sie wohl häufig schwer einzuschätzende Zeit für die Stimmrechtsbescheinigung einzuplanen haben und diesbezüglich von Handlungen, die ausserhalb ihrer Kontrolle liegen, abhängig sind. Die Behörden dürfen bei der Stimmrechtsbescheinigung nicht trödeln; sie müssen die geprüften Unterschriftenbogen «unverzüglich» den Antragsbegehrensstellern zurückschicken.<sup>1461</sup> Verwirkungsfristen sind selten vorgesehen<sup>1462</sup> und würden den konkreten Umständen und Bedürfnissen wohl häufig auch nicht gerecht. Der Vorteil ist dagegen, dass die Antragsbegehrenssteller wegen der Rückgabe der geprüften Unterschriftenbogen darüber im Bild sind, wieviele gültige Unterstützungsbekundungen sie gesammelt haben und bei einer verweigerten Stimmrechtsbescheinigung ein Rechtsmittel dagegen einlegen können.<sup>1463</sup>

---

<sup>1457</sup> Vgl. SEILER, Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden, 63. Dies gilt wohl in erster Linie aus organisatorischen Gründen und aus Gründen der Rechtssicherheit. Ausdrücklich erklärt VS GemG 65 II den Rückzug einer Unterstützungsbekundung nach der Hinterlegung der Initiative für unerheblich. Auf Gemeindeebene finden sich allerdings Ausnahmen diesbezüglich, welche jedoch gesetzlich verankert sein müssen, vgl. Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 8. In BGE 20 I 782, 789 E. 4 hielt das Bundesgericht fest, dass mangels einer gegenteiligen gesetzlichen Regelung der Rückzug einer Unterschrift vor dem Einreichen einer Volksinitiative zulässig sei.

<sup>1458</sup> Vgl. ferner auch GANZ, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, 87 f.

<sup>1459</sup> VPR 19 VI; TI RALEDP 42 I; und ZH VPR 65 III; BGE 98 Ib 289, 297 E. 4h.

<sup>1460</sup> Häufig wird dies ausdrücklich im Gesetz geregelt, vgl. etwa BPR 64 II (Volksreferendum) und 71 II (Volksinitiative); GR GPR 60 II; LU StRG 140 III; SO GpR 136 II; TG StWG 75 II.

<sup>1461</sup> Stellvertretend BPR 62 II; AG GPR 44 III; BL GPR 58 II; GR GPR 58 II; und SG RIG 23 II: «so rasch als möglich».

<sup>1462</sup> Vgl. immerhin SO GpR 134 IV: zehn Tage; VS kGPR 103 III: acht Tage.

<sup>1463</sup> Vgl. bspw. LU StRG 139 IV; und LGVE 2009 III Nr. 2, 405, 410 E. 4.

Ist die Stimmrechtsbescheinigung dagegen erst nach Einreichung fällig und Sache der Behörde, bildet das Stimmgeheimnis eine Hürde für die Beschwerde wegen zu Unrecht verweigerter Stimmrechtsbescheinigung. Es lassen sich hierzu jedoch Lösungen finden: 592

Sollte ein Begehren nicht zustande kommen, ist zum Teil vorgesehen, dass die zuständige Behörde die betroffenen Personen darüber informiert, dass ihre Unterzeichnung nicht für gültig befunden wurde und welche Rechtsmittel ihnen gegen diesen Entscheid zur Verfügung stehen.<sup>1464</sup> Vorgesehen ist zum Teil auch, dass die Antragsbegehrenssteller bei Nichtzustandekommen Einsicht in die Unterschriftenbogen mit nicht bescheinigten Unterzeichnungen verlangen können<sup>1465</sup> oder dass die Liste aller nicht bescheinigten Unterzeichnungen öffentlich einzusehen ist.<sup>1466</sup> Einen solchen Anspruch der Stimmberechtigten auf Einsichtnahme in die für ungültig erklärten Unterstützungsbekundungen für den Fall, dass diese für das Nichtzustandekommen des Antrags ausschlaggebend wären, hat das Bundesgericht in einem alten Fall anerkannt.<sup>1467</sup> 593

Interessant ist die Regelung der Stimmrechtsbescheinigung und Einreichung kantonaler Volksinitiativen und -referenden<sup>1468</sup> im Kanton Waadt, wo am Ende der Sammelfrist die Unterschriftenbogen zur Stimmrechtsbescheinigung bei den jeweiligen Gemeinden eingereicht werden müssen.<sup>1469</sup> Spätestens 15 Tage nach dem Ende der Sammelfrist haben diese die geprüften Unterschriftenbogen den Antragsbegehrensstellern zu retournieren und spätestens drei Wochen nach dem Ende der Sammelfrist müssen die Antragsbegehrenssteller die Unterschriftenbogen bei der zuständigen kantonalen Behörde einreichen.<sup>1470</sup> 594

---

<sup>1464</sup> FR PRG 111 III (in kantonalen Angelegenheiten) und 140 II Erster Satz (in Gemeindeangelegenheiten).

<sup>1465</sup> TI LEDP 125 II, dabei sind die bescheinigten Unterzeichnungen unsichtbar zu machen (TI RALEDP 42 III). Auch SH WahlG 69 IV Zweiter Satz statuiert ein Auskunftsrecht über verweigerter Stimmrechtsbescheinigungen.

<sup>1466</sup> NE LDP 107 II (Volksinitiative) und 124 III (fakultatives Referendum).

<sup>1467</sup> BGE 20 I 782, 788 f. E. 3.

<sup>1468</sup> Die Regelung für die Volksinitiative gilt grundsätzlich analog auch für das Volksreferendum, siehe VD 105 I-I<sup>ter</sup>.

<sup>1469</sup> VD LEDP 92 I.

<sup>1470</sup> VD LEDP 94.

## § 21 Das Antragsverfahren

### I. Allgemeines

- 595 Beim Antragsverfahren sind die Geschäfte und die Hauptanträge gesetzt. Es geht in diesem Verfahrensabschnitt darum, dass sich das Parlament und die Stimmberechtigten ein Bild über die zum Beschluss anstehenden Geschäfte machen und sich ihren Willen in Bezug auf die Anträge bilden. Das Antragsverfahren kann in zwei Verfahrensabschnitte geteilt werden: in ein behördliches Antragsverfahren und in eine zivilgesellschaftliche Behandlungsphase. Im behördlichen Antragsverfahren stehen dem Parlament verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung: Es kann einen Antrag annehmen oder ablehnen sowie diesem einen Gegenantrag gegenüberstellen. Im Falle von Volksinitiativen können die Antragsteller in diesem Verfahrensabschnitt das Rückzugsrecht ausüben. Die daran anschließende zivilgesellschaftliche Behandlungsphase dreht sich um die Willensbildung der Stimmberechtigten im Hinblick auf ihre Aufgabe, einen Beschluss zum Antrag zu fassen.
- 596 In einem reinen Versammlungssystem konzentriert sich das Antragsverfahren im Wesentlichen auf die Versammlung selbst. In der Versammlung greifen das behördliche Antragsverfahren und die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase jedoch stärker ineinander. Grund dafür ist, dass sich die Stimmberechtigten in der Versammlung nicht zuletzt dank des Beratungsrechts ein genaueres Bild der anstehenden Geschäfte machen können und neben dem Beschlussrecht über Anfrage- und eine Vielzahl Antragsrechte verfügen. Um dieser komplexeren Sachlage gerecht zu werden, wird das Antragsverfahren im Versammlungssystem für sich behandelt.<sup>1471</sup>
- 597 Das Antragsverfahren beginnt bei Beschlüssen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen, grundsätzlich mit deren Verabschiedung im Parlament. Beim obligatorischen Referendum entfällt dabei das behördliche Antragsverfahren und es setzt gleich die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase ein. Anträge, die das Begehrensverfahren durchlaufen mussten, treten mit ihrem Zustandekommen (bei selbständigen Anträgen in der Versammlung mit der Erheblicherklärung) in das Antragsverfahren über, die übrigen Anträge mit ihrer Einreichung.

---

<sup>1471</sup> Siehe unten N 678–696.

## II. Das behördliche Antragsverfahren

### A. Rolle der Behörden

In Gemeinwesen mit einem Parlament nimmt dieses im behördlichen Antragsverfahren eine zentrale Rolle ein. Typischerweise arbeitet die Regierung einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit und zur politischen Weiterbehandlung eines Antrags aus, der sodann von einer Kommission des Parlaments vorberaten wird und danach mit einem Kommissionsantrag an das Plenum gelangt, welches darüber entscheidet.<sup>1472</sup> Neben dem Entscheid über das Zustandekommen und die Gültigkeit eines Antrags kommen ihm verschiedene Kompetenzen zu, von denen der Fortlauf des Verfahrens abhängt. Diese Möglichkeiten und Pflichten des Parlaments betreffen die politische Behandlung<sup>1473</sup> des Antrags. Das Parlament verfügt hierbei über freies Ermessen – ganz im Gegensatz zur Prüfung seines Zustandekommens oder seiner Gültigkeit. Vorausgesetzt, dass der Antrag zustande gekommen und gültig ist, kann das Parlament ihn annehmen, ablehnen oder ihm einen Gegenantrag gegenüberstellen.<sup>1474</sup> Bei der Vorberatung und der Antragstellung handelt es sich gleichzeitig um ein Recht und eine Pflicht des zuständigen Organs, dessen Wahrnehmung eine Voraussetzung für eine gültige materielle Beschlussfassung zu einem Geschäft ist.<sup>1475</sup> 598

Im Versammlungssystem auf Gemeindeebene kommt dem Gemeinderat<sup>1476</sup> und auf kantonaler Ebene in den beiden Landsgemeindekantonen dem Landrat (unter Mitwirkung des Regierungsrats)<sup>1477</sup> die Aufgabe zu, die zu traktandierenden 599

<sup>1472</sup> Vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 125 f.

<sup>1473</sup> Der Zürcher Gesetzgeber verwendet stattdessen den Ausdruck der «materiellen Behandlung» (ZH GPR 138b II; vgl. SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 138).

<sup>1474</sup> Die drei Behandlungsgegenstände des Parlaments (Prüfung des Zustandekommens, Gültigkeitsprüfung und politische Behandlung des Antrags) können im parlamentarischen Verfahren ineinandergreifen, sind jedoch streng auseinanderzuhalten.

<sup>1475</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 439 f.; HEINIGER, Der Gemeinderat, 139–147; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 324.

<sup>1476</sup> Stellvertretend SZ GOG 19; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 439–441; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 12.

<sup>1477</sup> Vgl. GL KV 82 III; KELLENBERGER, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, 79 f.; SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 162–166; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 224–228.

Geschäfte vorzubereiten, der (Lands-)Gemeindeversammlung dazu Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. In der Praxis bedeutet dies eine sehr einflussreiche Position der zuständigen Behörde.<sup>1478</sup>

## **B. Zustandekommen und Gültigkeitsprüfung**

### **1. Beginn des Antragsverfahrens**

- 600 Am Beginn des Antragsverfahrens steht die behördliche Feststellung, dass ein Antrag besteht und formell zustande gekommen ist. In der Folge prüft die Behörde die Gültigkeit dieses Antrags.
- 601 Vorweg ist anzumerken, dass einem Antrag zu keinem Zeitpunkt eine Vorwirkung zukommt, sofern keine abweichenden gesetzlichen Regeln bestehen; erst mit seiner Annahme kann er auf das bisher geltende Recht einwirken.<sup>1479</sup>

### **2. (Formelles) Zustandekommen des Antrags**

- 602 Sind nach den rechtlichen Vorschriften genügend Unterstützungsbekundungen für ein Antragsbegehren innert der vorgegebenen Sammelfrist in der vorschriftsgemässen Form eingereicht worden, so hat die zuständige Behörde<sup>1480</sup> das

---

<sup>1478</sup> Im Falle des Gemeinderats wird dies damit gerechtfertigt, dass dieser über die Erfahrung, die Einsicht sowie die Übersicht über die anstehenden Geschäfte und die zur Verfügung stehenden Mittel verfügt (HEINIGER, *Der Gemeinderat*, 145–147; vgl. BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 439).

<sup>1479</sup> BGer, Urteil 1P.454/2006 vom 22.05.2007 E. 2.2; BGer, Urteil 1P.838/2006 vom 28.03.2007 E. 2; BGE 101 Ia 354, 359 E. 3f; vgl. auch BGE 128 I 190, 202 E. 5.1 (kein Suspensiveffekt); TORNAY, *La démocratie directe*, 87 f.; TSCHANNEN, *Stimmrecht und politische Verständigung*, N 707.

<sup>1480</sup> Je nachdem, ob Rechtsfolgen an das Prüfungsergebnis geknüpft sind oder nicht, kann zwischen einer Prüfung im formellen (eigentliche Prüfung) oder im materiellen Sinn (blosse Begutachtung) unterschieden werden (FERRARI, *Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren*, 67 f.). Häufig ist bei Volksinitiativen eine Prüfung im materiellen Sinn durch die Staatskanzlei vorgesehen, der eine Prüfung im formellen Sinn durch die Regierung folgt, vgl. etwa GR GPR 61; oder TG StWG 76 I i.V.m. 77 I. Teilweise ist ein bestimmtes Departement für die Feststellung des Zustandekommens zuständig, vgl. etwa SG RIG 27 I (bei kantonalen Referenden) und 42 I (bei kantonalen Gesetzesinitiativen). Auf kommunaler Ebene sind hierfür typischerweise die Gemeindeexekutive (stellvertretend NE LDP 116 V) oder

Zustandekommen des Antrags festzustellen.<sup>1481</sup> Der Entscheid wird veröffentlicht<sup>1482</sup> und kann angefochten werden.<sup>1483</sup>

Rechtlich ist es irrelevant, ob besonders viele Unterstützungsbekundungen und allenfalls sogar innert einer besonders kurzen Zeitspanne gesammelt wurden. Entsprechend wird verschiedentlich vorgesehen, aus verfahrensökonomischen Gründen die Gültigkeit von nur so vielen Unterzeichnungen zu prüfen, wie für das Zustandekommen erforderlich sind.<sup>1484</sup> 603

Das Zustandekommen eines Antragsbegehrens bedeutet rechtlich, dass der anbegehrte Antrag an das Volk an die Stelle des Antragsbegehrens tritt. Bei der Volksinitiative handelt es sich bei diesem Antrag an das Volk um den im Antragsbegehren mit Titel und Text formulierten Sachantrag, bei einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung dagegen um den anbegehrten Ordnungsantrag auf Einleitung des Verfahrens auf Totalrevision der Verfassung. Im Falle eines fakultativen Referendums wiederum ist es der durch das Referendum der Volksabstimmung unterstellte Sachantrag des Parlaments, der zum Antrag an das Stimmvolk wird. Die Unterschriftenbogen, samt Begründung und Unterzeichnungen, verlieren mit dem Zustandekommen ihre rechtliche Funktion. Ab diesem Zeitpunkt kann daher nurmehr der Antrag, die Unterstützungsbekundungen dagegen nicht 604

---

die Gemeindeganzlei (OW AbstG 53o I, bei Referenden) zuständig. Weichen die Prüfungsergebnisse der beiden Behörden voneinander ab, wird der ersten Behörde teilweise ein Recht eingeräumt, sich zum Ergebnis der formellen Prüfung zu äussern (stellvertretend ZH Zürich GeschO GR 65 I Zweiter Satz; vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 125).

<sup>1481</sup> Dies hat grundsätzlich so bald wie möglich zu erfolgen, wobei teilweise Fristen hierfür vorgegeben sind. Vgl. stellvertretend TI LEDP 124 I: innert 30 Tagen seit Ende der Sammelfrist; und ZH GPR 127 IV Erster Satz: innert drei Monaten (für kantonale Volksinitiativen); darauf verweisen ZH GPR 143 I (für kantonale Volksreferenden) i. V. m. 155 (für Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden) und 158 (für Volksreferenden in Parlamentsgemeinden; vgl. auch SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 100).

<sup>1482</sup> Stellvertretend BPR 66 I (fakultatives Referendum) und 72 I (Volksinitiative); BE PRG 132 III (fakultatives Referendum) und 155 I (Volksinitiative); BL GPR 61 I (fakultatives Referendum) und 73 I (Volksinitiative).

<sup>1483</sup> BPR 80 II; ausdrücklich bspw. auch BS IRG 11 I (Volksinitiative) und 37 III (fakultatives Referendum); FR PRG 111 I; und VS kGPR 106; ferner ZH VRG 19 I Bst. c (vgl. SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 101).

<sup>1484</sup> Stellvertretend GE LEDP 92 I; OW AbstG 53h I; SO GpR 137 IV Erster Satz (Volksinitiative) und 152 II Erster Satz (fakultatives Referendum); ZH GPR 127 III; vgl. SAILE/BURGHERR, *ibid.*, N 100.

mehr (auch nicht gesamthaft), zurückgezogen werden.<sup>1485</sup> Der auf dem Unterschriftenbogen wiedergegebenen Begründung der Antragsbegehrenssteller kann zwar noch eine politische Bedeutung zukommen, rechtlich entfaltet sie jedoch inskünftig keinerlei Wirkungen.

- 605 Auch das Zustandekommen eines Antrags führt nicht dazu, dass das Parlament im betreffenden Politikbereich in seiner Gesetzgebungstätigkeit eingeschränkt würde; einem Antrag kommt keine aufschiebende Wirkung zu.<sup>1486</sup> Dagegen sind neue oder sich im Anfangsstadium befindliche Gesetzesvorhaben, die gegenüber dem zustande gekommenen Antrag materiell in einem wechselseitigen Ausschlussverhältnis stehen, auch formell als Alternativanträge zu behandeln.<sup>1487</sup>
- 606 Das Zustandekommen des Antrags verpflichtet die zuständige Behörde auf Bundesebene und in vielen Kantonen beim fakultativen Referendum (wie grundsätzlich bei allen Ordnungsanträgen) zur Ansetzung der Volksabstimmung.<sup>1488</sup> Volksinitiativen durchlaufen eine Vorprüfung sowie eine Prüfung des Zustandekommens und der Gültigkeitsvoraussetzungen. Volksreferenden werden dagegen nur auf ihr (formelles) Zustandekommen geprüft, wobei ihre Zulässigkeit vorausgesetzt zu sein scheint.<sup>1489</sup> In einigen Kantonen wird auch bei Volksreferenden die Gültigkeit geprüft, worauf im Zusammenhang mit der Gültigkeitsprüfung zurückzukommen ist.

---

<sup>1485</sup> Siehe aber HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 202.

<sup>1486</sup> Vgl. KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 36 f.; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2159 und 2197; SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 95.

<sup>1487</sup> Vgl. hierzu auch oben N 519.

<sup>1488</sup> Auf Bundesebene stellt die Bundeskanzlei das Zustandekommen des Referendums fest (BPR 66 I), worauf der Bundesrat die Volksabstimmung anordnet (BPR 59c). Für entsprechende oder ähnliche kantonale Regelungen vgl. stellvertretend BS IRG 37 I (Feststellung des Zustandekommens durch die Staatskanzlei) i.V.m. 39 I (Ansetzung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat); oder NE LDP 124 II (chancellerie d'Etat) i.V.m. 125 (Conseil d'Etat); ferner TI LEDP 145 III; und UR WAVG 80 I. Für die Gemeindeebene vgl. stellvertretend FR PRG 143 II Erster Satz (Feststellung des Zustandekommens durch den Gemeinderat) i.V.m. 144 I (Ansetzung der Volksabstimmung ebenfalls durch den Gemeinderat).

<sup>1489</sup> Dies kommt zum Ausdruck, wenn in VS kGPR 95 vorgeschrieben ist, dass die Volksabstimmung für «zulässige» Initiativen und für «zustande gekommene» (nicht «zulässige») Referendumsbegehren innert Frist anzusetzen ist.

Kommt ein Antrag nicht zustande, ist bezüglich der Folgen zu differenzieren. Bei 607  
 Volksinitiativen wird die Volksabstimmung über den angebehrten Antrag hinfällig. Das Nichtzustandekommen bedeutet, dass der Sachantrag den Verfahrensanspruch nicht erlangt, der Volksabstimmung unterstellt und bei Annahme rechtsverbindlich zu werden; es bedeutet hingegen nicht, dass der Sachantrag dadurch ungültig oder gar nichtig würde.<sup>1490</sup> Der Sachantrag ist immer noch eine an den Staat gerichtete Wunschäusserung einer Anzahl von Personen, die auf ein bestimmtes staatliches Handeln ausgerichtet ist; rechtlich ist er daher zumindest als *Petition* zu qualifizieren.<sup>1491</sup> Nun richtet sich eine Volksinitiative an das Stimmvolk und nicht an eine Behörde<sup>1492</sup> und ist eben gerade als Volksinitiative und nicht als *Petition* gedacht, weshalb nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Anspruch auf Behandlung als *Petition* (BV 33) besteht.<sup>1493</sup> Meiner Ansicht nach kann eine *Petition* an das Parlament jedoch durchaus als ein Minus eines Antrags an das Volk qualifiziert werden, weshalb es sich dem Parlament aus Gründen der Verhältnismässigkeit aufdrängen kann, den Sachantrag einer eingereichten, nicht zustande gekommenen Initiative als *Petition* zu behandeln.<sup>1494</sup>

Im Kanton Zürich sind eingereichte, nicht zustande gekommene Initiativen 608  
 auf kantonaler Ebene und in Parlamentsgemeinden von Gesetzes wegen als Einzelinitiativen zu behandeln.<sup>1495</sup> Bei einem Volksreferendum führt ein Nicht-

<sup>1490</sup> Unzutreffend ist auch, dass die gesammelten Unterzeichnungen mit dem Nichtzustandekommen eines Initiativbegehrens ungültig würden und verfielen (so aber ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 55).

<sup>1491</sup> Vgl. BISAZ, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht, 295, m.w.H.

<sup>1492</sup> Das Stimmvolk ist ein Staatsorgan, nicht jedoch eine Behörde (vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 7 f.; und TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 279, je m.w.H.). BV 33 schützt nur Eingaben an Behörden.

<sup>1493</sup> Auf das Petitionsrecht könne sich nämlich nur berufen, wer tatsächlich eine *Petition* einreicht (so BGER, Urteil 1C\_242/2010 vom 19.07.2010 E. 3, m.w.H.).

<sup>1494</sup> Sinnvoll ist das insbesondere, wenn das jeweilige kantonale oder kommunale Recht vorsieht, dass eine *Petition* materiell zu beantworten ist. Denn es erscheint nicht befriedigend, wenn eine formlose Eingabe einer Einzelperson vom Parlament materiell beantwortet wird, während ein mit einer Vielzahl bescheinigter Unterstützungsbezeugungen versehenes, aber nicht zustande gekommenes Initiativbegehren kommentarlos abgeschrieben werden kann. Vgl. auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 164; und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2133.

<sup>1495</sup> ZH GPR 127 IV Zweiter Satz (für kantonale Volksinitiativen) i.V.m. ZH GG 155 (für Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden); vgl. oben N 344.

zustandekommen innerhalb der Referendumsfrist dazu, dass die angestrebte Volksabstimmung zum betreffenden Parlamentsbeschluss nicht stattfindet und dass der Parlamentsantrag wie vorgesehen rechtsverbindlich wird.<sup>1496</sup> Bei einem nachträglichen Referendum über ein dringlich erklärtes Gesetz führt das Nichtzustandekommen innerhalb der Referendumsfrist dazu, dass dieses in Kraft bleibt.<sup>1497</sup> Bei einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung entfallen sowohl die Volksabstimmung als auch das damit angebehrte Revisionsverfahren. Da es sich bei Volksreferenden und Verfahrenseinleitungsinitiativen wie die Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung um Ordnungsanträge handelt, entfällt die Möglichkeit einer Weiterbehandlung als Petition aus Mangel an materiellem Entscheidungsspielraum.<sup>1498</sup>

### **3. Materielles Zustandekommen (Gültigkeit des Zustandekommens)**

- 609 Die Rede vom «Zustandekommen» eines Antrags suggeriert, dass die Frage der Gesetzmässigkeit der Unterschriftensammlung (einschliesslich Antragsbegehren und Unterschriftenbogen) abschliessend geklärt ist und sich inskünftig bei der Gültigkeitsprüfung des Antrags keine diesbezüglichen Fragen mehr ergeben können. In Wahrheit betrifft das behördlich festgestellte Zustandekommen meist bloss einen Teilbereich, nämlich die Feststellung, dass das Antragsbegehren genügend Unterstützungsbekundungen innerhalb der hierfür vorgesehenen Sammelfrist auf sich vereint hat.
- 610 Beim materiellen Zustandekommen, wie ich es nennen möchte, geht es im Gegensatz zum formellen Zustandekommen nicht mehr um die Gültigkeit und Anzahl

---

<sup>1496</sup> Wird das Nichtzustandekommen festgestellt, erwächst der betreffende Erlass oder Beschluss in Rechtskraft. Die zuständige Behörde fasst einen entsprechenden, zu veröffentlichenden Beschluss, vgl. AG GPR 49 I (Regierungsrat); AR GPR 61<sup>novies</sup> IV (Regierungsrat); BL GPR 63 I (Landeskanzlei); GR GPR 84 I (Regierung); und ZH GPR 145.

<sup>1497</sup> Stellvertretend GR GPR 93 I.

<sup>1498</sup> BAUMANN befürwortet, dass auch alle eingereichten, aber für ungültig befundenen Referendumsbegehren von der jeweils zuständigen Behörde als Petition entgegengenommen werden (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 164). M.E. kann nur eine allfällige Begründung des Ordnungsantrags Anknüpfungspunkt für eine Petition sein. Angesichts der sehr beschränkten Bedeutung einer solchen bei Ordnungsanträgen (siehe dazu oben N 499), drängt sich eine solche Behandlung nicht auf.

der Unterstützungsbekundungen und ihre fristgerechte Einreichung und im Gegensatz zur Gültigkeitsprüfung auch nicht um den Antrag selbst. Vielmehr geht es in erster Linie darum, ob die Unterstützungsbekundungen als unverfälschte Willenserklärungen der Unterzeichner gelten können. Das kann etwa fraglich sein, wenn ein Antragsbegehren irreführend formuliert und/oder mit unzulässigem Inhalt (etwa irreführende Begründungen, irreführender Titel etc.) angereichert wurde. Das kann aber auch fraglich sein – und hier überschneidet sich die Frage nach dem materiellen Zustandekommen mit jener nach der Gültigkeit des Antrags – wenn der Antrag selbst teilungültig ist: Wäre das Antragsbegehren auch unterstützt worden, wenn er ohne den ungültigen Teil vorgelegt worden wäre?

Bei der Prüfung des materiellen Zustandekommens ist aus rechtlicher Sicht entscheidend, ob es für die Unterzeichner des Antragsbegehrens ersichtlich war, worauf der Antrag gerichtet ist. Ansonsten könnten die Unterstützungsbekundungen nicht als Willensäußerungen gelten und das Antragsbegehren würde BV 34 nicht genügen; in Extremfällen könnte die Durchführung der Unterschriftensammlung gar als rechtsmissbräuchlich qualifiziert werden.<sup>1499</sup> Ob angesichts eines Mangels des Antragsbegehrens eine Unterstützungsbekundung als unverfälschte Willenskundgabe zu bewerten ist, kann allerdings bloss abgeschätzt werden. Im Gegensatz zur Gültigkeitsprüfung des Antrags schützt die Prüfung des materiellen Zustandekommens nicht die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten in der Volksabstimmung, sondern in erster Linie davor, dass ein Antrag, der womöglich durch Missverständnisse oder Irreführung zustande kam, dem Stimmvolk unterbreitet wird. Ein grosszügiger Massstab wäre demokratietheoretisch nicht zu beanstanden, denn wenn im Zweifelsfall das Stimmvolk über einen Antrag beschliessen kann, ist das kein Nachteil. Sofern diesbezügliche gesetzliche Regelungen fehlen, sollte das materielle Nichtzustandekommen daher eher zurückhaltend angenommen werden.

Wird im Rahmen der Prüfung des Zustandekommens auch das materielle Zustandekommen geprüft, entscheidet die hierfür zuständige Behörde abschliessend. Ansonsten ist die zur Gültigkeitsprüfung berechnete Behörde hierzu befugt. Sollen irreführende Unterschriftensammlungen verhindert werden, wäre (*de lege ferenda*) die formelle Vorprüfung auf diese Aspekte und auf alle Antragsbegehren auszuweiten.

<sup>1499</sup> Vgl. oben N 582.

## 4. Gültigkeitsprüfung des Antrags

### a) Zeitpunkt und Inhalt

613 Die zuständige Behörde hat die Gültigkeit von Anträgen spätestens nach ihrem Zustandekommen zu prüfen.<sup>1500</sup> Abgeklärt wird, ob der Antrag die Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllt, die bei der Vorprüfung und beim Entscheid über das formelle Zustandekommen nicht oder nicht abschliessend geprüft wurden.<sup>1501</sup> Bei der eigentlichen Gültigkeitsprüfung wird nicht mehr der Unterschriftenbogen, sondern der Antragstext geprüft. Die Prüfung ist prospektiv, denn sie bezweckt die Beurteilung zweier die Zukunft betreffenden Aspekte: Zum einen, ob der Antrag eine unverfälschte Äusserung des politischen Willens erlaubt und zum anderen, ob die vom Antrag angestrebte Rechtsänderung zulässiger Antragsinhalt sein kann. Wie bereits angesprochen, umfasst die Gültigkeitsprüfung häufig zusätzlich einen retrospektiven Aspekt, nämlich die Prüfung der Gültigkeit des Zustandekommens (materielles Zustandekommen). Der Gültigkeitsprüfung unterstehen alle Sachanträge – nicht mehr nur (formell zustande gekommene) Pluralanträge, sondern auch Anträge, wie etwa Einzelanträge, die kein Begehrensverfahren durchlaufen haben. Einen Sonderfall bilden die Ordnungsanträge.

### b) Gültigkeitsprüfung bei Ordnungsanträgen im Urnensystem

614 Ordnungsanträge (Volksreferenden und Verfahrenseinleitungsinitiativen) gelten im Urnensystem häufig mit dem (formellen) Zustandekommen bereits als gültig und müssen deshalb in der hierfür vorgesehenen Frist<sup>1502</sup> der Volksabstimmung unterstellt werden.<sup>1503</sup> Diese Regelung besteht im Grunde auch für die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, da die Bundesversammlung bei deren Zustandekommen verpflichtet ist, sie der Volksabstimmung zu unterstellen –

---

<sup>1500</sup> Zur materiellen Vorprüfung siehe oben N 573. Die Behörden haben die Gültigkeitsprüfung möglichst bald vorzunehmen, teilweise ist eine bestimmte Frist ausdrücklich vorgesehen (vgl. stellvertretend BE PRG 150 I [innert 6 Monaten]; FR KV 43 [«ohne Verzug»]). Der Zeitpunkt der Einreichung bestimmt meist auch den Beginn der Fristen zur Behandlung des (gültigen) Antrags im Parlament und zur Unterstellung unter die Volksabstimmung (vgl. stellvertretend ParlG 100 [ausgearbeiteter Entwurf], 103 I [allgemeine Anregung], 105 I [Fristverlängerung]; und SH WahlG 77).

<sup>1501</sup> Zu den Gültigkeitsvoraussetzungen siehe oben N 382–468.

<sup>1502</sup> Stellvertretend AG VGPR 41b.

<sup>1503</sup> Vgl. auf Bundesebene: BPR 59c (fakultatives Referendum); ParlG 96 (Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung).

ohne dass eine Gültigkeitsprüfung vorgesehen wäre.<sup>1504</sup> Da es sich bei dieser Verfahrenseinleitungsinitiative gemäss Bundesverfassung jedoch um eine «Volksinitiative» handelt, ist die Bundesversammlung zur Gültigkeitsprüfung kompetent.<sup>1505</sup>

Entgegen der verbreiteten verfahrensrechtlichen Regelung bestehen auch bei den Ordnungsanträgen Ungültigkeitsgründe. Namentlich bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (BV 138 I) als Verfahrenseinleitungsinitiative und damit als eine Form des Ordnungsantrags wird in der Lehre die Bedeutung der Gültigkeitsprüfung diskutiert.<sup>1506</sup> Doch im Grunde treffen die Ausführungen auf alle Ordnungsanträge zu. So könnte es die Gültigkeit des Antragsbegehrens beschlagen, wenn die Antragsteller mit diesem auf die Frage des «Ob» beschränkten Ordnungsantrag auch Argumente, Richtlinien oder Vorschläge und Entwürfe zum «Wie» einer Revision präsentieren. Zur Verdeutlichung soll ein Beispiel angeführt werden: Die Antragsbegehrenssteller unterbreiten einen konkreten Verfassungsentwurf, obwohl ihr Antragsbegehren sich auf die Frage beschränken muss, ob eine Totalrevision der Verfassung durchgeführt werden soll (welche in der Folge zu einer völlig anderen als der vorgeschlagenen Verfassung führen könnte). Unstrittig ist, dass ein Ordnungsantrag nur dann ergriffen wird, wenn sich die Antragsteller eine Revision versprechen, die in eine bestimmte politische Richtung geht. Ein Ordnungsantrag wird nie um des Ordnungsantrags Willen ergriffen – und auch nicht unterstützt. Ein Ordnungsantrag ist immer politisch eingebettet und mit politischen Erwartungen verbunden. Bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung ist jedoch auch unstrittig, dass diese nur die Frage betrifft, ob eine Revision durchgeführt werden soll und dass allfällige Ausführungen der Antragsteller keinerlei rechtliche Bindungswirkung für die Durchführung der Revision entfalten.<sup>1507</sup>

Ist ein Volksreferendum nur gegen das gesamte Gesetz zulässig, so ist ein Referendum gegen einen Teil des Gesetzes nicht gültig.<sup>1508</sup> Gleich verhält es sich bei

<sup>1504</sup> ParlG 96.

<sup>1505</sup> Vgl. BV 173 I Bst. f.; OFK BV<sup>2</sup>, Art. 138-BIAGGINI, N 8.

<sup>1506</sup> Für eine Übersicht vgl. BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, N 15, m.w.H. Im kantonalen Recht ist die Gültigkeitsprüfung von Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung zum Teil ausdrücklich vorgesehen, vgl. stellvertretend FR PRG 119 I.

<sup>1507</sup> Stellvertretend BSK BV, Art. 138-EPINEY/DIEZIG, *ibid.*, N 14, m.w.H.

<sup>1508</sup> Die Zulässigkeit des Referendums gegen einzelne Bestimmungen eines Gesetzes müsste ausdrücklich eingeräumt werden (BGE 105 Ia 370, 375 E. 4a; BGE 99 Ia 518, 519–523).

einem Referendum gegen einen negativen Entscheid, wenn dieses nicht vorgesehen ist,<sup>1509</sup> oder gegen einen Beschluss, der dem Referendum nicht untersteht.<sup>1510</sup> Mögliche Gültigkeitsprobleme können sich auch aus der Vermischung des Ordnungsantrags mit weiteren Anträgen (Verstoss gegen die Einheit der Antragsart) oder aus der Irreführung der Unterzeichner in Bezug auf den Inhalt und die Tragweite des angebehrten Antrags ergeben. Dieser letztere Ungültigkeitsgrund bezieht sich auf sein (materielles) Zustandekommen und ist daher im Gegensatz zur eigentlichen Gültigkeitsprüfung retrospektiv.

- 617 In einigen Kantonen ist die gesetzliche Grundlage für das «Zustandekommen» eines fakultativen Referendums allerdings weiter gefasst. So hat die zuständige Behörde nicht nur das formelle Zustandekommen zu prüfen, sondern auch, ob das Referendumsbegehren den rechtlichen Anforderungen entspricht. Diese Prüfung dürfte das materielle Zustandekommen sowie die Gültigkeitsprüfung des Antrags umfassen.<sup>1511</sup> In den Kantonen Luzern und Waadt ist die Gültigkeitsprüfung bei Ordnungsanträgen sogar weitgehend gleich wie bei der Volksinitiative geregelt.<sup>1512</sup> Diese Regelungen erscheinen angesichts der möglichen materiellen Ungültigkeit eines Referendumsbegehrens und seines Zustandekommens sinnvoll.

*c) Entscheid*

- 618 Der Gültigkeitsentscheid ist dem Gesetzgebungsverfahren vorgelagert.<sup>1513</sup> Er ist die Schwelle, die der Antrag überschreiten muss, um in das Gesetzgebungs-

---

<sup>1509</sup> Vgl. dazu oben N 371.

<sup>1510</sup> Vgl. BGE 105 Ia 370, 375 E. 4a (Parlamentsbeschluss, der nicht in der Schlussabstimmung ergangen ist); BGE 101 Ia 378, 383 E. 5b (Volksabstimmungsbeschluss zu Volksinitiative).

<sup>1511</sup> AR GPR 61<sup>novies</sup> I; BE PRG 131 I: «Die Staatskanzlei prüft, ob das Referendumsbegehren den verfassungsmässigen und gesetzlichen Anforderungen entspricht»; OW AbstG 53o I (Die Staatskanzlei ist Prüfungsbehörde auf kantonaler, die Gemeindeganzlei auf kommunaler Ebene).

<sup>1512</sup> Das LU StRG behandelt die Volksinitiativen, die Volksinitiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung und die Volksreferenden als «Volksbegehren» und regelt in Art. 141–145 deren Zustandekommen und Gültigkeitsprüfung einheitlich. Im Kanton Waadt wird für die Behandlung des fakultativen Referendums auf die Vorschriften zur Volksinitiative, einschliesslich der materiellen Vorprüfung, verwiesen (VD LEDP 105 I i.V.m. 90 und 90a).

<sup>1513</sup> BGE 145 I 167, 173 E. 4.3; vgl. BGE 123 I 63, 67 E. 2a; BGE 100 Ia 386, 391 E. 3.

verfahren einzutreten, und wirkt wie ein Eintretensbeschluss.<sup>1514</sup> Der Gültigkeitsentscheid wird als Akt der Rechtsanwendung oder der Rechtskontrolle<sup>1515</sup>, als Verwaltungstätigkeit<sup>1516</sup> oder als «Akt der Verfassungsgerichtsbarkeit»<sup>1517</sup> bezeichnet – jedenfalls als rechtlicher Akt gewertet.<sup>1518</sup> Dennoch wird meist das jeweilige Parlament als politisches Organ für die Prüfung eingesetzt,<sup>1519</sup> was in der Lehre kritisch beurteilt wird.<sup>1520</sup> Bei der Prüfung kann sich das Parlament üblicherweise auf einen «Bericht und Antrag» der Regierung stützen, der zudem die Frage der

<sup>1514</sup> Nach BAUMANN «entspricht [er] gewissermassen» einem solchen (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 163).

<sup>1515</sup> BGE 139 I 292, 296 E. 5.5.

<sup>1516</sup> Vgl. eingehend dazu FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, 70–88.

<sup>1517</sup> SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 128.

<sup>1518</sup> Vereinzelt weist das Gesetz ausdrücklich darauf hin, dass der Gültigkeitsentscheid nicht dem fakultativen Referendum untersteht, vgl. etwa BS IRG 15 II Zweiter Satz.

<sup>1519</sup> Stellvertretend BPR 75 I (Bundesversammlung); AG KV 65 I; und NW GemG 124 I; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1086, m.w.H. Ferrari (FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, 98) sieht in der engen Verknüpfung der Gültigkeitsprüfung mit dem Gesetzgebungsverfahren, «dass vernünftigerweise keine andere Behörde berufen werden konnte, es [das Gesetzgebungsverfahren] nötigenfalls zu unterbrechen, als die ordentliche Gesetzgebungsbehörde selber». Eine eigentümliche Regelung kennt dagegen der Kanton Genf (GE KV 72 I; und GE LEDP 92B), denn das kantonale Parlament ist auch für die Gültigkeitsprüfung kommunaler Volksinitiativen zuständig.

<sup>1520</sup> Zu Recht kritisiert wird insbesondere, wenn das Parlament abschliessend über die Gültigkeit beschliessen kann. Eingehend, mit einer Analyse mehrerer parlamentarischer Gültigkeitsentscheide auf Bundesebene, FERRARI, *ibid.*, 96–176; vgl. auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 173 Abs. 1 Bst. f-HANGARTNER/EHRENZELLER, N 109 f.; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 48. Der Verweis darauf, dass Parlamente die Gültigkeitsfrage zum Teil politisch beantworten und dass der beträchtliche Ermessensspielraum ihnen Möglichkeiten hierzu gibt (vgl. SCHUBIGER, Die Ungültigerklärung kantonaler Volksinitiativen), dürfte an dieser kritischen Einschätzung nichts ändern. Die gegensätzlichen Interessen von Parlament und Antragstellern lassen die Gültigkeitsprüfung durch das Parlament als problematisch erscheinen (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2138). Vereinzelt fordern Stimmen, dass das Parlament Volksinitiativen erst *ex post* prüfen soll, um den politischen und den rechtlichen Diskurs besser trennen zu können (so TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 726; zustimmend SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 216).

Annahme oder Ablehnung des Antrags sowie der allfälligen Stellung eines Gegenantrags behandelt.<sup>1521</sup> In Gemeinden ohne Parlament ist stattdessen die Exekutive für die Gültigkeitsprüfung eines Antrags an das Stimmvolk an der Urne oder an die Gemeindeversammlung zuständig.<sup>1522</sup>

- 619 Im Falle offensichtlicher Ungültigkeit darf eine Vorlage im Lichte der Abstimmungsfreiheit nicht der Abstimmung unterstellt werden.<sup>1523</sup>
- 620 Der Gültigkeitsentscheid ergeht typischerweise als Feststellungs- und Allgemeinverfügung;<sup>1524</sup> den Antragsbegehrensstellern stünde daher als aktuelle Adressaten<sup>1525</sup> der Allgemeinverfügung ein Anhörungsrecht zu.<sup>1526</sup> Das Bundesgericht anerkennt neuerdings ein solches Anhörungsrecht, wenn die kantonale Exekutive für

---

<sup>1521</sup> Stellvertretend ZH GPR 130 (ausgearbeiteter Entwurf) und 133 (allgemeine Anregung). Die Fristen hängen dabei vom jeweiligen Antrag ab (eingehend zum Ganzen SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 114–120 und 158–173).

<sup>1522</sup> Stellvertretend NW GemG 67 I; und OW AbstG 53i II.

<sup>1523</sup> BGE 139 I 195, 205 E. 4; kritisch dazu im Zusammenhang mit einem Antrag auf eine bundesrechtswidrige Änderung der Kantonsverfassung SÄGESSER, Volksabstimmung über eine bundesrechtswidrige Vorlage.

<sup>1524</sup> Der Entscheid behandelt einen einzelnen Sachverhalt, richtet sich jedoch an einen unbestimmten Personenkreis (vgl. AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 108; FERRARI, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, 74; GRODECKI, L'initiative populaire, N 1155–1157). Für den besonderen Fall, dass das kantonale (waadtländische) Recht die Gültigkeitsprüfung vor Sammlungsbeginn einfordert, qualifiziert das Bundesgericht den entsprechenden Entscheid des «Conseil d'Etat» dagegen als Sammelverfügung, die sich ausschliesslich an die Antragsbegehrenssteller richtet (BGE 145 I 167, 173 E. 4.3). Auf Bundesebene ergeht der Gültigkeitsentscheid in der Form des einfachen Bundesbeschlusses (BV 163 II). Für die Ungültigkeitserklärung wird im Parlament üblicherweise eine («einfache») Mehrheit verlangt, wobei der Kanton Zürich mit dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit (ZH KV 28 III) die Ausnahme ist. Für das allfällige Differenzbereinungsverfahren zwischen den beiden eidgenössischen Räten vgl. ParlG 98 II und III.

<sup>1525</sup> KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, N 414; oder «Spezialadressaten» nach TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28 N 55.

<sup>1526</sup> Ausführlich zum Ganzen jüngst JACQUEMOUD, Jacquemoud 2019; siehe auch ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör, 183; AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 108; GRODECKI, La qualification juridique de l'acte d'invalidation, 514–516; GRODECKI, L'initiative populaire, N 1160–1166; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2146; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 29 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 852; vgl. BISAZ,

die Gültigkeitsprüfung zuständig ist, nicht jedoch, falls diese Aufgabe dem Parlament zukommt.<sup>1527</sup> Vereinzelt räumen Kantone den Antragsbegehrensstellern ein solches Anhörungsrecht ausdrücklich ein.<sup>1528</sup> Der Gültigkeitsentscheid ist amtlich zu publizieren (sowie den Antragsbegehrensstellern mitzuteilen)<sup>1529</sup> und kann, ausser im Falle von eidgenössischen Volksinitiativbegehren,<sup>1530</sup> angefochten werden.<sup>1531</sup>

Die Behörden sind an das Gebot von Treu und Glauben gebunden und können von ihrem fehlerhaften, Vertrauen begründenden früheren Verhalten nicht ohne Weiteres zum Nachteil der Antragsbegehrenssteller abweichen.<sup>1532</sup> Der Schutz des Stimmrechts mag im konkreten Fall höher als der Vertrauensschutz eines Antragsbegehrensstellers zu werten sein, was aber nicht bedeutet, dass das Gebot von Treu und Glauben im Bereich der politischen Rechte nur restriktiv anzuwenden ist.<sup>1533</sup> 621

Die Ungültigkeit des Antrags hat bei allen Antragsarten zur Folge, dass das Verfahren an dieser Stelle endet.<sup>1534</sup> Kommt kein fakultatives Referendum bis zum 622

---

Entscheidbesprechung BGE 139 I 292, 252; a.A. ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 71–80; ATTINGER, Les initiatives populaires cantonales et le droit d'être entendu; vgl. BGE 145 I 167, 172 E. 4.2.

<sup>1527</sup> BGE 145 I 167, 172–174 E. 4.2–4.3; vgl. BGE 123 I 63, 68–70 E. 2d; dagegen für das Nichtzustandekommen auf Bundesebene BGE 100 Ib 1, 4 E. 2.

<sup>1528</sup> Stellvertretend JU LDP 89 II.

<sup>1529</sup> Stellvertretend BE PRG 155 I; AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, N 108; vgl. GRODECKI, L'initiative populaire, N 1174–1176.

<sup>1530</sup> Kritisch hierzu HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 855.

<sup>1531</sup> Stellvertretend BS IRG 16 I (Der Grosse Rat kann den Entscheid über rechtliche Zulässigkeit einer Initiative auch dem Verfassungsgericht überlassen, siehe BS IRG 17a); und GR KV 14 III. Neben den kantonalen Instanzen steht hierzu die Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (BG 82 Bst. c); siehe zum Ganzen AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1088.

<sup>1532</sup> BGE 100 Ia 386, 390 f. E. 2c; ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 50–52; KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative, 16; vgl. auch AUER, Rechtsgutachten Initiative «Mühleberg vom Netz», N 26.

<sup>1533</sup> So aber BGer, Urteil 1C\_218/2007 vom 16.10.2007 E. 6.1; kritisch hierzu auch ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 51.

<sup>1534</sup> In einzelnen Kantonen setzt die Ungültigkeit eine qualifizierte Rechtswidrigkeit voraus, vgl. BL KV 29 I: «offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren».

Ende der Referendumsfrist zustande, erwächst der entsprechende Parlamentsbeschluss in Rechtskraft.<sup>1535</sup> Dagegen ist bei (Teil-)Gültigkeit eines Antrags zu differenzieren. Beim fakultativen Referendum, beim Volks-Alternativantrag sowie – entgegen der herrschenden Lehre – bei der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung hat die zuständige Behörde ohne Weiteres die Volksabstimmung anzuordnen. Bei Volksinitiativen dagegen erhält das Parlament die Möglichkeit, politisch auf eine solche zu reagieren, insbesondere durch die Annahme oder Ablehnung der Volksinitiative oder durch Stellen eines Gegenantrags.<sup>1536</sup> Beim fakultativen Referendum kann die gesetzgebende Behörde auf ihren, der Volksabstimmung unterworfenen Beschluss bei Vorliegen triftiger sachlicher Gründe ausnahmsweise zurückkommen, solange dies nicht aus abstimmungstaktischen Erwägungen geschieht.<sup>1537</sup>

## **C. Die politische Behandlung der Volksinitiative im Parlament**

### **1. Entscheidungsoptionen und Vorgehen**

623 Bei Volksinitiativen kommt dem Parlament das Recht zu, den Antrag entweder anzunehmen, zur Annahme oder Ablehnung zu empfehlen oder ihm einen Gegenantrag gegenüberzustellen.<sup>1538</sup> In dieser Phase treten typischerweise die Antragsbegehrenssteller und Parlamentarier in einen intensiven Austausch. Das Rückzugsrecht erlaubt es den Antragstellern, die Parlamentarier zu Konzessionen zu bewegen, wobei ihnen die Volksinitiative als Verhandlungspfand dient.<sup>1539</sup> Bei der

---

<sup>1535</sup> Die Exekutive hat typischerweise die Rechtskraft des betreffenden Beschlusses festzustellen (stellvertretend NW WAG 24; und NW GemG 97; vgl. SCHUHMACHER, Gesetzgebung und Zeit, 68) oder einen entsprechenden Inkraftsetzungsbeschluss zu fassen (vgl. AR GPR 61<sup>novies</sup> IV; in Basel-Landschaft kommt diese Kompetenz gar der Landeskanzlei zu, vgl. BL GPR 63 I), vgl. ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, 224 f.

<sup>1536</sup> Siehe gleich unten N 623–655.

<sup>1537</sup> Vgl. dazu oben N 379.

<sup>1538</sup> Die Möglichkeit des Parlaments, den Antrag entweder anzunehmen resp. zur Annahme oder Ablehnung zu empfehlen, besteht auch bei Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung (in diesem Fall entfällt im Vergleich zur Volksinitiative jedoch das Recht des Parlaments, einen Gegenantrag zu stellen).

<sup>1539</sup> Neben den in der Folge zu besprechenden Entscheidungsoptionen können das Parlament und die Verwaltung auch unverbindlich und rechtlich wenig strukturiert mit Absichtserklärungen oder gesetzgeberischen Vorarbeiten zu den beantragten Geschäften

politischen Behandlung des Antrags durch das Parlament kann es den Antragsbegehrensstellern erlaubt sein, ihre Position dem Parlament schriftlich darzulegen oder diese gar persönlich im Parlament zu vertreten.<sup>1540</sup>

Je nach politischer Behandlung durch das Parlament gelten unterschiedliche Behandlungsfristen. Typischerweise verlängert sich die Behandlungsfrist, wenn das Parlament einer Volksinitiative einen Gegenantrag gegenüberstellt oder es eine allgemeine Anregung annimmt.<sup>1541</sup> Zum Teil wird die Möglichkeit begründeter Fristverlängerungen eingeräumt. Die Fristeinhaltung ist nicht immer gewährleistet.<sup>1542</sup> 624

## 2. Annahme des Antrags durch das Parlament

Obwohl die Volksinitiative an das Stimmvolk gerichtet ist, kann das Parlament den Sachantrag annehmen. Es stellt sich die Frage, ob mit der Annahme das Volksinitiativverfahren weitergeführt wird oder stattdessen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einsetzt. Davon hängt insbesondere die Stellung der Antragsteller nach der Annahme des Antrags durch das Parlament ab. 625

Die Annahme der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, ohne dass ein Gegenantrag gestellt wird, bedeutet bei einer ersten Gruppe von Gemeinwesen die Übernahme des Sachantrags durch das Parlament.<sup>1543</sup> Das Parlament 626

---

reagieren (vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 9 f.; SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 115). Angesichts der Unverbindlichkeit solcher Handlungen wird darauf nicht weiter eingegangen.

<sup>1540</sup> ZH GPR 138b; vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 137 f.

<sup>1541</sup> Vgl. stellvertretend BE PRG 150 i.V.m. 151 resp. 152.

<sup>1542</sup> Vgl. grundsätzlich oben N 550–552.

<sup>1543</sup> Als Antrag aus dem Volk an das Volk verlangt die Volksinitiative zwingend die Volksabstimmung über den Sachantrag. So wird auch nirgends die fakultative Volksabstimmung über eine Volksinitiative vorgesehen; eine Volksinitiative untersteht zwingend der obligatorischen Volksabstimmung (stellvertretend LU KV 23 und 24; BE KV 61 und 62). Bewirkt eine Annahme des Sachantrags durch das Parlament, dass dieser nur dem fakultativen oder dem Behördenreferendum unterstellt wird (ausgenommen sind die kantonalen Verfassungsinitiativen, die nach BV 51 I zwingend der Volksabstimmung zuzuführen sind), bedeutet dies, dass das Volksinitiativverfahren durch die Annahme abgeschlossen wurde und das ordentliche Verfahren eingesetzt hat. Diese Regelung besteht in 17 Kantonen (vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1052).

überführt den Sachantrag ins ordentliche Verfahren und macht ihn zum eigenen Beschluss.<sup>1544</sup> Die Übernahme muss vollständig, *tel quel* erfolgen; Anpassungen am Sachantrag sind unzulässig. Dieses Übernahmerecht gleicht darin dem Recht, zu kapitulieren, denn das Parlament erhält nie die inhaltliche Hoheit über den Sachantrag; es kann den Sachantrag einzig zu den gestellten Bedingungen formell übernehmen. Mit dieser Übernahme endet das Volksinitiativverfahren und alle mit dem Volksinitiativrecht verbundenen Rechte von Antragstellern entfallen.<sup>1545</sup> Diese Folge ist ebenfalls nicht als eine Entrechtung der Antragsteller durch das Parlament zu verstehen, vielmehr bedeutet die Übernahme durch das Parlament die vollendete Durchsetzung der Rechte der Antragsteller. Kommt es nach der Übernahme durch das Parlament zu einer Volksabstimmung über die Vorlage, können die Antragsteller weiterhin als Fürsprecher der Vorlage auftreten. Eine Volksabstimmung über den Parlamentsbeschluss hat nur dann zu erfolgen, wenn dieser dem obligatorischen Referendum untersteht oder das fakultative Referendum (oder Behördenreferendum) erfolgreich dagegen ergriffen wurde.

- 627 Bei einer zweiten Gruppe von Gemeinwesen kann das Parlament den ausgearbeiteten Entwurf nicht selbst annehmen, sondern nur Stellung dazu beziehen.<sup>1546</sup> Auf

---

<sup>1544</sup> Stellvertretend ZH GPR 131 I: «Stimmt der Kantonsrat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss [...]»; und GR GPR 69 I. Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2052; SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 140; ferner Komm ZH KV, Art. 32-SCHUHMACHER, N 26. Ersichtlich ist diese Übernahme des Sachantrags durch das Parlament auch daraus, dass etwa in AG KV 62 I Bst. a alle Verfassungsänderungen der Volksabstimmung unterstellt sind, eine Volksinitiative auf Verfassungsänderung gemäss AG KV 62 I Bst. d jedoch nur, wenn das Parlament diese ablehnt (für Gesetzesinitiative gilt Entsprechendes, AG KV 62 I Bst. b i.V.m. Bst. d); daraus folgt, dass die Volksinitiative mit der Annahme durch das Parlament zu existieren aufhört und aufgrund von AG KV 62 I Bst. a der Volksabstimmung zu unterstellen ist – als Beschluss des Parlaments, ansonsten würde die spezielle Erwähnung Verfassungsinitiative keinen Sinn ergeben. Vgl. ferner bspw. auch SZ KV 31 II und III; und TI KV 39 II und TI LEDP 140 I (bei Gesetzesinitiativen); für die Gemeindeebene BL GG 123 I.

<sup>1545</sup> Vgl. auch SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 156. Vorbehalten bleibt die Stimmrechtsbeschwerde, sollte das Parlament den Sachantrag bei der Übernahme verändern.

<sup>1546</sup> BV 139 V; AI KV 7<sup>bis</sup> V Erster Satz; BL KV 29 II Erster Satz; BS KV 49 II; FR KV 44; SH KV 29 I; SO KV 32 I Erster und zweiter Satz; TI KV 87 II und TI LEDP 131 II Erster Satz (bei Verfassungsinitiativen); UR KV 28 III Erster Satz; VD KV 82 I; vgl. auch GL KV 59 III (Memorialsanträge). Zur Abstimmungsempfehlung siehe unten N 645–655.

das Verfahren wirkt sich eine solche Stellungnahme bloss insoweit aus, als die politische Behandlung der Volksinitiative durch das Parlament abgeschlossen und die Volksinitiative der Volksabstimmung zu unterstellen ist.

Bei der allgemeinen Anregung kann das Parlament durch eine Annahme die Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs selbst beschliessen.<sup>1547</sup> Auch in diesem Fall bedeutet die Übernahme des Antrags durch das Parlament eine bedingungslose Einwilligung des Parlaments zur Umsetzung der allgemeinen Anregung, wobei es sich an die von den Antragstellern in deren Text festgelegten Vorgaben zu halten hat. Dem Parlament kommt damit nur ein politischer Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung zu, wenn und insoweit die allgemeine Anregung einen solchen zulässt. Die Situation bei der Annahme einer allgemeinen Anregung unterscheidet sich für das Parlament damit nicht grundsätzlich von jener im Falle einer Übernahme eines ausgearbeiteten Entwurfs. 628

### 3. Ablehnung des Antrags durch das Parlament

Mit der Ablehnung der Volksinitiative durch das Parlament wird das Volksinitiativverfahren weitergeführt und die Volksinitiative ist demnach so, wie sie gültig lautet,<sup>1548</sup> der Volksabstimmung zu unterstellen.<sup>1549</sup> Der Ablehnung gleichgesetzt wird häufig die Nichtbehandlung respektive die nicht fristgerechte Behandlung durch das Parlament, die zur Folge hat, dass die zuständige Behörde die Volksabstimmung über die Volksinitiative anzusetzen hat.<sup>1550</sup> 629

<sup>1547</sup> BV 139 IV; AI KV 7<sup>bis</sup> IV Erster Satz; AR GPR 59 II; BL KV 29 III Erster Satz; BS KV 49 III Erster Satz; FR PRG 124 I; GE KV 63 I; GR GPR 70 II und III (mit oder ohne Gegenvorschlag); JU KV 76 II *e contrario*; LU KV 23 Bst. e; NE KV 102 IV Zweiter Satz; NW KV 55 II; OW KV 64 I; SG KV 48 Bst. c; SH KV 29 II; SO KV 32 II; SZ KV 31 II; TG KV 27 III; TI KV 39 II Zweiter Satz; UR KV 24 Bst. f; VD KV 81 I i.V.m. VD LEDP 101 II; VS KV 35 I; ZG KV 35 V Zweiter Satz *e contrario*; ZH KV 29 II; zum Kanton Bern siehe BOLZ, Materialien und Kommentare, 401; zum Kanton Glarus (Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung) siehe SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 157; stellvertretend für die Gemeindeebene vgl. AG GG 61 II; LU GG 39 VI.

<sup>1548</sup> Für die Bundesebene BV 139 V Erster Satz i.V.m. ParlG 99; und TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 N 62.

<sup>1549</sup> Vgl. stellvertretend AR KV 60 I Bst. g; BE KV 61 I Bst. b; GE KV 63 I; LU KV 23 Bst. e; NE KV 44 I Bst. a; ferner AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1052.

<sup>1550</sup> ParlG 106 (Bundesrat); stellvertretend die kantonale Ebene GE KV 63 II; für die kommunale Ebene GE LAC 36C IV, 36D II und 36F II. Auf Bundesebene wird die Volks-

## 4. Gegenantrag und Rückzugsrecht

### a) *Parlamentarisches Gegenantragsrecht*

- 630 In allen Gemeinwesen hat das Parlament das Recht, einer Volksinitiative einen Gegenantrag gegenüberzustellen.<sup>1551</sup> Auf Bundesebene wurde der parlamentarische Gegenantrag als «Korrektiv»<sup>1552</sup> zusammen mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingeführt.<sup>1553</sup>
- 631 Das Gegenantragsrecht des Parlaments wird aus dessen Gesetzgebungskompetenz abgeleitet. Vereinzelt ist gesetzlich vorgeschrieben, dass das Parlament sein Gegenantragsrecht bei einem ausgearbeiteten Entwurf nur ausüben kann, wenn es diesen ablehnt.<sup>1554</sup> Eine solche Regelung beschneidet die Kompetenzen des Parlaments, ohne dass dem Stimmvolk dadurch ein Vorteil erwüchse, denn der Gegenantrag erlaubt diesem grundsätzlich eine differenziertere Willensäusserung.<sup>1555</sup> Stellt das Parlament einem Antrag einen Gegenantrag gegenüber, werden – Rückzug vorbehalten – beide Anträge dem Stimmvolk zum Beschluss vorgelegt, was heisst, dass der Antrag, unabhängig davon, ob das Parlament ihn angenommen hat oder nicht, vor das Volk kommt.

---

initiative in der Form eines Bundesbeschlusses der Volksabstimmung unterstellt; versäumt die Bundesversammlung die Behandlungsfrist, findet die Volksabstimmung stattdessen über den Initiativtext selbst statt (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 75; vgl. Komm ParlG, Art. 100-FÜZEŠÉRY/HÄUSLER, N 10).

<sup>1551</sup> Da inzwischen alle Kantone diese Möglichkeit ausdrücklich einräumen, hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche diese Möglichkeit als «Bestandteil des eidgenössischen und kantonalen Staatsrechts» auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage zuliess (BGE 113 Ia 46, 53 E. 5a, m.w.H.; BGE 91 I 189, 196 E. 2), für die kantonale Ebene seine Bedeutung verloren (vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1074).

<sup>1552</sup> Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 10. Das Gegenantragsrecht sollte es dem Parlament ermöglichen, den Inhalt eines verunglückt redigierten ausgearbeiteten Entwurfs mit einem eigenen Antrag dem Stimmvolk doch noch in einer korrekten Fassung vorzulegen.

<sup>1553</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Entstehungsgeschichte-EHRENZELLER et al., N 3; vgl. KUHN, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, 33 f. und 51–52.

<sup>1554</sup> Stellvertretend TI LEDP 131 II.

<sup>1555</sup> BGE 100 Ia 53, 57 E. 5b; ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 101, 158, 166 und 252.

Ergänzend zum Gegenantragsrecht des Parlaments ist auch ein Gegenantragsrecht einer anderen Behörde oder eines Teils des Stimmvolks denkbar. Es kann dabei unterschieden werden zwischen einem subsidiären Gegenantragsrecht (falls das Parlament von seinem Gegenantragsrecht keinen Gebrauch macht), einem Doppelantragsrecht (falls das Parlament von seinem Gegenantragsrecht Gebrauch macht) und einem selbständigen Gegenantragsrecht, welches unabhängig vom Gegenantragsrecht des Parlaments ist. Das bisherige Zürcher Gemeinderecht kannte ein subsidiäres Gegenantragsrecht der Exekutive.<sup>1556</sup> Im Kanton Bern ist der Volks-Alternativantrag als subsidiäres Gegenantragsrecht ausgestaltet, wohingegen der Kanton Nidwalden und beispielsweise die Berner Gemeinde Worb diesen als selbständiges Gegenantragsrecht ausgestalten.<sup>1557</sup> 632

Gegenanträge sind sowohl bei Sachanträgen als auch bei Ordnungsanträgen denkbar. Bei Ordnungsanträgen kommen sie im Urnsystem jedoch nicht vor. So sind Gegenanträge zu Volksinitiativen auf die Totalrevision der Verfassung nicht zulässig.<sup>1558</sup> Ein Gegenantrag zu einem Volksreferendum, das heisst eine Alternative zur Unterstellung eines Parlamentsbeschlusses unter die Volksabstimmung, ist ebenfalls nicht möglich.<sup>1559</sup> 633

In einigen Kantonen wird dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt, einer Vorlage, die dem Referendum untersteht, einen Gegenantrag gegenüberzustellen, der 634

---

<sup>1556</sup> Vgl. ZH GGalt 95 I; siehe dazu SAILE/BURGHERR/LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 157. Nach SAILE/BURGHERR handelte es sich nach dieser Terminologie um einen subsidiären Gegenantrag (SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 149 f.; anders GELINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 166, wobei auch er – in gegenteiligem Sinn – vom «subsidiären Charakter» schreibt). Nach THALMANN kann dieses Recht der Exekutive als (systemwidriges) «Relikt der in der ordentlichen Gemeindeorganisation viel stärkeren Stellung der Gemeindevorsteherchaft» und als eine Art Behördenreferendum angesehen werden (Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 95-THALMANN, N 1 f.). Das Gegenantragsrecht der Exekutive beschränkte sich nach Zürcher Gemeinderecht auf die von der Exekutive (oder allenfalls einer anderen Behörde, vgl. dazu Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 95-THALMANN, ibid., N 2) ausgearbeitete Vorlage, die vom Parlament abgelehnt wurde – Modifikationen daran waren unzulässig (GELINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 166; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 95-THALMANN, N 2).

<sup>1557</sup> Vgl. oben N 350.

<sup>1558</sup> Vgl. auch Komm GR KV, Art. 15-SCHULER, N 43. Eine Teilrevision der Verfassung ist keine Alternative zu einer Totalrevision, vgl. oben N 438.

<sup>1559</sup> Vgl. zum Ganzen auch oben N 305.

unter der Bedingung steht, dass es zu einer Volksabstimmung kommt; kommt es nicht zur Volksabstimmung, fällt der bedingte Gegenantrag («Eventualantrag») dahin.<sup>1560</sup>

**b) Zusammenwirken von Gegenantrag und Rückzugsrecht**

- 635 Die Möglichkeit der gesetzgebenden Behörde, einem Antrag aus dem Volk einen Gegenantrag gegenüberzustellen, sowie die Möglichkeit der Antragsteller, ihren Antrag zurückzuziehen, ermöglichen ein Feilschen um Kompromisse zwischen der gesetzgebenden Behörde und den Antragstellern.<sup>1561</sup> Erst gemeinsam erhalten die beiden Instrumente verfahrensrechtliches Gewicht<sup>1562</sup> – mit weitreichendem Einfluss auf das Funktionieren der direkten Demokratie. Antragsteller und gesetzgebende Behörde sind wegen des bevorstehenden Abstimmungsverfahrens, das weder einen der Anträge noch den Status quo bevorzugt, grundsätzlich unter vergleichbarem Zugzwang.<sup>1563</sup> Die Einschätzung der Chancen eines Antrags in einer Volksabstimmung entscheidet darüber, wie weit die gesetzgebende Behörde und die Antragsteller bereit sind, einander entgegenzukommen.<sup>1564</sup> Die Rückzugsermächtigten<sup>1565</sup> erhalten durch die beiden Instrumente eine ausgesprochen starke politische Position, die diese im Extremfall als Sonderausschuss für den betreffenden Politikbereich erscheinen lässt.
- 636 In dieser Konstellation kann der Antrag zum Verhandlungsgegenstand werden, der sich nicht mehr auf die mit dem Antrag anvisierte Normstufe beschränken

---

<sup>1560</sup> BE KV 63 II; auf kommunaler Ebene SG GG 75 I und II (bedingtes Gegenantragsrecht für die Exekutive (Rat) oder das Parlament einer Gemeinde); vgl. oben N 350 und 373.

<sup>1561</sup> Zur Frage, ab wann ein bestehendes Gesetzesvorhaben des Parlaments als Gegenantrag zu einem Antrag aus dem Volk anzusehen ist, vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 167–172; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2170.

<sup>1562</sup> Vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 22.

<sup>1563</sup> Ganz im Gegensatz zu früher, als der Status quo verfahrensrechtlich klar bevorzugt wurde und deshalb das Interesse der Antragsteller an einem Rückzug des Antrags wesentlich grösser war (vgl. ALBRECHT, *ibid.*, 23 f.).

<sup>1564</sup> Vgl. ALBRECHT, *ibid.*, 28; LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 323–326; WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, 157 und 159.

<sup>1565</sup> In sehr überschaubaren Verhältnissen allenfalls die Rückzugsberechtigten, vgl. dazu oben N 192–198.

muss.<sup>1566</sup> Entsprechend ist das Ziel von Volksinitiativen häufig, das Parlament in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen.<sup>1567</sup> Die Wirkung von Volksinitiativen auf das politische System im Allgemeinen und das Recht im Besonderen ist ausgeprägt und vielfältig.<sup>1568</sup>

**c) Ausübung des Gegenantragsrechts**

Im Falle eines Gegenantrags des Parlaments ist meist vorgesehen, dass anders als üblicherweise bei Parlamentsvorlagen, die dem Referendum unterstehen, kein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist.<sup>1569</sup> 637

Bei der allgemeinen Anregung bestehen unterschiedliche Regelungen bezüglich der Zulässigkeit von Gegenanträgen. Grundsätzlich liegt es in der Kompetenz des Parlaments, einer allgemeinen Anregung einen Gegenantrag gegenüberzustellen.<sup>1570</sup> Der Bundesversammlung ist es verwehrt, einer allgemeinen Anregung einen Gegenantrag gegenüberzustellen.<sup>1571</sup> Vereinzelt ist es dem Parlament überlassen, in welcher Formulierungsform es seinen Gegenantrag einer allgemeinen 638

<sup>1566</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 24; vgl. auch WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, 155 f.

<sup>1567</sup> Vgl. stellvertretend LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 322; ferner HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 374.

<sup>1568</sup> Für die Wirkung auf Bundesebene ausführlich ROHNER, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund.

<sup>1569</sup> Ausdrücklich etwa BL GPR 78a II Zweiter Satz.

<sup>1570</sup> Stellvertretend BS IRG 22 II; siehe ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 109 f.; CAVIEZEL, Die Volksinitiative, 97. Die Situation präsentiert sich bei der Einheitsinitiative grundsätzlich gleich, vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 155–157.

<sup>1571</sup> ParlG 103 i.V.m. 101; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 4-EHRENZELLER/NOBS, N 69; vgl. auch BSK BV, Art. 139-EPINEY/DIEZIG, N 51; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 N 71. Diese Regelung findet sich zum Teil auch auf kantonaler Ebene, so etwa im Kanton Schaffhausen (SH WahlG 77 I *e contrario*). HANGARTNER/KLEY begründen dies damit, dass ansonsten die Gefahr bestünde, «dass die Bundesversammlung die Konkretisierung der allgemeinen Anregung manipuliert, um ihrem Gegenentwurf bessere Chancen einzuräumen. Dass Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung keinen Gegenentwurf zu einer allgemeinen Anregung beziehungsweise zu ihrer durch das Volk verlangten Konkretisierung durch die Bundesversammlung vorsehen, hat also Gründe. Auf Grund der gegebenen Rechtslage darf somit der allgemeinen Anregung in keinem Stadium des Verfahrens ein (direkter) Gegenentwurf gegenübergestellt werden. Eine andere Regelung müsste gesetzlich ausdrücklich vorgesehen werden.» (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 881, Verweise unterdrückt). Dieses Argument

Anregung gegenüberstellt,<sup>1572</sup> oft ist ein solcher nur in der Form der allgemeinen Anregung zugelassen.<sup>1573</sup> Verbreitet hat das Parlament die Möglichkeit, einer aufgrund der allgemeinen Anregung von ihm ausgearbeiteten Umsetzungsvorlage einen Gegenantrag gegenüberzustellen.<sup>1574</sup>

**d) Ausübung des Rückzugsrechts**

- 639 Handelt es sich beim Rückzugsberechtigten um eine Einzelperson, so ist die Ausübung des Rückzugsrechts unproblematisch. Sobald es sich bei den Rückzugsberechtigten um eine Personenmehrzahl handelt, stellt sich die Frage, wieviele Rückzugsberechtigte dem Rückzug zustimmen müssen. Eine gesetzliche Regelung dieser Frage ist sehr empfehlenswert. Es stehen folgende Regelungen zur Verfügung: Eine sehr restriktive, aber vertretbare Ansicht ist, dass jeder einzelne Rückzugsberechtigte den Antrag zurückziehen muss.<sup>1575</sup> Weniger restriktiv ist die Regelung, die einer Mehrheit – allenfalls einer qualifizierten Mehrheit – der im Zeitpunkt des Rückzugs noch antragsberechtigten Rückzugsberechtigten die Entscheidung über den Rückzug zuspricht. Unvereinbar mit dem Antragsrecht wäre es dagegen, einen Rückzug bereits dann anzuerkennen, wenn durch die Rückzugserklärung eines oder mehrerer Rückzugsberechtigten das zur Antragstellung verlangte Unterschriftenquorum nicht mehr erreicht würde. Das Rückzugsrecht betrifft den Antrag, das Quorum hingegen das Antragsbegehren; das Quorum ist daher ohne Belang für das Rückzugsrecht.<sup>1576</sup> Fehlt eine gesetzliche Regelung

---

überzeugt insofern nicht, als implizit unterstellt wird, das Parlament sei ohne die Möglichkeit eines Gegenantragsrechts ein der allgemeinen Anregung wohlgesonnenes Gremium. Die Gegenüberstellung eines Gegenantrags hat meiner Ansicht nach keinen Einfluss darauf, dass das Parlament grosses Interesse daran hat, die allgemeine Anregung unvoreilhaft in einen Rechtstext umzusetzen. Im Interesse der Stimmberechtigten ist es vielmehr, das Gegenantragsrecht auch auf Bundesebene zuzulassen, vgl. auch Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 150.

<sup>1572</sup> Stellvertretend BS IRG 21 III Zweiter Satz.

<sup>1573</sup> Stellvertretend ZH KV 30 I (gleiche Formulierungsform). Zur Alternativität allgemeiner Anregungen siehe oben N 447.

<sup>1574</sup> Siehe dazu unten N 859.

<sup>1575</sup> DILLIER verlangt diese Behandlung bei Pluralinitiativen, siehe DILLIER, Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht, 289; so auch GEILINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, 108.

<sup>1576</sup> Das Gesetz sieht bei Anträgen von Behörden oder Körperschaften z.T. eine abweichende Regelung vor. So gilt bei der Gemeindeinitiative (Initiative, die den Gemeinden zusteht) der Rückzug häufig bereits dann als rechtmässig erfolgt, wenn diese

dieser Frage, kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der im Zeitpunkt des Rückzugs noch antragsberechtigten Rückzugsberechtigten über den Rückzug entscheiden kann.<sup>1577</sup>

Die Frage nach dem erforderlichen Quorum für einen Rückzugsbeschluss stellt sich auch für den Fall, dass das Rückzugsrecht delegiert wurde. Das Gesetz sieht meist vor, dass die Mehrheit der Rückzugsermächtigten entscheiden kann,<sup>1578</sup> wobei präzisiert wird, dass die Mehrheit der in der betreffenden Angelegenheit noch stimmberechtigten<sup>1579</sup> Rückzugsermächtigten verlangt wird.<sup>1580</sup> Dieses Mehrheitsanfordernis dürfte auch bei fehlender gesetzlicher Regelung gelten.<sup>1581</sup> Teils lässt das Gesetz auch autonome Regelungen des Rückzugsverfahrens zu.<sup>1582</sup> Ist ein Initiativkomitee rückzugsermächtigt, ist noch auf Folgendes hinzuweisen: Um als

640

---

durch die Rückzugserklärung einer oder mehrerer Gemeinden nicht mehr von der vorgeschriebenen Anzahl Gemeinden unterstützt wird (siehe BL GPR 81c III; GR GPR 67 II). Da die Regelung vorweg bekannt ist, erscheint sie aus demokratietheoretischer Sicht unproblematisch, doch führt sie zu Rechtsunsicherheit. Diese kommt daher, dass das Zustandekommen einer Gemeindeinitiative durch einen Entscheidungswandel weniger Akteure rückgängig gemacht werden kann. Im Grunde handelt es sich beim «Rückzugsrecht» bei dieser Regelung nicht um das Recht, einen Antrag zurückzuziehen, sondern um das Recht, die Unterstützungsbekundung zurückzuziehen, welche zugunsten eines Antragsbegehrens geäußert wurde.

<sup>1577</sup> Nur so erscheint bei gleichzeitiger Gleichbehandlung aller Rückzugsberechtigten die Möglichkeit eines Rückzugs überhaupt realistisch.

<sup>1578</sup> Auf Bundesebene: BPR 73 I; auf kantonaler Ebene bspw.: VS kGPR 108 Bst. d; ZH GPR 138c I. Eine Zweidrittelmehrheit verlangt dagegen NW WAG 11 I; sogar Einstimmigkeit bspw. TG Arbon V 10 III Zweiter Satz. Das Gesetz kann das Mehrheitserfordernis auch offenlassen, vgl. BS Riehen GPR 36 I: «Jede Initiative kann von einer im voraus bestimmten Mehrheit der dem Initiativkomitee noch angehörnden Mitglieder zurückgezogen werden.»

<sup>1579</sup> Da die Unterscheidung zwischen Antragsberechtigten und Stimmberechtigten im geltenden Recht bisher nicht vorgenommen wurde, findet sich in den Gesetzen durchweg der Begriff der «stimmberechtigten Mitglieder». Bestehen Unterschiede zwischen dem Personenkreis der Antragsberechtigten und jenem der Stimmberechtigten, ist darauf hinzuweisen, dass jeweils die «antragsberechtigten» Mitglieder gemeint sind, da das Rückzugsrecht mit dem Antragsrecht verbunden ist.

<sup>1580</sup> Vgl. BPR 73 I Zweiter Satz; auf kantonaler Ebene bspw. AG GPR 61 I Zweiter Satz; TG StWG 79 III; SG 39 Bst. d.

<sup>1581</sup> So HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2098; Einstimmigkeit verlangt dagegen KUHN, Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde, 254.

<sup>1582</sup> Vgl. bspw. AG GPR 61 I.

Willenserklärung des Initiativkomitees zu gelten, muss die Rückzugserklärung Ausdruck des Willens einer zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich bestehenden Mehrheit der noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees sein. Die über einen längeren Zeitraum gesammelten Unterschriften wären ungenügend, da sie nicht gewährleisten können, dass die Rückzugserklärung je die Mehrheit der Rückzugsberechtigten hinter sich geschart hat. Angesichts der Tragweite der Rückzugsermächtigung und der Verbindlichkeit einer Rückzugserklärung sollte sich die zuständige Behörde im Zweifelsfall rückversichern, dass die Voraussetzungen eines Rückzugs tatsächlich gegeben sind respektive zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben waren.

- 641 Der spätestzulässige Zeitpunkt für einen Rückzug ist uneinheitlich und wird je nach Antragsart und Verfahren unterschiedlich festgelegt.<sup>1583</sup> Der spätestmögliche Zeitpunkt ist zu Beginn des Abstimmungsverfahrens;<sup>1584</sup> je nachdem, wie die Stimme abgegeben werden kann, ist dieser Zeitpunkt unterschiedlich zu eruieren.<sup>1585</sup> Aus Rechtssicherheitsgründen wird meist ein früherer Zeitpunkt im Verfahren gewählt:<sup>1586</sup> Ausgearbeitete Entwürfe können meist bis zur Annahme durch das Parlament<sup>1587</sup> oder bis zum Ansetzen der Volksabstimmung respektive bis zur Veröffentlichung des entsprechenden Beschlusses zurückgezogen werden.<sup>1588</sup> Verbreitet sind auch feste Verwirkungsfristen für den Rückzug, die etwa mit der

---

<sup>1583</sup> Vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1080; und KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 381.

<sup>1584</sup> Vgl. HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 82.

<sup>1585</sup> Namentlich wenn die briefliche Stimmabgabe zulässig ist, beginnt der Abstimmungsvergang mit der Zustellung der Abstimmungsunterlagen. In diesem Sinne dürfte auch TI LEDP 127 I (siehe Fn. 1588) auszulegen sein.

<sup>1586</sup> FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 736 Fn. 91; und HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 83.

<sup>1587</sup> Nämlich in Gemeinwesen, in denen sich das Parlament durch die Annahme des Antrags diesen zu eigen machen und das Volksinitiativverfahren dadurch beenden kann (vgl. dazu oben N 626 und 628; vgl. stellvertretend NE LDP 111 I; und FR PRG 118 I).

<sup>1588</sup> Vgl. bspw. BPR 73 II Erster Satz; AG GPR 61 II Erster Satz; GR GPR 62 II Erster Satz; LU StRG 146 I; NW WAG 11 I; OW AbstG 53k III; UR WAVG 76 II setzt dem Zeitpunkt der Ansetzung der Volksabstimmung jenen der behandelnden Gemeindeversammlung gleich. Für die Verfassungsinitiative auf Totalrevision sieht TI KV 84 II gar die Durchführung der Vorabstimmung als letztmöglichen Zeitpunkt für den Rückzug vor.

Veröffentlichung des Abstimmungstermins,<sup>1589</sup> dem Eintretensbeschluss des Parlaments beziehungsweise des Gemeinderates<sup>1590</sup> oder mit der Behandlung durch das Parlament<sup>1591</sup> zu laufen beginnen.<sup>1592</sup> Eine allgemeine Anregung kann typischerweise bis zum Zustimmungsbeschluss der gesetzgebenden Behörde<sup>1593</sup> oder

<sup>1589</sup> Vgl. AR GPR 58 II Bst. b bei Volksinitiativen auf Gemeindeebene: bis zum 5. Tag nach Veröffentlichung des Abstimmungstermins; VD LEDP 98 I: bis zum 30. Tag nach Veröffentlichung des Abstimmungstermins (sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene).

<sup>1590</sup> GE LEDP 93 I: 30 Tage nach Veröffentlichung des Eintretensbeschlusses und der allfälligen Annahme eines Gegenvorschlags durch das Parlament oder den Gemeinderat.

<sup>1591</sup> AR GPR 58 II Bst. a (bei Volksinitiativen auf kantonaler Ebene): bis zum 3. Tag nach der zweiten Lesung im Kantonsrat; JU LDP 91 II: 30 Tage nach a) der Annahme eines Gegenvorschlags durch das Parlament, b) dem ablehnenden Parlamentsbeschluss über die Volksinitiative, c) Ablauf einer zweijährigen Frist seit der Gültigerklärung der Volksinitiative, falls das Parlament sie nicht behandelt hat; FR PRG 118 II: 30 Tage seit dem Beschluss über die Volksinitiative (auf Gemeindeebene gilt diese Regelung gemäss FR PRG 141 IV sinngemäss); SG RIG 56 I–III: bis 7 Tage nach dem Beschluss über die Initiative bzw. den Gegenvorschlag oder bis zum Ablauf der Behandlungsfrist; SO GpR 140 I und II: bis 10 Tage nach dem Beschluss über die Initiative bzw. über den Gegenvorschlag; VS kGPR 111 I: bis 30 Tage nach der Veröffentlichung des Beschlusses über die Volksinitiative; TI LEDP 127 II (auf kantonaler Ebene): bis 8 Tage seit dem Beschluss über eine Gesetzesinitiative oder Verfassungsinitiative auf Teilrevision; und TI LEDP 78 III (auf kommunaler Ebene): bis 8 Tage nach der Veröffentlichung des ablehnenden Gemeinderatsbeschlusses über die Volksinitiative.

<sup>1592</sup> Folgende weitere Regelungsbeispiele können genannt werden: Nach GL GG 38 I kann ein Antrag bis 30 Tage vor der Urnenabstimmung zurückgezogen werden. TG StWG 83 II legt fest, dass die Staatskanzlei im Falle eines Gegenvorschlags vor Ansetzung der Volksabstimmung den Mitgliedern des Initiativkomitees eine 30-tägige Frist zu einem allfälligen Rückzug eröffnen muss.

<sup>1593</sup> Vgl. bspw. AG GPR 61 II Zweiter Satz; GR GPR 62 II Zweiter Satz. Anders BS IRG 12 III, wonach ein Rückzug bis zur Ansetzung des Abstimmungstermins über die Umsetzungsvorlage (die «definitive Vorlage») zulässig ist. Der Rückzug einer allgemeinen Anregung nach der Ausarbeitung der Umsetzungsvorlage durch das Parlament (das geschieht, wenn das Parlament mit der allgemeinen Anregung einverstanden ist) bewirkt, dass diese Umsetzungsvorlage bloss dem fakultativen Referendum untersteht (BS IRG 21 II Zweiter Satz). Auch nach der Annahme der allgemeinen Anregung in der Volksabstimmung bewirkt der «Rückzug der Initiative» bloss, dass die Umsetzungsvorlage nur dem fakultativen Referendum unterliegt (ausser es handle sich um eine Änderung der Kantonsverfassung) resp. für den Fall, dass das Parlament einen Alternativvorschlag eingebracht hat, dass nur dieser dem fakultativen Referendum unterliegt (BS IRG 22 IV).

bis zum Ansetzen der Volksabstimmung zurückgezogen werden.<sup>1594</sup> Bevor sie die Volksabstimmung ansetzt, gibt die zuständige Behörde den Rückzugsberechtigten Gelegenheit zum Rückzug; ein allfälliger Rückzugsbeschluss ist der zuständigen Behörde schriftlich mitzuteilen und wird amtlich veröffentlicht.<sup>1595</sup>

- 642 Das Rückzugsrecht wird häufig so eingeräumt, dass es unwiderruflich ist, da ein Antrag vom Antragsteller nur so glaubwürdig als Verhandlungspfand eingesetzt werden kann. Das Rückzugsrecht kann, wo dies gesetzlich vorgesehen ist, auch unter der Bedingung ausgeübt werden, dass kein Referendum gegen einen Alternativvorschlag zum ausgearbeiteten Entwurf ergriffen wird oder zustande kommt.<sup>1596</sup> Wird der Rückzug unter einer gesetzlich nicht vorgesehenen Bedingung erklärt, hat dies meist die Ungültigkeit der Rückzugserklärung zur Folge.<sup>1597</sup> Durch die gesetzliche Zulassung eines solchen bedingten Rückzugs wird die Entscheidungskompetenz der Rückzugsermächtigten im Gegensatz zum «Teilrückzug»<sup>1598</sup> nicht ausgeweitet und sie erscheint auch insofern unproblematisch.

**e) Wirkung des Rückzugs auf Gegenanträge**

- 643 Im Falle eines Rückzugs einer Volksinitiative verliert der dieser gegenübergestellte Gegenantrag in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs seine Alternativität und steht nunmehr als einziger Änderungsvorschlag dem Status quo gegenüber. Er kann in der Folge wie ein gewöhnlicher Parlamentsbeschluss im ordentlichen Verfahren behandelt werden,<sup>1599</sup> somit also obligatorisch dem

---

<sup>1594</sup> Vgl. zum Ganzen Komm BE GG, Art. 18-FRIEDLI, N 7.

<sup>1595</sup> Stellvertretend ZH VPR 66 I–III.

<sup>1596</sup> Auf Bundesebene BPR 73a II und III; auf kantonaler Ebene BE PRG 157; und ZH GPR 138 d. Die Möglichkeit eines bedingten Rückzugs kann gesetzlich auch ausdrücklich ausgeschlossen werden, so SG RIG 55 II.

<sup>1597</sup> So VPR 25 I<sup>quater</sup>. Dagegen sind nach UR WAVG 76 III «allfällige Vorbehalte bei einem Rückzug [...] nicht zu berücksichtigen».

<sup>1598</sup> Vgl. dazu oben N 84 f.

<sup>1599</sup> Stellvertretend SG RIG 58; SO GpR 140 IV; und ZH GPR 138c II. Bei fehlender gesetzlicher Regelung dürfte diese Behandlung naheliegen, da es sich dabei unabhängig des ursprünglichen Auslösers um einen Akt des Parlaments handelt.

Referendum<sup>1600</sup> oder dem fakultativen Referendum<sup>1601</sup> unterstellt werden oder dahinfallen<sup>1602, 1603</sup>.

Hat der parlamentarische Gegenantrag dagegen die Form der allgemeinen Anregung, kann das Parlament im Falle eines Rückzugs der Volksinitiative dazu verpflichtet sein, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, so als hätte das Volk den Gegenantrag in einer Volksabstimmung angenommen.<sup>1604</sup> 644

## D. Abstimmungsempfehlung

### 1. Das Parlament als Urheber

Das Parlament (beziehungsweise die Exekutive, wenn ein solches fehlt) ist im Rahmen seiner Beratungsfunktion gegenüber dem Stimmvolk berechtigt<sup>1605</sup> und in einigen Gemeinwesen sogar verpflichtet,<sup>1606</sup> eine Abstimmungsempfehlung 645

<sup>1600</sup> NW KV 55 IV.

<sup>1601</sup> Im Kanton Neuenburg werden parlamentarische Gegenanträge zu zurückgezogenen Gesetzesinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs dem fakultativen Referendum unterstellt (NE LDP 110 IV), was nicht ihrer Behandlung im ordentlichen Verfahren entsprechen muss. Da nicht alle Parlamentsverordnungen (décrets) dem fakultativen Referendum unterstehen (siehe NE LDP 119), das Parlament eine Gesetzesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als Parlamentsverordnung umsetzen und ihr einen Gegenvorschlag auf gleicher Normstufe gegenüberstellen kann, ist es möglich, dass eine an sich nicht dem fakultativen Referendum unterstehende Parlamentsverordnung diesem wegen ihrer Ausarbeitung als parlamentarischer Gegenantrag zu unterstellen ist.

<sup>1602</sup> Vgl. VD LEDP 98a, wo das Parlament das Dahinfallen seines Gegenantrags im Falle eines Rückzugs der Volksinitiative vorsehen kann. STÄHELIN schliesst diese Möglichkeit für den Fall aus, dass der Rückzug der Volksinitiative zugunsten des parlamentarischen Gegenantrags zurückgezogen wurde (Komm TG KV<sup>2</sup>, § 27-STÄHELIN, N 16).

<sup>1603</sup> ALBRECHT hält es für zwingend, dass ein parlamentarischer Gegenantrag bei Rückzug der Volksinitiative bestehen bleibt (ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 140). Das Dahinfallen des Gegenantrags im Falle des Rückzugs des Hauptantrags ist m.E. unproblematisch, wenn diese Folge vorgängig bekannt ist.

<sup>1604</sup> Vgl. ZH GPR 138c III (i.c. ist der Regierungsrat für die Ausarbeitung zuständig).

<sup>1605</sup> Stellvertretend AR GPR 59 I; SG RIG 44 I; VS KV 34 III. Die Zulässigkeit einer Stellungnahme des Parlaments zu einer Volksinitiative wurde auf Bundesebene von Beginn weg als selbstverständlich angenommen (vgl. KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte II, 660).

<sup>1606</sup> Eine solche Pflicht wird in BV 139 V Zweiter Satz für die Bundesversammlung bei Volksinitiativen auf Teilrevision der Verfassung statuiert (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-

abzugeben.<sup>1607</sup> Bei der Abstimmungsempfehlung handelt es sich um eine rechtlich unverbindliche, aber politisch bedeutende formelle Erklärung des Parlaments,<sup>1608</sup> allenfalls (auch) der Exekutivbehörde,<sup>1609</sup> mit der die Annahme oder Ablehnung eines Antrags empfohlen wird. Zu unterscheiden ist zwischen der Abstimmungsempfehlung, die von einer involvierten Behörde aus der rechtlichen und politischen Prüfung im Rahmen des Verfahrens hervorgeht, und einer solchen, die während des Abstimmungskampfes abgegeben wird. An dieser Stelle interessieren nur die ersten Empfehlungen. Nur sie sind institutionalisierter Teil des direktdemokratischen Verfahrens und finden Eingang in die Abstimmungsbroschüre.

- 646 Eine Abstimmungsempfehlung erübrigt sich nur beim Referendum;<sup>1610</sup> ansonsten erscheint es sinnvoll, wenn die oberste politische Behörde zu jedem Antrag und unabhängig von dessen Art Stellung nimmt. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage ist für die Abgabe einer Abstimmungsempfehlung des Parlaments angesichts dessen Funktion meiner Ansicht nach nicht erforderlich.

---

EHRENZELLER/NOBS, N 79; Komm ParlG, Art. 100-FÜZESSÉRY/HÄUSLER, N 8; a.A. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 575 f.). Im Falle einer Volksinitiative auf Totalrevision wird eine solche Abstimmungsempfehlung immerhin als zulässig erachtet (Komm ParlG, Art. 96-HÄUSLER, N 4 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44 N 47); einzelne Kantone sehen die Abstimmungsempfehlung auch für diesen Fall ausdrücklich vor (stellvertretend VD LEDP 99 II). Unbefriedigend ist die Rechtslage auf Bundesebene, wo die Pflicht zur Abstimmungsempfehlung nicht durch ein zwingendes Einigungsverfahren zwischen den beiden Räten sichergestellt wird (vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 79) und selbst die Regelung der Behandlungsfrist in ParlG 106 dieser Konstellation ungenügend Rechnung trägt (vgl. Komm ParlG, Art. 106-FÜZESSÉRY, N 15). Einzelne Kantone sehen ebenfalls eine solche Pflicht vor, vgl. GE KV 61 I; und SH KV 29 I.

<sup>1607</sup> Im Lichte der Abstimmungsfreiheit ist eine Abstimmungsempfehlung zulässig (BGE 139 I 2, 14 E. 6.2; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1207; AUER, Das Bild des Stimmbürgers, 26).

<sup>1608</sup> Vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 80.

<sup>1609</sup> Siehe dazu unten N 647–650.

<sup>1610</sup> Im Falle eines Referendums wird ein Parlamentsbeschluss der Volksabstimmung unterworfen, mit welchem das Parlament zur Sache abschliessend Stellung genommen hat. Dagegen ist die Stellungnahme im Falle eines Volks-Alternativvorschlags nicht überflüssig, weil das Parlament diesen, wenn nicht seinem Parlamentsbeschluss, so doch dem Status quo vorziehen könnte.

## 2. Zusätzliche Urheber

Zum Teil wird es auch anderen Behörden als dem Parlament erlaubt, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben. Eine solche Empfehlung tritt neben diejenige des Parlaments und kann diese konkurrenzieren. Während sich die Kompetenz zur Abstimmungsempfehlung beim Parlament aus seiner Funktion ergibt, ist dies bei einer anderen Behörde nicht im gleichen Mass der Fall. Auch angesichts der Konkurrenzierung mit der Stellungnahme des Parlaments ist deshalb eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Stellung einer Abstimmungsempfehlung durch eine andere Behörde zu fordern. 647

Da die Abstimmungsempfehlung eine politische Bewertung des betreffenden Geschäfts ist, steht die Abstimmungsempfehlung der Regierung als demokratisch legitimierte Behörde neben dem Parlament im Vordergrund. 648

Auf Bundesebene wird dem Bundesrat ein solches Recht nur sehr beschränkt eingeräumt, denn er darf keine von der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben.<sup>1611</sup> Begründet wird das insbesondere damit, dass das Stimmvolk ansonsten zum «Schiedsrichter» zwischen den beiden Behörden würde.<sup>1612</sup> Diese Begründung überzeugt nicht.<sup>1613</sup> Das Stimmvolk stimmt über ein Geschäft und nicht über eine Behörde oder deren Sichtweise ab; der Volkentscheid ist kein Plebiszit. Der Exklusivitätsanspruch der Abstimmungsempfehlung des Parlaments ist politisch begründet; dieser soll ihr ein stärkeres Gewicht sichern. Er lässt sich durch die Stellung des Parlaments als oberste Behörde des Bundes rechtfertigen.<sup>1614</sup> 649

<sup>1611</sup> BPR 10a IV. Die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» empfahl der Bundesrat aufgrund dieser Rechtsgrundlage *contre cœur* zur Ablehnung (vgl. dazu BIAGGINI, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, 540). Immerhin ist es ihm erlaubt, keine Stellung zu nehmen und in der Abstimmungsbroschüre auch Aspekte aufzunehmen, die in der Stellungnahme der Bundesversammlung nicht angesprochen wurden, oder gar auf seine im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretene, vom Parlament abweichende Position hinzuweisen (vgl. EJPD/BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Die Informationspflicht des Bundesrates bei Abstimmungsvorlagen, 4–7; und SGK BV<sup>3</sup>, Art. 139 Abs. 5-EHRENZELLER/NOBS, N 80).

<sup>1612</sup> Vgl. EJPD/BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Die Informationspflicht des Bundesrates bei Abstimmungsvorlagen, 7.

<sup>1613</sup> Vgl. auch die Kritik bei SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, 931.

<sup>1614</sup> Vgl. BV 148 I.

650 Verschiedene Kantone erlauben die Abgabe – auch gegensätzlicher – Abstimmungsempfehlungen von Regierung und Parlament.<sup>1615</sup> Das ist unter dem Blickwinkel der Abstimmungsfreiheit nicht zu beanstanden. Tatsächlich trägt eine begründete Zweitmeinung einer kompetenten, vertrauenswürdigen und demokratisch legitimierten Behörde zum besseren Verständnis und zur besseren politischen Einordnung einer Vorlage bei – mehr, als dass durch gegensätzliche behördliche Empfehlungen bei den Stimmberechtigten Verwirrung gestiftet werden könnte.

### 3. Beschränkung der Empfehlungsoptionen

#### a) Ziel der Widerspruchsfreiheit

651 Den Entscheid über die Abstimmungsempfehlung trifft das Parlament (implizit) mit der Schlussabstimmung über die Annahme oder Ablehnung des Antrags und über einen allfälligen Gegenantrag oder allenfalls getrennt, in Anschluss an diese.<sup>1616</sup> Behördliche Information hat widerspruchsfrei zu sein, was miteinschliesst, dass eine Abstimmungsempfehlung des Parlaments der parlamentarischen Schlussabstimmung über die Behandlung des Antrags nicht widerspricht.<sup>1617</sup> Bei Gegenanträgen und allgemeinen Anregungen kann fraglich erscheinen, welche Abstimmungsempfehlung widersprüchlich wäre.

---

<sup>1615</sup> ZH GPR 64 I Bst. d; vgl. FR PRG 117 III. Im Kanton Zug ist es dem Regierungsrat «aus verfassungsrechtlichen Überlegungen» erlaubt, eine vom Kantonsrat abweichende Empfehlung abzugeben (ZG RLAA 2 XI; vgl. SÄGESSER, Volksabstimmung über eine bundesrechtswidrige Vorlage, 42).

<sup>1616</sup> Die Abstimmungsfreiheit der Parlamentarier verlangt, dass sie getrennt von der Schlussabstimmung über den Antrag betreffend die Abstimmungsempfehlung beschliessen können; mit der Möglichkeit, einen Ordnungsantrag zur Trennung der Abstimmungen zu stellen, ist diesem Anspruch Genüge getan (KÖLZ, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen, 411–414).

<sup>1617</sup> Dies ergibt sich aus der Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten, siehe BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 191; KÖLZ, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen, 407–411. Die «ausserordentliche» Ausnahmesituation einer erdrutschartigen Veränderung der Zusammensetzung des Parlaments zwischen den beiden Abstimmungen (KÖLZ, *ibid.*, 407) dürfte kaum je eintreten.

**b) Bei Gegenanträgen**

Im Falle, dass das Parlament der Volksinitiative einen Gegenantrag gegenüberstellt, ist es häufig gesetzlich dazu verpflichtet, die Annahme des Gegenantrags sowohl gegenüber dem Status quo als auch gegenüber der Volksinitiative zu empfehlen.<sup>1618</sup> Das wird auch von der Lehre grundsätzlich unterstützt und erscheint logisch: *Prima facie* wäre es widersprüchlich, wenn das Parlament in der Schlussabstimmung einen Gegenantrag annähme, diesen in der Folge jedoch zur Ablehnung empfähle. Eine solche Widersprüchlichkeit setzt voraus, dass der Gegenantrag dem Parlament als Mittel dient, seine Wunschregelung der Volksinitiative konkurrierend gegenüberzustellen. Das dürfte zwar der Normalfall sein, doch bestehen Ausnahmen.

Die Möglichkeit des Parlaments, einen Gegenantrag zu stellen, wurde ursprünglich als Mittel angepriesen, schlecht formulierten Volksinitiativen einen überarbeiteten, rechtskonformen Vorschlag mit gleichem Inhalt gegenüberzustellen.<sup>1619</sup> Es ging somit nicht darum, dem Parlament die Gelegenheit zu geben, seine Wunschvorstellung zum aufgegriffenen Thema dem Stimmvolk vorzuschlagen, sondern darum, dass bei juristisch wackligen Volksinitiativen Abhilfe geleistet wird. Wird ein ungewollter Sachantrag schon angenommen, dann wenigstens in einer juristisch vertretbaren Fassung. In dieser auch heute möglichen Konstellation muss das Parlament «seinen» Gegenantrag nur gegenüber der Volksinitiative, aber keineswegs gegenüber dem Status quo bevorzugen. Ebenso kann das Parlament eine Volksinitiative zwar bevorzugen, den Stimmberechtigten jedoch eine Alternative hierzu anbieten wollen.<sup>1620</sup> Diese Präferenzordnungen sind zulässig und widerspruchsfrei, weshalb das Parlament diese auch bei der Abstimmungsempfehlung sollte äussern können.

**c) Bei Umsetzungsvorlagen aufgrund einer allgemeinen Anregung**

Muss das Parlament eine gegen seinen Willen in der Volksabstimmung angenommene Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung umsetzen, stellt sich ebenfalls die Frage, welche Abstimmungsempfehlung es dazu abgeben darf. Diese Frage hängt von der rechtlichen Einordnung dieser Umsetzungsvorlage ab. Es

<sup>1618</sup> Vgl. GR GPR 69 II Zweiter Satz (ausgearbeiteter Entwurf), 70 II Zweiter Satz (allgemeine Anregung) und 71 III Zweiter Satz (Umsetzungsvorlage zur allgemeinen Anregung).

<sup>1619</sup> Vgl. Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 131.

<sup>1620</sup> Vgl. Komm ParlG, Art. 102-HÄUSLER, N 4.

handelt sich bei ihr jedenfalls nicht um einen Erlass, der ausschliesslich dem Parlament zuzuordnen ist.<sup>1621</sup> KÖLZ hält es für widersprüchlich und damit unzulässig, wenn das Parlament eine ablehnende Abstimmungsempfehlung abgeben kann, nachdem es die Umsetzungsvorlage in der Schlussabstimmung ja angenommen hat; dagegen hält er es im Hinblick auf die Abstimmungsfreiheit der Parlamentarier für zwingend, dass sich das Parlament einer Abstimmungsempfehlung enthalten kann.<sup>1622</sup> Ist das Parlament zur Abgabe einer Stellungnahme verpflichtet, müsste nach dieser Sicht bei der Umsetzungsvorlage einer allgemeinen Anregung ausnahmsweise von dieser Pflicht abgesehen werden.

- 655 Die Frage nach der Widersprüchlichkeit einer parlamentarischen Empfehlung bei einer Umsetzungsvorlage zu einer allgemeinen Anregung offenbart im Grunde nur die Unzulänglichkeiten jenes Instruments und Verfahrens. Ein einfaches «Ja» oder «Nein» als Abstimmungsempfehlung – und selbst eine «Enthaltung» – wird der Interessenlage und der Funktion des Parlaments nicht gerecht. Die Abstimmungsempfehlung müsste im Grunde lauten, dass die vorgeschlagene Umsetzungsvorlage empfohlen wird, sollte das Stimmvolk die allgemeine Anregung immer noch umsetzen wollen.<sup>1623</sup> Wird die allgemeine Anregung durch Ablehnung der vorgeschlagenen Umsetzungsvorlage in der Volksabstimmung abgeschrieben,<sup>1624</sup> findet zwangsläufig eine Vermischung der Grundsatzfrage und der Umsetzungsvorlage statt, was eine Abstimmungsempfehlung, die sich auf «Ja» oder «Nein» beschränkt, immer problematisch erscheinen lässt. Hat das Parlament, wie dies häufig der Fall ist,<sup>1625</sup> das Recht, der Umsetzungsvorlage einen eigenen Gegenantrag gegenüberzustellen, verkompliziert sich die Ausgangslage weiter. Vor diesem Hintergrund ist zu verlangen, dass das Parlament differenziert zur allgemeinen Anregung, zu deren Umsetzungsvorlage und zu einem allfälligen eigenen Gegenantrag Stellung nimmt. Der Verzicht auf eine Abstimmungsempfehlung würde dieser potenziell komplexen Sachlage ohnehin nicht gerecht.

---

<sup>1621</sup> ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 109; vgl. Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, N 150 Komm BV 1874, Art. 121/122-WILDHABER, *ibid.*, N 131; ferner HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, 25 Fn. 43; MATTERN, Die Gesetzesinitiative im Bund und in den Kantonen, 217 f.; a.A. GANDER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, 393.

<sup>1622</sup> KÖLZ, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen.

<sup>1623</sup> Die Qualität der Umsetzungsvorlage darf jedenfalls nur Grund für eine positive Abstimmungsempfehlung sein.

<sup>1624</sup> Vgl. dazu unten N 856–866.

<sup>1625</sup> Siehe dazu unten N 859.

## E. Ankündigung von Urnenabstimmungen und Versammlungen

### 1. Ziel

Die offizielle Ankündigung einer Abstimmung oder Versammlung bezweckt, die 656  
Stimmberechtigten rechtzeitig und angemessen über den Termin und die Verhandlungsgegenstände (im Versammlungssystem) oder Anträge (im Urnensystem) zu informieren und ihnen die Entscheidungsgrundlagen zugänglich zu machen.<sup>1626</sup> Sie dient damit der Sicherstellung, dass der Volkswille des jeweiligen Gemeinwesens unverfälscht festgestellt werden kann.<sup>1627</sup> Eine lückenhafte oder verspätete Ankündigung kann auch dazu führen, dass der Stimmkörper für die Beschlussfassung nicht richtig zusammengesetzt ist, was gegen BV 34 I verstiesse und zur Kasation der von diesem gefassten Beschlüsse führen kann.<sup>1628</sup>

### 2. Einberufung der Versammlung

Nur eine ordnungsgemäss einberufene Versammlung kann als Staatsorgan handeln und gültig Beschlüsse fassen.<sup>1629</sup> In der Literatur zum Versammlungssystem wird das Einberufungsrecht in einen materiellen (die Anordnung der Versamm-

<sup>1626</sup> Vgl. Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1. Bei der jeweiligen Regelung der behördlichen Informationspflicht handelt es sich nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht um blosse Ordnungsvorschriften (BGE 132 I 104, 108 E. 3.1 [= Pra 95 (2006) Nr. 139]; BGE 98 Ia 602, 610 E. 9 [= Pra 62 (1973) Nr. 85]; BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 231; a.A. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2548). Meiner Ansicht nach ist im Zweifel über die Natur der gesetzlichen Frist für die Zustellung der behördlichen Informationen grundsätzlich von einer Verwirkungsfrist auszugehen und damit dem Bundesgericht zu folgen. Jedoch sehe ich keinen Grund, weshalb es einem Gemeinwesen angesichts seiner Organisationsautonomie verwehrt sein sollte, diesbezüglich ausdrücklich eine Ordnungs- anstelle einer Verwirkungsfrist festzulegen, solange im Einzelfall eine rechtzeitige Zustellung gewährleistet ist.

<sup>1627</sup> BGE 132 I 104, 108 E. 3.1 [= Pra 95 (2006) Nr. 139]; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 110–120; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 231 f.; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 136; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1206.

<sup>1628</sup> BGE 114 Ia 42, 46 f. E. 4c; BGE 104 Ia 236, 238–240 E. 2b und c; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 5.

<sup>1629</sup> Vgl. stellvertretend AG GG 22 III; VS GemG 12 Erster Satz.

lung) und einen formellen Aspekt (die Festsetzung des Zeitpunkts und Tagungsorts der Versammlung) unterteilt.<sup>1630</sup> Sowohl das formelle als auch das materielle Einberufungsrecht liegen auf Gemeindeebene grundsätzlich in der Kompetenz des Gemeindevorstands.<sup>1631</sup> Aber auch die Stimmberechtigten können durch einen entsprechenden Beschluss innerhalb<sup>1632</sup> oder durch einen entsprechenden Pluralantrag ausserhalb der Versammlung die Einberufung einer Versammlung innert einer bestimmten Frist veranlassen;<sup>1633</sup> sie besitzen somit ebenfalls das materielle Einberufungsrecht.<sup>1634</sup> Keines materiellen Einberufungsrechts bedarf es, wenn die Versammlung an fix festgelegten Tagen (und Orten) tagt, wie dies bei den ordentlichen Landsgemeindeversammlungen der Fall ist.<sup>1635</sup>

- 658 Da die Stimmberechtigten alle wesentlichen Beschlüsse im Versammlungssystem in der Versammlung selbst fassen, kommt der materiellen Einberufung einer Versammlung eine wichtige Funktion zu.<sup>1636</sup> Der Gemeinderat beruft die Gemeindeversammlung grundsätzlich je nach Bedürfnis (Geschäftslast und Dringlichkeit

---

<sup>1630</sup> HEINIGER hat diese Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Einberufungsrecht in Anlehnung an die entsprechende Unterteilung GIACOMETTIS beim Selbstversammlungsrecht der Parlamente (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 347) eingeführt (HEINIGER, Der Gemeinderat, 116; vgl. dazu SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 259 Fn. 25; und STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 219 Fn. 2). Sie hat sich in der gemeinderechtlichen Literatur etabliert (vgl. stellvertretend BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 139; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 318–323).

<sup>1631</sup> Stellvertretend AG GG 22 I; BL GG 54 I; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 126; Komm ZH GG, § 18-GRIFFEL, N 5; HEINIGER, Der Gemeinderat, 116; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 12; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 42-THALMANN, N 1.

<sup>1632</sup> Siehe oben N 269.

<sup>1633</sup> Vgl. dazu oben N 332–334 und N 559.

<sup>1634</sup> Vgl. STÖCKLI, Die politischen Rechte, 181. Von diesem materiellen Einberufungsrecht wird relativ selten Gebrauch gemacht, vgl. oben N 560.

<sup>1635</sup> Vgl. RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 292; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 219. Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden tagt ordentlicherweise immer noch am letzten Sonntag im April (AI KV 19 II), jene des Kantons Glarus am ersten Sonntag im Mai (GL KV 63 I), vgl. dazu HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 157. Ausserordentliche Landsgemeindeversammlungen kommen dagegen selten vor, vgl. oben N 560.

<sup>1636</sup> Zur formellen Einberufung siehe unten N 660 f.

der einzelnen Anträge) sowie zu den gesetzlich vorgeschriebenen Versammlungen (typischerweise eine zur Beratung des Budgets und eine zur Beratung der Rechnungsablage)<sup>1637</sup> ein.<sup>1638</sup> Er tut dies in seiner Funktion als vollziehendes und verwaltendes Organ der Gemeinde.<sup>1639</sup> Er legt hierfür die Traktandenliste fest.<sup>1640</sup> Diese bestimmt den materiellen Rahmen der Beschlussfähigkeit der Versammlung.<sup>1641</sup>

Die Einladung umfasst die Zustellung der Stimmrechtsausweise und der Traktandenliste einschliesslich den Hauptanträgen und allfälligen Erläuterungen an jeden einzelnen Stimmberechtigten.<sup>1642</sup> Mit der Einladung sind auch die Akten öffentlich zur Einsichtnahme aufzulegen, aus denen «alles hervorgeht, was für eine fundierte und objektive Urteilsbildung der Stimmberechtigten notwendig ist»<sup>1643</sup> und welche «die Meinungsbildung über das zur Abstimmung gelangende Geschäft ermöglichen oder doch erleichtern»<sup>1644</sup>. Dazu zählen «behördliche Erläuterungen, Pläne, Kostenberechnungen, Voranschläge, Abrechnungen, Vertragstexte,

659

<sup>1637</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437.

<sup>1638</sup> HEINIGER, Der Gemeinderat, 117; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 139; vgl. stellvertretend BL GG 54 I; SZ GOG 17 I Bst. a; TG GG 5 I Ziff. 1. Ausserordentliche Landsgemeindeversammlungen werden im Kanton Appenzell Innerrhoden vom Grossen Rat einberufen (AI KV 19 II), im Kanton Glarus vom Landrat (GL KV 91 Bst. b).

<sup>1639</sup> Der Gemeinderat hat häufig die Rolle eines «von der Bürgerschaft und aus der Mitte der Bürgerschaft bestellten Kollegiums von Vertrauensleuten» (HEINIGER, Der Gemeinderat, 117). Er ist die kollegial zusammengesetzte Vorsteherschaft und keine eigentliche Exekutive im Sinne der klassischen Gewaltenteilungslehre, denn die Gewaltenteilung ist auf der Gemeindeebene häufig keineswegs konsequent durchgeführt (IMBODEN, Die Organisation der schweizerischen Gemeinden, 377 f.).

<sup>1640</sup> «Existieren für die Behandlung bestimmter Aufgaben keine zwingenden Vorschriften und sind bestimmte Gegenstände auch nicht gestützt auf das schriftliche Begehren eines Zehntels der Stimmberechtigten (§ 22 Abs. 2 GG) oder aufgrund des Vorschlagsrechtes in der Gemeindeversammlung (§ 28 GG) an die Hand zu nehmen, so liegt es im freien Ermessen des Gemeinderates zu entscheiden, ob, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Rahmenbedingungen die Versammlung mit einem in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Geschäft befasst werden soll.» (AGVE 2008 499, 499 E. 2a mit Verweis auf AGVE 1979 429 f. E. 1; AGVE 1987 465, 469 E. 3b; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 442).

<sup>1641</sup> BAUMANN, *ibid.*, 442 f.; zur Traktandierungspflicht siehe oben N 454–468.

<sup>1642</sup> BAUMANN, *ibid.*, 437.

<sup>1643</sup> HEINIGER, Der Gemeinderat, 143.

<sup>1644</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 3.

Verordnungsentwürfe»<sup>1645</sup>. Nicht aufzulegen sind dagegen die Gesetze, auf die sich eine Vorlage stützt; es genügt, wenn diese auf Nachfrage zur Verfügung gestellt werden.<sup>1646</sup> Bei besonders umfassenden und anspruchsvollen Geschäften können auch Orientierungsversammlungen (ohne Beschlusskompetenz) durchgeführt werden, wobei externe Experten beigezogen werden können.<sup>1647</sup>

### 3. Zeitpunkt und Ort der Abstimmung/Versammlung

- 660 Im Urnensystem haben zwei Faktoren eine mögliche taktische Wahl des Abstimmungszeitpunkts und -orts stark eingeschränkt: Die Möglichkeit der Briefwahl und die verbreitete Festlegung der Urnenöffnungszeiten, die jeweils über mehrere Tage verteilt sind.
- 661 Beim Versammlungssystem ist die Festlegung des Zeitpunkts und des Ortes dagegen von Bedeutung. Eine (Lands-)Gemeindeversammlung soll so angesetzt werden, dass möglichst viele Stimmberechtigte daran teilnehmen können.<sup>1648</sup> Die Festlegung des Datums, an welchem die Versammlung stattfindet, betrifft den Beginn der Versammlung; diese kann dann allenfalls über einen Datumswechsel hinaus dauern.<sup>1649</sup> Der Versammlungsort muss die Einhaltung der Ordnungsvorschriften erlauben,<sup>1650</sup> genügend Platz bieten, erreichbar und gut beleuchtet sowie

---

<sup>1645</sup> AGVE 1996 463, 466 E. 2, mit Verweis auf die Voraufgabe von Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, *ibid*.

<sup>1646</sup> AGVE 1996 463, 466 E. 2; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437 f. Fn. 4.

<sup>1647</sup> Vgl. BAUMANN, *ibid.*, 440.

<sup>1648</sup> Siehe bereits BGE 45 I 148, 153 f. E. 3. Terminlich bedeutet dies, dass eine Versammlung ausserhalb der Ferienzeit und vorzugsweise werktags am Abend oder – wo dies einer Tradition entspricht – an einem Sonntag angesetzt werden kann (vgl. SZ GOG 20; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 137; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 256 f.; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 15; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1.1). Einige Kantone legen für die Ansetzung der ordentlichen Gemeindeversammlung den letztmöglichen Zeitpunkt (vgl. SZ GOG 16 I) oder den zulässigen Zeitraum (vgl. NW GemG 36 I) fest. Für die ordentliche Landsgemeinde im Kanton Appenzell Innerrhoden ist der Termin festgelegt (AI KV 19 II); zu den Besonderheiten bei der Landsgemeinde vgl. STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 279–285.

<sup>1649</sup> BVR 1991 193, 200 E. 2c.

<sup>1650</sup> Gerade bei Versammlungen im Freien muss sichergestellt werden können, dass nur berechnigte Personen ihre Stimme abgeben können (METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 138).

während der gesamten Versammlungsdauer<sup>1651</sup> gut zugänglich sein.<sup>1652</sup> Die Stimmberechtigten haben grundsätzlich keinen Anspruch auf einen Sitzplatz.<sup>1653</sup> Müssen teilnahmewillige Stimmberechtigte aufgrund eingeschränkter Platzverhältnisse ausgeschlossen werden, ist die Versammlung nicht beschlussfähig<sup>1654</sup> und muss vertagt werden.<sup>1655</sup>

#### 4. Abstimmungsbroschüre

Mit der Ankündigung der Urnenabstimmung erhält der Stimmberechtigte das Stimmmaterial. Dieses umfasst den Stimmrechtsausweis, die Stimmzettel, ein Stimmzettelcouvert und die (amtliche) Abstimmungsbroschüre.<sup>1656</sup> Auch im Versammlungssystem ist die Abgabe einer Abstimmungsbroschüre üblich.<sup>1657</sup> 662

Der Abstimmungsbroschüre<sup>1658</sup> kommt bei der Willensbildung im Urnensystem eine grosse Bedeutung zu.<sup>1659</sup> Die Abstimmungsbroschüre ist eine behördliche 663

<sup>1651</sup> Regierungsrat (ZG), Entscheid vom 04.06.1996 in ZBI 98/1997 252, 253 E. II/2b.

<sup>1652</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 437; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 16; ferner APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 212–216; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 343–348.

<sup>1653</sup> EGV-SZ 1993 Nr. 20, 63, 67 f. E. 8a; vgl. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 16; zurückhaltend auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1.2; ferner APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 214–216.

<sup>1654</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1.2.

<sup>1655</sup> Vgl. EGV-SZ 1993 Nr. 20, 63, 67 f. E. 8a.

<sup>1656</sup> Vgl. TG StWG 26 I.

<sup>1657</sup> Stellvertretend ZH GG 19; vgl. Komm ZH GG, § 19-GRIFFEL, N 5–12. Eine sehr ausführliche Abstimmungsbroschüre kennt die Glarner Landsgemeinde (zum «Memorial» vgl. STAUFFACHER, *ibid.*).

<sup>1658</sup> Bedeutungsgleich werden im Deutschen wohl am häufigsten die Bezeichnungen «(Abstimmungs-)Erläuterungen» und «(Abstimmungs-)Botschaft» verwendet. Eine breite, wenn auch nicht abschliessende Auswahl bedeutungsgleicher Bezeichnungen dieser amtlichen Abstimmungserläuterungen bietet SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, 925 Fn. 3.

<sup>1659</sup> BGer, Urteil 1C\_247/2018 vom 12.03.2019 E. 9.1; BGer, Urteil 1C\_632/2017 vom 05.03.2018 E. 7.4; MILIC/ROUSSELOT/VATTER, Handbuch der Abstimmungsforschung, 354; vgl. auch SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, 925; WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 253 f.

Weisung an die Stimmberechtigten.<sup>1660</sup> Sie enthält die Vorlagen, einen dazugehörigen erläuternden Bericht, die behördliche(n) Abstimmungsempfehlung(en) sowie die Stellungnahme der Antragsteller, sollte die Vorlage aufgrund eines Antrags aus dem Volk zur Abstimmung gebracht werden.<sup>1661</sup> Für die Ausarbeitung einer Abstimmungsbroschüre sind die Exekutive und/oder das Parlament zuständig.<sup>1662</sup>

- 664 Das Beilegen einer Abstimmungsbroschüre ist im Lichte der Abstimmungsfreiheit zulässig und kann wegen der Beratungsfunktion der Behörden im Urnsystem in gewissen Fällen – namentlich im Falle komplexer, nicht aus sich selbst verständlichen Vorlagen – sogar geboten sein;<sup>1663</sup> für die Abgabe einer Abstimmungsbroschüre zu sämtlichen Abstimmungen ist eine gesetzliche Grundlage zu fordern.<sup>1664</sup>
- 665 Geben die Behörden zu einer Abstimmung eine Abstimmungsbroschüre heraus, müssen die Informationen im Urnsystem quantitativ und qualitativ ausreichend für die Vorbereitung der Stimmberechtigten auf die Abstimmungen zu den anstehenden Geschäften sein, wobei es dem Stimmberechtigten im Allgemeinen zugemutet werden kann, sich nötigenfalls aus anderen Quellen näher zu informieren.<sup>1665</sup>
- 666 Die Abstimmungsbroschüre hat im Urnsystem nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Geboten der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu genügen:

«Sie [die Behörde, welche die Abstimmungsbroschüre ausarbeitet] verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage

---

<sup>1660</sup> Vgl. SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 145.

<sup>1661</sup> Für eine ausführliche Besprechung der Abstimmungsbroschüre siehe SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen; für eine Übersicht von Rechtsgrundlagen der Abstimmungsbroschüren auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene siehe TONGENDORFF, Amtliche Abstimmungserläuterungen.

<sup>1662</sup> Sinnvoll ist ein Zusammenwirken der beiden Organe, denn für den Einbezug beider Organe sprechen staatsrechtliche Gründe (siehe zum Ganzen SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, 934–936).

<sup>1663</sup> BGE 145 I 175, 177 E. 5.1; BGE 145 I 1, 9 E. 5.2.1; BGE 143 I 78, 82 f. E. 4.4; BGE 129 I 232, 244 E. 4.2.1; SÄGESSER, *ibid.*, 925 f.

<sup>1664</sup> SÄGESSER, *ibid.*, 925–927 und 939.

<sup>1665</sup> BGE 130 I 290, 297 E. 4.1; BGer, Urteil 1C\_353/2016 vom 16.01.2017 E. 4.3.2. Im Falle einer besonders komplexen Vorlage hat es das Bundesgericht als unabdingbar bezeichnet, dass der Gesetzestext den Stimmbürgern zugestellt wird (BGE 132 I 104, 109 f. E. 3.2; BGer, Urteil 1C\_353/2016 vom 16.01.2017 E. 4.3.2).

falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.»<sup>1666</sup>

Die Abstimmungsbroschüre soll alle wichtigen Argumente der Befürworter wie der Gegner knapp und auch für juristische Laien verständlich wiedergeben.<sup>1667</sup> Dabei sind neben der Haltung der Mehrheit im Parlament insbesondere die im Parlament vertretenen Minderheitsmeinungen, die Haltung der Regierung und jene der Antragsteller darzulegen<sup>1668</sup> – oder diese gleich selbst zu Wort kommen zu lassen.<sup>1669</sup> Die befürwortenden und die ablehnenden Argumente dürfen in der Abstimmungsbroschüre nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen.<sup>1670</sup>

<sup>1666</sup> BGE 139 I 2, 14 E. 6.2 (Verweise unterdrückt.); BGE 138 I 61, 83 E. 6.2; vgl. auch BGE 145 I 175, 177 E. 5.1; BGE 145 I 1, 9 E. 5.2.1. Diese Grundsätze leitet das Bundesgericht von BV 34 II ab und sie gelten damit für die Abstimmungsbroschüren aller Staatsebenen (BGE 140 I 338, 342 E. 5.1; BGE 138 I 61, 84 E. 6.3; für die Gemeindeebene vgl. BGE 135 I 292, 297 f. E. 4.2; ferner BGer, Urteil 1C\_641/2013 vom 24.03.2014 E. 7). In ähnlicher Weise legt BPR 10a II für Abstimmungsbroschüren zu eidgenössischen Vorlagen fest: «Er [der Bundesrat] beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.» Vgl. dazu BGE 145 I 175, 177 E. 5.1; BGE 145 I 1, 10 E. 5.2.1; BGE 140 I 338, 342 E. 5.1; KLEY, Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, N 35.

<sup>1667</sup> BGE 130 I 290, 297 E. 4.1; BGer, Urteil 1C\_353/2016 vom 16.01.2017 E. 4.3.2.

<sup>1668</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_632/2017 vom 05.03.2018 E. 5.1; zum Ganzen SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen, 927–930.

<sup>1669</sup> Der Autor muss hierbei immer erkennbar sein, siehe SÄGESSER, *ibid.*, 933.

<sup>1670</sup> SÄGESSER, *ibid.*, 929. Zum Teil bestehen bezüglich des Umfangs detaillierte Vorgaben, vgl. stellvertretend BL VGPR 13 II. Auch darf im Lichte des Verhältnismässigkeitsgebots die Gestaltung der Abstimmungsbroschüre im Vergleich zu der sonst üblichen nicht ohne sachlichen Grund wesentlich aufwendiger und kostenintensiver ausfallen (vgl. BGer, Urteil 1P.377/2001 vom 04.09.2001 E. 5; SÄGESSER, *ibid.*, 934 f.).

- 668 Mag es bei Volksinitiativen im Lichte des Gebots der Vollständigkeit noch vertretbar erscheinen, das Initiativkomitee als Vertreter der Antragsteller alleine zugunsten der Volksinitiative zu Wort kommen zu lassen, präsentiert sich die Situation bei den übrigen Antragsarten anders. Denn bei diesen handelt es sich um Ordnungsanträge und dabei fehlt es den Antragsbegehrensstellern («Referendumskomitees») an Repräsentativität in Bezug auf die Begründung des Antrags.<sup>1671</sup> Damit erscheint es zwingend, auch andere im Parlament und in der Öffentlichkeit diskutierte Argumente der Referendumsbefürworter mitzubersichtigen.<sup>1672</sup>
- 669 Die Möglichkeit eines Initiativkomitees, in der Abstimmungsbroschüre auf eine externe elektronische Quelle hinzuweisen, erscheint im Lichte des Gebots der Vollständigkeit sowie der fehlenden behördlichen Kontrolle über deren Inhalt problematisch.<sup>1673</sup> Wie SÄGESSER zu Recht feststellt, handelt es sich bei der Abstimmungsbroschüre nicht um ein staatliches Marketinginstrument, sie ist entsprechend nicht besonders attraktiv zu gestalten, sondern soll sich von privaten Publikationen unterscheiden und auch der Verwendung von Bildmaterial sind Grenzen gesetzt.<sup>1674</sup>

---

<sup>1671</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang SG RIG 1<sup>ter</sup> I (vgl. auch SG Wil V 5 II): «Das Initiativ- oder das Referendumskomitee kann für den erläuternden Bericht eine kurze und sachliche Stellungnahme verfassen. Besteht kein Referendumskomitee, treten die das Referendumsbegehren einreichenden Personen an seine Stelle.» Das Problem ist jedoch, dass eine Vielzahl von Referendumskomitees, ja im Grunde jeder einzelne Antragsteller, im eigenen Namen ein Referendumsbegehren einreichen kann und damit zur Stellungnahme/Begründung berechtigt wäre (vgl. hierzu oben N 189–191).

<sup>1672</sup> Regelmässig wird der Einbezug der Argumente wesentlicher Minderheiten verlangt (vgl. BPR 11 II Erster Satz; ZG WAG 25 I Erster Satz; GVP (ZG) 2013 136, 143 E. 3b; SÄGESSER, *ibid.*, 928–930), was nach einem Anspruch politischer Akteure klingt, ihre Meinung ebenfalls in die Abstimmungsbroschüre einfließen zu lassen. Ein solcher Anspruch besteht nicht. Die Aufgabe der Abstimmungsbroschüre ist es, die wesentlichen Argumente für und gegen die Vorlage aufzuführen. Die Argumente werden für wesentlich befunden und in der Abstimmungsbroschüre aufgeführt, weil die politischen Akteure sie verwenden. Sie werden hingegen nicht in der Abstimmungsbroschüre verwendet, weil «wesentliche» politische Akteure sie verwenden. Der frühe Zeitpunkt, zu welchem die Abstimmungsbroschüre fertiggestellt werden muss, führt es mit sich, dass gelegentlich nicht alle Argumente als wesentlich erkannt werden, die in den letzten Wochen vor der Abstimmung ausschlaggebend sind.

<sup>1673</sup> Eine solche Möglichkeit sieht, unter Bedingungen, etwa SO GpR 152<sup>bis</sup> IV vor.

<sup>1674</sup> SÄGESSER, *ibid.*, 939 f.

Die verhältnismässig strengen Vorgaben zur Abstimmungsbroschüre sollten nicht dazu verleiten, in dieser einen staatlichen Felsen neutraler, objektiver Information in der Brandung parteiischer und unlauterer privater Propaganda zu sehen. Tatsächlich sind Abstimmungsbroschüren meist behördenfreundlich und haben werbenden Charakter.<sup>1675</sup> Mit staatlicher Autorität versehen, braucht es wenig, um die Meinungen zu beeinflussen. Die Informationsgrundsätze sollten daher streng ausgelegt werden. 670

Da die behördliche Information im Versammlungssystem im Wesentlichen während der Versammlung erfolgt, kann den Abstimmungserläuterungen eine untergeordnete Rolle zukommen. Sofern die Verhandlungsgegenstände und deren Tragweite aus der Traktandenliste hervorgehen, erfüllt diese die Funktion der Abstimmungsbroschüre bereits zureichend. Eine allfällige Abstimmungsbroschüre kann kurz gehalten werden, doch gelten auch für sie die vom Bundesgericht genannten Gebote der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.<sup>1676</sup> Der Massstab beim Gebot der Vollständigkeit der Abstimmungsbroschüre kann im Versammlungssystem tiefer angesetzt werden, da allen Versammlungsteilnehmern offensteht, zu wenig oder gar nicht berücksichtigte Aspekte zu einem Geschäft während der Beratung in der Versammlung aufzugreifen; namentlich ist es nicht notwendig, in einer Abstimmungsbroschüre alle Gesichtspunkte der Abstimmungsvorlage bereits aufzunehmen.<sup>1677</sup> 671

## 5. Aktenauflage

Akten, die für die Entscheidungsfindung der Gemeindeversammlung von Bedeutung sein können, sind den Stimmberechtigten mit der Ankündigung zur Einsichtnahme öffentlich aufzulegen.<sup>1678</sup> Der Stimmberechtigte soll sich anhand der aufgelegten 672

<sup>1675</sup> In diesem Sinne in Bezug auf die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen KLEY, Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, N 38.

<sup>1676</sup> Vgl. auch Komm ZH GG, § 19-GRIFFEL, N 7.

<sup>1677</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom 19.04.2018 E. 4.2: «Ein Recht, auf alle möglichen Argumente, die in der Debatte aufgeworfen werden, im voraus aufmerksam gemacht zu werden, um sich darauf vorzubereiten, besteht nicht, solange entscheidungswesentliche Gesichtspunkte nicht bewusst verschwiegen oder beschönigt werden und damit die Grundlage für die demokratische Meinungsbildung massgeblich verzerrt wird.»

<sup>1678</sup> Vgl. stellvertretend AG GG 23 I; Verwaltungsgericht (AG), Urteil WEB.2013.506 vom 09.04.2014 in ZBl 115/2014 622, 624 f. E. 2.1.2; Komm ZH GG, § 18-GRIFFEL, N 10; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 429 f.

Akten über die wesentlichen Punkte eines Geschäfts informieren können; die Pflicht zur Aktenauflage geht jedoch nur so weit, als sie diesem Zweck dient, und liegt nur in diesem Umfang im öffentlichen Interesse.<sup>1679</sup> Informieren die Gemeindebehörden objektiv und sachlich über ein Geschäft in der darüber beschlussfassenden Versammlung, hat die fehlende oder ungenügende vorgängige Aktenauflage keine Auswirkungen auf die Beschlussfähigkeit der Versammlung, solange das Geschäft nicht derart komplex ist, dass es den Stimmberechtigten nicht möglich gewesen wäre, das Konzept aufgrund der mündlichen Präsentation anlässlich der Gemeindeversammlung zu verstehen.<sup>1680</sup>

### III. Die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase («Abstimmungskampf»)

- 673 Die Phase nach dem behördlichen Antragsverfahren und vor der Volksabstimmung wird meist als «Abstimmungskampf» bezeichnet.<sup>1681</sup> Angesichts der geringen verfahrensrechtlichen Normierung und der breiten wissenschaftlichen Diskussion des Themas wird die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase im Folgenden nur grob umrissen. Das Bezeichnende dieses Verfahrensabschnitts ist es, dass Verfahrensvorschriften dazu weitgehend fehlen und den Behörden im Vergleich zum vorgehenden Verfahrensabschnitt nurmehr eine untergeordnete Rolle zukommt. Diese zivilgesellschaftliche Behandlungsphase ist demnach kein eigentlicher Verfahrensabschnitt, sondern eher eine vom Verfahrensrecht (und den praktischen Möglichkeiten) auferlegte Phase des Innehaltens vor der Beschlussfassung. Zum Antragsverfahren zähle ich diese Phase deshalb, weil es rechtlich darin nach wie vor um den eingebrachten Antrag geht – einen neuen Inhalt bringt erst die Beschlussfassung als darauf folgender Verfahrensabschnitt ein, nämlich den Beschluss.
- 674 Aufgrund der Abstimmungsfreiheit soll gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt

---

<sup>1679</sup> Verwaltungsgericht (AG), Urteil WEB.2013.506 vom 09.04.2014 in ZBI 115/2014 622, 624 f. E. 2.1.2.

<sup>1680</sup> BGer, Urteil 1C\_297/2015 vom 29.09.2015 E. 5.4.1.

<sup>1681</sup> Vgl. stellvertretend HANGARTNER, Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens. Im Französischen ist stattdessen häufig von der «campagne référendaire» die Rede, vgl. etwa AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I, N 925 und *passim*.

auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann». Die Abstimmungsfreiheit gewährleiste «die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung».<sup>1682</sup>

Im Urnensystem machen sich die Stimmberechtigten in der zivilgesellschaftlichen Behandlungsphase ein Bild von den zu beschliessenden Geschäften und Anträgen und bilden sich hierzu einen Willen, den sie am Ende dieses Verfahrensabschnitts in der dafür vorgesehenen Form rechtsverbindlich erklären können. Die zivilgesellschaftliche Behandlungsphase im Versammlungssystem ist mit jener im Urnensystem insofern vergleichbar, als dass die Traktandenliste vorgängig und allenfalls bereits mit eingehenden Erläuterungen den Stimmberechtigten zuzusenden ist und sich diese ebenfalls ein Bild und eine Meinung zu den anstehenden Geschäften machen können. Allerdings hat diese zivilgesellschaftliche Behandlungsphase im Versammlungssystem geringere Bedeutung:

«Für das reine Versammlungssystem ist nun gerade charakteristisch, dass die Meinungsbildung teilweise in das Verfahren der Willensbildung eingebaut ist. Die Stimmberechtigten werden nicht nur versammelt, damit sie einen Entscheid fällen können, sondern vor allem auch, damit sie sich vorher über die betreffenden Gegenstände orientieren lassen können und damit es auch jedem von ihnen möglich ist, seine Motive und Ansichten darzulegen und zu versuchen, seiner Ansicht zum Durchbruch zu verhelfen.»<sup>1683</sup>

Je stärker sich die Meinungsbildung der Stimmberechtigten in der Beratung innerhalb der Versammlung abspielt, umso mehr gilt zudem, dass die Einflussnahme auf die versammelten Stimmberechtigten offen und alleine durch andere Stimmberechtigte erfolgt, wodurch die Einflussmöglichkeiten von aussen und von finanzstarken Interessengruppen eingeschränkt sind.<sup>1684</sup>

<sup>1682</sup> BGE 145 I 1, 5 E. 4.1; BGE 143 I 78, 82 E. 4.3; BGE 140 I 338, 341 f. E. 5.

<sup>1683</sup> STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 21, Verweise unterdrückt.

<sup>1684</sup> BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 632 f.; STOLZ, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, 182–184.

676 Der Gesetzgeber hat diesen Verfahrensabschnitt grundsätzlich den zivilgesellschaftlichen Kräften und ihrem Belieben überlassen.<sup>1685</sup> Private Akteure sind sehr weitgehend von der Meinungsfreiheit geschützt, dürfen Propaganda betreiben und selbst irreführende Halb- und Unwahrheiten verbreiten.<sup>1686</sup> Die Behörden unterstehen nicht mehr einem Interventionsverbot und ihre Beratungsfunktion im Prozess der Willensbildung wird vom Bundesgericht inzwischen anerkannt.<sup>1687</sup> Die Behörden sind dagegen verpflichtet, korrekt und zurückhaltend zu informieren; ihre Informationen «unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» und müssen «geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen».<sup>1688</sup> Äusserungen von Behördenmitgliedern sind grundsätzlich der Behörde zuzurechnen und mit dem entsprechenden Massstab zu beurteilen.<sup>1689</sup> Nur falls die Willensbildung der Stimmberechtigten durch Einflussnahme von Privaten in ganz schwerwiegender Art beeinträchtigt oder geradezu verunmöglicht wird, sind die Behörden zu richtigstellenden Interventionen verpflichtet.<sup>1690</sup>

---

<sup>1685</sup> Eingehend anstelle vieler TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 628–648; vgl. auch AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1204–1212.

<sup>1686</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_472/2010 vom 20.01.2011 in ZBl 112/2011 375, 378 E. 4.1 mit Verweis auf TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 197; sowie GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 280; vgl. auch WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 277–282.

<sup>1687</sup> BGE 145 I 175, 177 E. 5.1; BGE 143 I 78, 82 f. E. 4.4; vgl. zum Ganzen SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 80–84. Kritisch zur Abkehr vom Interventionsverbot TÖNDURY, der auf die verschiedenen Funktionen (und Legitimationsgrundlagen) staatlicher Eingriffe hinweist, die mit der Gefahr von Interessenskonflikten verbunden sind (TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 633, m.w.H.; vgl. auch SEILER, Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie?).

<sup>1688</sup> BGE 145 I 175, 177 E. 5.1; BGE 140 I 338, 342 E. 5.1; vgl. BGE 143 I 78, 83 E. 4.4; BGer, Urteil 1C\_24/2018 vom 12.02.2019 E. 6.6 in BVR 2019 429, 446 f.; BGer, Urteil 1C\_412/2007 vom 18.07.2008 E. 6.2 in ZBl 111/2010 507, 513 f. Zu Recht kritisch in Bezug auf BPR 10a, der dem Bundesrat eine ständige Intervention in der zivilgesellschaftlichen Behandlungsphase zu erlauben versucht, KLEY, Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, N 35 und 38.

<sup>1689</sup> TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 633 f., m.w.H.

<sup>1690</sup> BGer, Urteil 1C\_472/2010 vom 20.01.2011 in ZBl 112/2011 375, 378 f. E. 4.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind behördliche Eingriffe in die Abstimmungskampagnen übergeordneter Gemeinwesen nur im Ausnahmefall, wenn sie vom Abstimmungsgegenstand besonders betroffen sind, zugelassen.<sup>1691</sup> Dass die Realität selbst mit der bundesgerichtlichen weiten Auslegung solcher Gründe fern dieser rechtlichen Forderung liegt,<sup>1692</sup> führt die Ohnmacht der gerichtlichen Durchsetzung von rechtlichen Regelungen zum Schutz demokratischer Willensbildung vor Augen, welche nicht zuletzt auf die zunehmende massenmediale Ausrichtung von Politik und Behörden zurückzuführen ist. Ähnlichen Anforderungen unterstehen auch Unternehmen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen; sie dürfen an einer Abstimmungskampagne nur bei besonderer Betroffenheit teilnehmen und haben sich dabei Zurückhaltung aufzuerlegen und die Grundsätze der Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit zu beachten.<sup>1693</sup>

677

## IV. Das Antragsverfahren in der Versammlung

### A. Nähe von Antrags- und Abstimmungsverfahren

Im Versammlungssystem wird ein beachtlicher Teil des Antragsverfahrens in der Versammlung durchgeführt und steht mit dem ebenfalls darin stattfindenden Abstimmungsverfahren in engem Zusammenhang.<sup>1694</sup>

678

### B. Versammlungsleitung

Die Versammlungsleitung hat mit der Durchsetzung einer ordnungsgemässen Durchführung der Versammlung eine unverfälschte Diskussion und Beschluss-

679

<sup>1691</sup> BGE 143 I 78, 86 f. E. 4.7. Der Eingriff einer Behörde in die Abstimmungskampagne eines untergeordneten Gemeinwesens ist ebenfalls nur bei Vorliegen besonderer Betroffenheit des übergeordneten Gemeinwesens zulässig (vgl. BGE 114 Ia 427, 437 f. E. 5b).

<sup>1692</sup> Eingehend dazu LANGER, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen.

<sup>1693</sup> BGE 145 I 1, 5 E. 4.1; BGE 140 I 338, 346–348 E. 7.

<sup>1694</sup> Für ein Beispiel des Ablaufs einer Gemeindeversammlung siehe LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 222–224.

fassung sicherzustellen.<sup>1695</sup> Sollte sich herausstellen, dass der Versammlungsort hierfür – etwa angesichts grossen Andrangs – keine Gewähr leisten kann, ist die Versammlung mangels Beschlussfähigkeit zu vertagen.<sup>1696</sup> Die Versammlungsleitung obliegt – von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>1697</sup> – dem Vorsteher des Gemeinderats,<sup>1698</sup> im Verhinderungsfall seinem Stellvertreter und ansonsten etwa einem anderen Gemeinderat (allenfalls nach Amtsalter) oder einem von der Versammlung für die aktuelle Versammlung ernannten Versammlungsleiter.<sup>1699</sup> Der

---

<sup>1695</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 451; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 622; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 128; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 45-THALMANN, N 3; zu den verschiedenen Aufgaben der Versammlungsleitung auch BGer, Urteil 1P.99/2003 vom 20.07.2007 E. 5.

<sup>1696</sup> Komm ZH GG, § 14-GRIFFEL, N 13; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 43-THALMANN, N 1.2. Kann eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden, sieht das Berner Recht vor, dass über die Geschäfte an der Urne zu beschliessen ist (BE GG 12 III; vgl. dazu, mit Beispielen und kritischer Würdigung, ARN, Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht, 60 f.); das geht m.E. dann zu weit, wenn die Zumutbarkeit durch Vertagung wiederhergestellt werden kann. In diesem Sinne sieht SG GG 52 vor, dass eine Urnenabstimmung nur über die «unaufschiebbaren Geschäfte» anzuordnen sei und die übrigen Geschäfte dagegen in einer neu anzusetzenden Gemeindeversammlung zu behandeln seien.

<sup>1697</sup> So muss die Gemeindeversammlung nach JU LC 74 I Bst. a einen unabhängigen Versammlungsleiter wählen, wobei dieses Amt nach JU LC 11 I<sup>bis</sup> mit einer Mitgliedschaft im Gemeinderat unvereinbar ist. Auch nach TI LOC 23 ist eine vom aktuellen und letztjährigen Gemeinderat personell getrennte Versammlungsleitung jeweils anfangs Jahr in der ersten Versammlung zu wählen. Ähnlich ist in der Waadt nach VD LC 10 I Bst. a jährlich ein neuer Versammlungsleiter zu wählen, wobei der Gemeindeschreiber für diese Position ausgeschlossen wird (VD LC 12 I). Im Kanton Bern können die Gemeinden das Präsidium der Gemeindeversammlung wählen und damit auch unabhängig vom Gemeinderat besetzen (BE GG 23 I Bst. a; vgl. Komm BE GG, Art. 23-FRIEDLI, N 8 f.). Im Kanton Schaffhausen steht es den Gemeinden frei, eine Wahl des Versammlungspräsidiums in der Gemeindeverfassung vorzusehen (SH GG 25 III). Vgl. auch BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 624 Fn. 50.

<sup>1698</sup> Stellvertretend AG GG 24 I (die Abstimmung über die Jahresrechnung und die Kreditabrechnungen leitet dagegen der Präsident der Finanzkommission, siehe AG GG 24 II); FR GG 13; GL GG 54 I und II; LU StRG 103 I; SG GG 32 I; BE Ittigen GPR 68 I; SH Gächlingen V 13. Analoges gilt für die Landsgemeinden (der Landammann amtiert als Versammlungsleiter), siehe AI KV 32 I und IV; GL KV 64 I.

<sup>1699</sup> Stellvertretend AI VLGV 2; LU StRG 100; und SH GG 25. Im Kanton Zürich ist dagegen vorgesehen, dass der Gemeindevorstand einen ausserordentlichen Stellvertreter bestimmt (Komm ZH GG, § 20-GRIFFEL, N 8).

Versammlungsleiter wird in dieser Aufgabe typischerweise vom Gemeindegeschreiber (als Protokollführer)<sup>1700</sup> und von *ad hoc* gewählten Stimmenzählern unterstützt.<sup>1701</sup>

Die Versammlungsleitung entscheidet über die Stimmberechtigung der Versammlungsteilnehmer,<sup>1702</sup> eröffnet und beendet die Versammlung,<sup>1703</sup> stellt die Abstimmungsergebnisse fest und ist für das Protokoll verantwortlich.<sup>1704</sup> Der Versammlungsleiter leitet die Diskussion, indem er den Ablauf der Versammlung, der Diskussion und der Abstimmungen vorschlägt, die Geschäfte ankündigt und das Wort erteilt.<sup>1705</sup> Die Verfahrenshoheit liegt dagegen bei der Versammlung.<sup>1706</sup> 680

Der Versammlungsleiter verfügt auch über versammlungspolizeiliche Kompetenzen zur Durchsetzung eines ordnungsgemässen Versammlungsablaufs, die neben dem Recht, einem Redner das Wort zu entziehen, auch das Recht einschliessen, Personen von der Versammlung auszuschliessen, im Falle von Zuwiderhandlungen zu büssen und im Extremfall die Versammlung zu unterbrechen und allenfalls aufzuheben.<sup>1707</sup> Störungen der Geschäftsberatungen – etwa durch Beifallskund- 681

<sup>1700</sup> Stellvertretend NW GemG 44 I; TI LOC 24 I; VS GemG 13 II; UR Andermatt V 21 I.

<sup>1701</sup> Die Versammlung wählt die Stimmenzähler; es sollen genügend Stimmenzähler eingesetzt werden und diese dürfen an der (materiellen) Vorbereitung des Geschäfts nicht mitgewirkt haben (ZH GG 21; vgl. BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 622; Komm ZH GG, § 21-GRIFFEL, N 5–9).

<sup>1702</sup> Stellvertretend ZH GG 20 III.

<sup>1703</sup> Komm ZH GG, § 20-GRIFFEL, N 10.

<sup>1704</sup> BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 622. Beim «Protokoll» handelt es sich um ein Diskussionsprotokoll (siehe dazu Komm BE GG, Art. 49-WICHTERMANN, N 5–10). Dieses hat wahrheitsgetreu über die Verhandlungsfähigkeit, die gestellten Anträge, die gefassten Beschlüsse und die Ergebnisse der Verhandlungen Auskunft zu erteilen (Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 479 E. 3b/cc; vgl. SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 74). Zur Protokollierungspflicht vgl. anstelle vieler ARN/STRECKER, Leitfaden, 12 f.

<sup>1705</sup> BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 622.

<sup>1706</sup> Diesen Ausdruck verwendet ERNST für das Verfahren privatrechtlicher Versammlungen (ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 7). Der Begriff vermag auch die Rechtslage bei den öffentlich-rechtlichen (Lands-)Gemeindeversammlungen gut zu erfassen, wie die ausgiebigen Ordnungsantragsrechte der Versammlungsteilnehmer zeigen, über welche die Versammlung beschliessen kann.

<sup>1707</sup> Stellvertretend für Gemeindeversammlungen GL GG 54 III und IV; LU StRG 103 II und III; NW GemG 42 II; OW AbstG 8 und 9 III; SH GG 32; ZG GG 73 II und III;

gebungen – darf er unter keinen Umständen dulden.<sup>1708</sup> Weiter hat er das Recht und die Pflicht, über die Zulässigkeit eines Antrags zu entscheiden und rechtswidrige Anträge der Abstimmung zu entziehen.<sup>1709</sup>

682 Dem Versammlungsleiter ist eine ausgesprochen einflussreiche Funktion in der Versammlung zudedacht, deren erfolgreiche Wahrnehmung wesentlich von seinem Fachwissen, Verhandlungsgeschick und seiner Akzeptanz bei den Versammlungsteilnehmern abhängt.<sup>1710</sup> Nicht zuletzt in Bezug auf die Bestimmung des Abstimmungsverfahrens im Falle von Antragshäufungen kann er mit seinem Wissensvorsprung entscheidend Einfluss auf den Ausgang einer Abstimmung nehmen. Der Versammlungsleiter hat jedoch unparteiisch zu handeln.<sup>1711</sup> Dass es

---

TG Bürglen V 12 II; TI LOC 27; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 464–467; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 629 f.; Komm ZH GG, § 20-GRIFFEL, N 11–13; für Landsgemeindeversammlungen AI SSuAL 1. Der Versammlungsleiter kann einen Teilnehmer unter Strafandrohung aus der Versammlung ausschliessen und im Falle einer Weigerung zusätzlich nach StGB 292 büssen (Komm ZH GG, § 20-GRIFFEL, *ibid.*, N 13). Der Versammlungsleiter hat beim Einsatz solcher versammlungspolizeilicher Massnahmen das Rechtsgleichheits- und das Verhältnismässigkeitsgebot sowie das Willkürverbot zu beachten (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 464–466; vgl. Komm ZH GG, § 20-GRIFFEL, N 12). Im Kanton Solothurn kann gegen solche verhandlungsleitenden Verfügungen Beschwerde an die Versammlung erhoben werden, die darüber unverzüglich entscheidet (SO GG 59 II).

<sup>1708</sup> So LEEMANN, *Mitarbeit in der Gemeinde*, 129, der weiter ausführt: «Sie beeinträchtigen die freie, unbefangene und sachliche Meinungsbildung. Beifall schürt die Gemüts-erregung und führt leicht zu lärmigen Auftritten. Das aber gehört keinesfalls zu einer Gemeindeversammlung.»; siehe auch Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 53-THALMANN, N 2.2. Die Versammlungsteilnehmer als Akklamationsmasse, wie SCHMITT sich diese als Idealbild direkter Demokratie vorgestellt hat (SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, 51–54), ist das Gegenteil dessen, was einer Demokratie nach heutigem Verständnis gebührt.

<sup>1709</sup> Allenfalls hat dies wie etwa in den Kantonen Glarus und St. Gallen nach einer Diskussion der Versammlung über die behauptete Rechtswidrigkeit zu erfolgen, siehe GL GG 71; und SG GG 46. In den Kantonen Graubünden und Obwalden stehen dieses Recht und diese Pflicht dem Gemeinderat zu, siehe GR GPR 77; und OW AbstimmG 18 IV. Vgl. auch BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 423; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 19. Bestehen Zweifel über die Rechtswidrigkeit, ist über den Antrag abstimmen zu lassen und die Opponenten sind auf den Rechtsweg zu verweisen (ARN/STRECKER, *Leitfaden*, 16).

<sup>1710</sup> Vgl. insbesondere BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 450 f.

<sup>1711</sup> LEEMANN, *Mitarbeit in der Gemeinde*, 128. Nach BENTHAM wäre der Versammlungsleiter nicht nur von der Versammlung selbst zu wählen, sondern hätte zur Sicherstellung einer unparteiischen Versammlungsleitung auch auf seine Rede-, Antrags- und

meist der Gemeinderatspräsident ist, der gleichzeitig als Versammlungsleiter amtiert und somit in einer Doppelfunktion tätig ist, wird von der Lehre mit Blick auf die Gewaltenteilung zu Recht kritisiert.<sup>1712</sup> So schreibt BURGHER: «Dass der Gesetzgeber für diese Aufgabe ausgerechnet den Vorsitzenden des Gemeinderates vorsieht, der sich in der Versammlung eine Absegnung der gemeinderätlichen Vorlagen [Beschlussentwürfe] ohne Abstriche erhofft, ist im Hinblick auf die Interessenkollisionsgefahr stossend.»<sup>1713</sup> Die fehlende institutionelle Trennung erhöht die Anforderungen an dieses ohnehin sehr anspruchsvolle Amt.

### C. Rahmen der Versammlung

Gemeindeversammlungen sind öffentlich.<sup>1714</sup> Stimmberechtigte sind von Nichtstimmberechtigten jedoch zu trennen, denn letztere dürfen sich weder an der Diskussion beteiligen noch sonstwie darauf Einfluss nehmen.<sup>1715</sup> Wünschenswert wäre daher, die Stimmberechtigung jedes einzelnen Teilnehmers vor Beginn der Versammlung festzustellen, was in der Praxis jedoch kaum je gemacht wird. Dies führt dazu, dass gerade bei grossen Versammlungen (insbesondere Landsgemeindeversammlungen) häufig die richtige Zusammensetzung der Versammlung (des

683

---

Beschlussrechte in der von ihm geführten Versammlung zu verzichten (BENTHAM, Essay on Political Tactics, 4 f.; vgl. dazu REDLICH, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 787 f.).

<sup>1712</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 450; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 624. Dass der Gemeindepräsident mit den Verhandlungsgegenständen vertraut ist, kann zwar als Vorteil einer solchen Doppelfunktion gesehen werden. Dass er dieses Wissen selbstlos in den Dienst der Versammlung stellt, ist institutionell jedoch nicht gesichert. Sein Wissensvorsprung kann daher angesichts seiner Doppelfunktion einen ernsthaften Nachteil bedeuten (vgl. Komm BE GG, Art. 23-FRIEDLI, N 9).

<sup>1713</sup> BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 624.

<sup>1714</sup> Stellvertretend AG GG 26 I; SZ GOG 15; ZH GG 14 II Erster Satz; BE Saxeten V 65 I. Zum Teil kann die Versammlungsleitung von der vorgesehenen Öffentlichkeit der Versammlung aus wichtigen Gründen absehen (vgl. GL GG 53 I; SO GG 31 I und III; ZH GG 14 II Zweiter Satz; Komm ZH GG, § 14-GRIFFEL, N 16–23). Im Kanton Nidwalden hängt die Öffentlichkeit der Versammlung davon ab, ob sie in der jeweiligen Gemeindeordnung vorgesehen ist (NW GemG 40 I; so NW Hergiswil V 3).

<sup>1715</sup> Stellvertretend BL GG 53 I und II; NW GemG 40 II; AGVE 1991 438, 439 E. 2; vgl. SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung, 232.

Stimmorgans) nicht sichergestellt ist.<sup>1716</sup> Sind die Verhältnisse überschaubar, kann auf die gegenseitige Kontrolle der Versammlungsteilnehmer vertraut und auf eine Überprüfung jedes einzelnen Versammlungsteilnehmers beim Zutritt verzichtet werden.<sup>1717</sup>

- 684 Werden nichtstimmberechtigte Experten beigezogen,<sup>1718</sup> haben sich diese auf die von ihnen verlangte Begutachtung zu beschränken und auf eine politische Stellungnahme zu verzichten.<sup>1719</sup> Dritten kann kein Beratungsrecht oder rechtliches Gehör an der Gemeindeversammlung gewährt werden.<sup>1720</sup> Vereinzelt bestehen Ausnahmen: So sieht etwa das obwaldnerische Recht vor, dass sich nichtstimm-berechtigte Grundeigentümer vor der Verhandlung zur Ortsplanung in der Versammlung äussern dürfen.<sup>1721</sup> Im Kanton Thurgau ist es Gemeinden zudem erlaubt, Nichtstimmberechtigten und Jugendlichen das Beratungsrecht an ihren Gemeindeversammlungen einzuräumen.<sup>1722</sup> Ton- und Bildaufnahmen sind grundsätzlich unzulässig, da sie die freie Willensbildung und -äusserung beeinflussen können. Ausnahmen können nur restriktiv zugelassen werden; es muss ein öffentliches Interesse an den Aufnahmen bestehen und die Versammlung muss zwingend dazu einwilligen.<sup>1723</sup>

---

<sup>1716</sup> HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 159; vgl. STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 272–274, 297 und 340; HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 96.

<sup>1717</sup> EGV-SZ 2005 B. 16.2, 255, 257 E. 3.7.

<sup>1718</sup> Stellvertretend LU StRG 116 III. Zum Teil wird für die Worterteilung an einen nicht stimmberechtigten Sachverständigen die Zustimmung der Versammlung verlangt (stellvertretend GL GG 58 II; NW GemG 46 II).

<sup>1719</sup> So BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 440; nach BGer, Urteil 1C\_149/2014 vom 28.05.2014 E. 4.2–4.4 unterstehen die Äusserungen eines Experten in der Gemeindeversammlung den gleichen Anforderungen wie jene der Gemeindebehörden, auch ein Experte dürfe wertend Stellung zum Verhandlungsgegenstand nehmen. M.E. ist diese Aussage dahingehend zu ergänzen, dass der Experte jedoch nicht seine *politische* Meinung äussern darf. Die Bevorzugung einer Variante oder eines Beschlusses muss sich ausschliesslich aus seiner Expertise ergeben.

<sup>1720</sup> BAUMANN, *ibid.*, 466 Fn. 39.

<sup>1721</sup> OW AbstG 16a I.

<sup>1722</sup> TG KV 19 i.V.m. TG StWG 2 I, siehe dazu oben N 91 f.

<sup>1723</sup> BL GG 53 III; BE IG 10; AGVE 2005 603, 604 f. E. 2b; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 30a; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 53-THALMANN, N 2.2; vgl. auch Komm ZH GG, § 14-GRIFFEL, N 15. Die Tonaufzeichnung der Versammlung zum ausschliesslichen Zweck der Protokollanfertigung

## D. Ablauf der Versammlung

### 1. Vorgabe durch Traktandenliste

Die Verhandlungen richten sich nach der (allenfalls angepassten) Traktandenliste. Sie sind immer auf ein Verhandlungsgeschäft, das jeweilige Traktandum, beschränkt und es kann erst nach Beschluss darüber zum nächsten Traktandum gewechselt werden.<sup>1724</sup> Die materielle Verhandlung zum Geschäft und die materielle Beschlussfassung zum Geschäft sind strikt voneinander getrennt.<sup>1725</sup> Innerhalb eines einzelnen Geschäfts können drei Verfahrensabschnitte unterschieden werden: Die Information zum Geschäft und Antrag, die Beratung und die Beschlussfassung. 685

Die verfahrensförmige Beratung in der Versammlung hat auf das Verständnis des Antrags prägende Wirkung. Das Protokoll der Versammlung ist daher ein wichtiger Teil der «Materialien», die bei der Auslegung des Inhalts eines Antrags im Falle einer Annahme von Bedeutung sind. 686

### 2. Erläuterung des Verhandlungsgegenstands und des Antrags

Die Versammlung ist der Ort und der Zeitpunkt, an dem der Gemeinderat mündlich die Verhandlungsgegenstände erläutert und seine Anträge begründet oder zu allfälligen Anträgen von Stimmberechtigten Stellung bezieht. Sie gibt den Stimmberechtigten auch die Gelegenheit, fehlende Informationen einzuholen sowie konkrete Rück- und allgemeine Anfragen<sup>1726</sup> zu stellen. Voraussetzung eines gültigen 687

---

ist dagegen unproblematisch (vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 466; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 30a Fn. 88); tatsächlich ist diese nicht lediglich ein generelles Hilfsmittel für die protokollführende Person zur Abfassung eines ausführlichen und genauen Protokolls, sondern auch ein Hilfsmittel zur Kontrolle der wahrheitsgetreuen Abfassung des Protokolls (Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 479 E. 3b/cc).

<sup>1724</sup> Vgl. dazu bereits BENTHAM, Essay on Political Tactics, 35–37; BENTHAM/DUMONT, Tactique des assemblées législatives, 148–150.

<sup>1725</sup> Vgl. zu diesem Grundsatz ebenfalls bereits BENTHAM, Essay on Political Tactics, 38 f.; BENTHAM/DUMONT, Tactique des assemblées législatives, 151–154.

<sup>1726</sup> Das Anfragerecht in der Gemeindeversammlung ist ein Aufsichtsinstrument und nicht an die Verhandlungsgegenstände gebunden, vgl. anstelle vieler BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 424 f.; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 175–179;

Beschlusses zu einem Geschäft ist grundsätzlich, dass der Gemeinderat diesen vorberaten und dazu Antrag gestellt hat.<sup>1727</sup>

- 688 Der Versammlungsleiter führt in das anstehende Traktandum kurz ein, danach wird dem Antragsteller des Hauptantrags das Wort zur Begründung seines (Haupt-)Antrags erteilt.<sup>1728</sup> Im Falle eines behördlichen Beschlussentwurfs begründet er diesen gleich selbst oder er überlässt das Wort einem anderen Mitglied des Gemeinderats. Im Falle eines Antrags eines Stimmberechtigten hat dieser Antragsteller seinen Antrag zu erläutern und zu begründen, worauf der Gemeinderat zum Antrag Stellung nimmt und dessen Annahme oder Ablehnung beantragt. In diesem Stadium steht die Information der Stimmberechtigten im Vordergrund. Die Gemeindebehörden haben die Verhandlungsgegenstände und Anträge sachlich und objektiv zu erläutern.<sup>1729</sup> Im Anschluss an diese einführenden und naturgemäss häufig ausführlicheren Voten eröffnet der Versammlungsleiter die Diskussion für alle stimmberechtigten Versammlungsteilnehmer.<sup>1730</sup> Ist eine Eintretensdebatte vorgesehen oder zulässig und eingefordert,<sup>1731</sup> wird darin über das

---

SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 225–227; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 51-THALMANN, N 1–4.

<sup>1727</sup> Ausdrücklich etwa SO GG 58 I.

<sup>1728</sup> Die Beratung in einem Kollegialorgan wird in der Lehre bisweilen in zwei ideale Phasen unterteilt: In der «Informationsphase informieren die Kollegiumsmitglieder einander über ihre Präparationen, Ansichten sowie Interessen», wobei auch auf «Unsicherheiten und Schwierigkeiten eigener Standpunkte sowie Präparationen» hingewiesen wird. In der «Diskussionsphase» geht jedes Kollegiumsmitglied «kritisch und wertend auf die Beiträge der andern Kollegiumsmitglieder ein» (UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip, 55 f., Verweise unterdrückt.). Auch wenn diese Ausführungen auf kleinere Kollegien (i.c. den Bundesrat) zugeschnitten sind, bieten sie in Bezug auf die Rolle des Versammlungsleiters und allenfalls des Antragstellers wichtige Einsichten: Bevor die Diskussion über das Traktandum eröffnet wird, sollte eine umfassende Information im Zentrum der Ausführungen stehen, welche die Grundlagen und den Erkenntnisstand offenlegt.

<sup>1729</sup> Die mündlichen Erläuterungen der Behörden in der Gemeindeversammlung unterstehen grundsätzlich den analogen Anforderungen zur Abstimmungsbroschüre (BGE 135 I 292, 298 E. 4.2; siehe dazu oben N 666; vgl. Komm ZH GG, § 22-GRIF-FEL, N 10).

<sup>1730</sup> Vgl. stellvertretend OW AbstG 16.

<sup>1731</sup> Unüblich sind Eintretensdebatten in Gemeindeversammlungen des Kantons Aargau, siehe AGVE 1992 483, 484 E. 2a; und BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 456. Eintreten ist Pflicht und die Eintretensdebatte ausdrücklich ausgeschlossen in BE Farnern V 36; BE Kirchdorf V 37; BE Pohlern V 34; ausdrücklich zugelassen dagegen in

Grundsätzliche des Geschäfts diskutiert und nur im Falle eines Eintretensbeschlusses kann zur Detailberatung übergegangen werden.<sup>1732</sup> Die Beratung kann gesamthaft oder gestaffelt (artikel-, abschnitt- oder kapitelweise) durchgeführt werden.<sup>1733</sup>

### 3. Beratung

Ist die Beratung eröffnet, haben die Versammlungsteilnehmer das Recht der freien Rede und die Werbung für Positionen steht im Vordergrund. Nur der Versammlungsleiter sowie Personen, die in ihrer Funktion als Behördenmitglieder auftreten, haben sich dabei Zurückhaltung aufzuerlegen. 689

Der Versammlungsleiter erteilt das Wort den Stimmberechtigten in der Reihenfolge, in der dies verlangt wird.<sup>1734</sup> Ihn trifft die Pflicht, unklare Anträge durch Rückfragen vom Antragsteller klären zu lassen<sup>1735</sup> – ebenso bei impliziten Anträgen, bei denen unklar ist, ob der Votant bloss Stellung nehmen oder auch einen Antrag stellen wollte.<sup>1736</sup> Im Versammlungssystem steht den Stimmberechtigten potenziell die ganze Breite an Antragsarten zur Verfügung.<sup>1737</sup> Das allgemeine Recht, Anträge einer bestimmten Antragsart zu stellen, kann jedoch «keine absolute Gültigkeit beanspruchen», da sich die Unzulässigkeit bestimmter Antragsarten im konkreten Fall aus der «Natur des entsprechenden Geschäfts» oder «aus 690

---

BL GG 63; GL GG 62 I; LU StRG 117 II; NW GemG 47; vorgesehen ist sie etwa in SO GG 63 II; SZ GOG 26 IV (ausser bei der beratenden Gemeindeversammlung, siehe SZ GOG 12 II); JU Alle V 20 I: «Après qu'il a été rapporté par les organes préconsultatifs sur un objet déterminé, il est discuté d'abord sur l'entrée en matière.»

<sup>1732</sup> Stellvertretend BL GG 62 i.V.m. 63 (siehe dazu BGer, Urteil 1C\_492/2017 vom 12.02.2018 E. 3.3); vgl. BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 58.

<sup>1733</sup> So ausdrücklich VG GG 16 IV; vgl. LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 129.

<sup>1734</sup> Stellvertretend SH GG 34 I. Es ist zulässig, das Wort vorrangig den Versammlungsteilnehmern zu erteilen, die sich noch nicht geäußert haben (BGer, Urteil 1P.99/2003 vom 20.07.2007 E. 5.2.3 mit Verweis auf Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 5.3). Von der Reihenfolge ausgenommen sind die Ordnungsanträge.

<sup>1735</sup> Vgl. dazu oben N 390.

<sup>1736</sup> ARN/STRECKER, Leitfaden, 16; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 196 f.

<sup>1737</sup> Vgl. oben N 521. Eine starke Einschränkung erfährt das Antragsrecht an der innerherrschaftlichen Landsgemeinde, wo zwar ein selbständiges, aber kein unselbständiges Sachantragsrecht zugelassen ist (siehe oben N 339).

anderen materiellen Erlassen» ergeben kann.<sup>1738</sup> Angesichts der mit ihrer Grösse verbundenen Schwerfälligkeit ist die Zulässigkeit von Ordnungsanträgen in Landsgemeinden eingeschränkt.<sup>1739</sup> Der Antragsberechtigte hat sein Antragsrecht selbst auszuüben, was voraussetzt, dass er an der Versammlung teilnimmt.<sup>1740</sup>

- 691 Nach BAUMANN verlangt das Wesen des Versammlungssystems, dass Anträge von den Antragstellern der Versammlung mündlich vorzutragen sind – selbst wenn sie vorgängig dem Gemeinderat schriftlich eingereicht wurden. Massgebend sei daher selbst in diesem Fall der mündlich gestellte Antrag.<sup>1741</sup> Andere Autoren berufen sich – meiner Ansicht nach zu Recht – auf die Formfreiheit von Anträgen und sind der Ansicht, dass ein Antragsteller seinen zulässigerweise schriftlich eingereichten Antrag nicht mündlich bekanntzugeben und zu erläutern habe.<sup>1742</sup>
- 692 Die Versammlungsteilnehmer – und der Gemeinderat<sup>1743</sup> – verfügen grundsätzlich über ein freies Rede- und Antragsrecht<sup>1744</sup> zu sämtlichen traktandierten und im

---

<sup>1738</sup> BGer\_1P.820/2005 vom 04.05.2006 in ZBl 107/2006 536, 537 E. 3.1; GVP (ZG) 2011 115, 119 f. E. 2d. Zu eng AGVE 2002 621, 623 E. 3b, welches eine Beschränkung des Antragsrechts nur in den Fällen für statthaft hält, «in denen besondere gesetzliche Vorschriften dies speziell normieren». So widerspräche es der Natur des Vorschlags, diesen in Teile zu zerlegen und nur einzelne davon zu genehmigen, woraus sich die Ungültigkeit eines Trennungsantrags ergibt (MÄCHLER, Das Antragsrecht, 237).

<sup>1739</sup> HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 171–175.

<sup>1740</sup> Stellvertretend BL GG 53a I; APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 44; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 115; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 242; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 38 Fn. 106; SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung, 232.

<sup>1741</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 419 f.

<sup>1742</sup> Immerhin muss ein schriftlich eingereichter Antrag einem Versammlungsteilnehmer zugeordnet werden können. Zum Ganzen siehe SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 236; STÖCKLI, Die politischen Rechte, 195 f. Das «Wesen des Versammlungssystems» erscheint mir eine ungenügende Rechtsgrundlage dafür zu sein, einen ordnungsgemäss eingereichten Antrag abzuweisen, nur weil der Antragsteller diesen nicht mündlich vorträgt.

<sup>1743</sup> Im Kanton Aargau gestützt auf AG GG 37 II Bst. a (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 441). Die Gemeinderatsmitglieder sollen jedoch keine Gegenanträge zu einem gemeinderätlichen Kollegialantrag stellen dürfen (vgl. STÖCKLI, Die politischen Rechte, 189 f.).

<sup>1744</sup> Zum Verhältnis zwischen Beratungsrecht und Antragsrecht siehe oben N 66 und 88–91.

Rahmen der Ordnung auch zu neuen Anträgen, denn die Versammlungsdemokratie «setzt definitionsgemäss die Freiheit des Gesprächs, der Informationsvermittlung und des Informationsbezugs voraus»<sup>1745, 1746</sup>. Daher kann ihnen der Versammlungsleiter grundsätzlich «weder das Wort entziehen noch es ihnen verweigern»<sup>1747, 1748</sup>.

Auch eine generelle Redezeitbeschränkung gilt verbreitet als Widerspruch zum Wesen des Versammlungssystems.<sup>1749</sup> Teilweise sehen die gesetzlichen Regelungen vor, dass die Versammlung für ein Traktandum die Redezeit (allenfalls auch die Anzahl Wortmeldungen eines Redners)<sup>1750</sup> beschränkt<sup>1751</sup> oder dass der Versammlungsleiter angesichts einer hohen Zahl von Wortmeldungen für das betreffende Traktandum eine Redezeitbeschränkung einführt.<sup>1752</sup> Eine allfällige

<sup>1745</sup> AGVE 1998 535, 536 f. E. 2b; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 420 und 451 f.

<sup>1746</sup> Grundsätzlich können die Informationen auch anders als mündlich vermittelt werden, doch müssen nach BV 34 II – grundsätzlich – «im Hinblick auf eine faire und ausgewogene politische Auseinandersetzung sowohl den Befürwortern als auch den Gegnern einer Abstimmungsvorlage die gleichen Informationsmittel zur Verfügung stehen» (Regierungsrat (ZG), Entscheid vom 27.02.1990 in ZBI 91/1990 541, 542 f. E. 2a; vgl. BAUMANN, *ibid.*, 420 Fn. 8; und SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 20).

<sup>1747</sup> AGVE 1998 535, 536 f. E. 2b; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 420.

<sup>1748</sup> Ausnahmen bestehen, wenn sich ein Versammlungsteilnehmer in seinem Votum weit-schweifig, unsachlich, übermässig lange oder auch anstandslos äussert. In solchen Fällen gehört es zu den versammlungspolizeilichen Kompetenzen des Versammlungsleiters (vgl. dazu oben N 681), ihm das Beratungsrecht nach einer erfolglosen Ermahnung zu entziehen und in Extremfällen, sollte auch diese Massnahme nicht greifen, gar aus der Versammlung auszuschliessen und zu büssen (stellvertretend GL GG 54 III und IV; NW GemG 51; SH GG 32 I; vgl. OW AbstG 8).

<sup>1749</sup> BAUMANN, *ibid.*, 420 f.; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 32. Kritisch in Bezug auf die Beschränkung des Beratungsrechts bereits BENTHAM, der befürchtet, dass der Versammlung dadurch wichtige Überlegungen entgehen könnten und der Beschluss auf einer ungenügenden Grundlage gefasst würde (BENTHAM, *Essay on Political Tactics*, 38; hierzu kritisch REDLICH, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, 789).

<sup>1750</sup> Vgl. stellvertretend BE Mühledorf V 38 II: «Die Versammlung kann die Redezeit und die Zahl der Äusserungen beschränken.»; für zulässig halten es ARN/STRECKER, die Redezeit auf drei Minuten und die Anzahl Wortmeldungen auf zwei zu beschränken (ARN/STRECKER, *Leitfaden*, 14).

<sup>1751</sup> So ZH GG 22 IV.

<sup>1752</sup> Ausdrücklich so SH GG 34 II: «Sind zahlreiche Wortbegehren gestellt, kann die Versammlungsleitung die Redezeit beschränken. Die Redezeitbeschränkung gilt nicht

Redezeitbeschränkung muss eine effektive Wahrnehmung des Äusserungsrechts zulassen.<sup>1753</sup> Einige Kantone und Gemeinden kennen gesetzliche Redezeitbeschränkungen von typischerweise fünf Minuten für jeden Stimmberechtigten, wobei sie dies gelegentlich mit einer Höchstzahl an Wortmeldungen pro Person und Verhandlungsgegenstand kombinieren.<sup>1754</sup>

- 694 Vereinzelt bestehen Vorschriften, die den Stimmberechtigten<sup>1755</sup> für den Fall eines besonders starken unmittelbaren eigenen<sup>1756</sup> Interesses am Verhandlungsgegenstand eine Ausstandspflicht für die Diskussion und die Abstimmung<sup>1757</sup> oder ausschliesslich für die Abstimmung darüber auferlegen.<sup>1758</sup> Die Entscheidungsfreiheit

---

für die Berichterstatterin oder den Berichterstatter des Gemeinderates.»; sinngleich ZG GG 75 II (vgl. dazu Regierungsrat (ZG), Entscheid vom 27.02.1990 in ZBl 91/1990 541, 543 E. 2b). Von einer Redezeitbeschränkung ausgenommen ist die Versammlungsleitung (vgl. stellvertretend Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 33).

<sup>1753</sup> Das Verwaltungsgericht (ZH) hält dies auch deshalb für «sachgerecht, weil eine Redezeitbeschränkung für einzelne Voten zugleich sicherstellt, dass möglichst viele Rednerinnen und Redner sich zu einem Verhandlungsgegenstand äussern können» (Verwaltungsgericht (ZH), Urteil VB.2017.00234 vom 28.06.2016, E. 2.3).

<sup>1754</sup> Stellvertretend TI LOC 28 II: «I cittadini possono prendere la parola due volte su ogni oggetto, osservati i limiti di tempo fissati dal regolamento comunale.»; darauf basierend legt TI Astano V 17 II eine Redezeitbeschränkung von fünf Minuten fest. Siehe auch BE Heimberg GPR 10 II: «Einer stimmberechtigten Person wird zur selben Angelegenheit höchstens drei Mal das Wort erteilt. Die Redezeit ist beschränkt auf höchstens zehn Minuten für das erste und auf höchstens je fünf Minuten für allfällige weitere Wortbegehren.»

<sup>1755</sup> Diese Vorschriften können auch die Versammlungsleitung betreffen, vgl. AGVE 1988 562, 565 E. 2a.

<sup>1756</sup> Oder wegen jenem einer nahestehenden natürlichen oder juristischen Person, vgl. AG GG 25.

<sup>1757</sup> Stellvertretend TI LOC 32 I; VD LC 40j.

<sup>1758</sup> Stellvertretend AG GG 25; FR GG 21 I i.V.m. 65 I; vgl. AGVE 2018 273 E. 5.2; AGVE 2013 525, 526 E. 2a; LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 20. Früher scheinen solche Ausstandspflichten verbreitet gewesen zu sein (vgl. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 37–39). Im Kanton Graubünden wurden mit dem am 01.07.2018 in Kraft gesetzten, totalrevidierten Gemeindegesetz die zum Teil vorgesehenen kommunalen Ausstandspflichten in Gemeindeversammlungen nun abgeschafft; Bestimmungen wie GR Bonaduz V 13 I gelten gemäss GR GG 22 IV damit nicht mehr. Im Kanton Bern wurde eine solche Ausstandspflicht der Stimmberechtigten inzwischen ebenfalls abgeschafft (namentlich wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten, vgl. dazu

der Versammlung soll sichergestellt werden, «indem die aktive und passive Beeinflussung der Teilnehmer durch die Interessierten bei Beratung und Beschlussfassung sowie das ausschlaggebende Mitstimmen der Interessierten vermieden» wird.<sup>1759</sup> Eine Ausstandsvorschrift schränkt die demokratischen Mitwirkungsrechte der betroffenen Stimmberechtigten stark ein und ist restriktiv auszulegen.<sup>1760</sup> Eine Ausstandspflichtverletzung führt zur Anfechtbarkeit des Beschlusses.<sup>1761</sup>

Auch im Falle von Ordnungsanträgen, über die naturgemäss unverzüglich in einer vorgängigen Abstimmung<sup>1762</sup> abzustimmen ist,<sup>1763</sup> muss vor der Beschlussfassung diskutiert werden können, da ansonsten das «demokratische Mitwirkungsrecht und die Seriosität der Meinungsbildung [...] in Frage gestellt»<sup>1764</sup> ist.<sup>1765</sup> Damit ein Geschäft materiell diskutiert und beschlossen werden kann, muss ein dieser inhaltlichen Weiterbehandlung entgegengesetzter Ordnungsantrag zwingend vorgängig abgelehnt werden.<sup>1766</sup>

---

Komm BE GG, Art. 47-ARN, N 15); liegt ein Ausstandsgrund hingegen bei Mitgliedern der Versammlungsleitung vor, müssen sie sich für die Leitung des betreffenden Geschäfts vertreten lassen (vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 10 f.). Auch in den Kantonen Basel-Landschaft (SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung, 232), St. Gallen (vgl. SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 266) und Schwyz (HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 98; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 39) bestehen keine generellen Ausstandspflichten für Versammlungsteilnehmer.

<sup>1759</sup> AGVE 1980 497, 499 E. 2.

<sup>1760</sup> AGVE 2018 273 E. 5.2; AGVE 2013 525, 526 E. 2a; vgl. auch BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom 19.04.2018 E. 5.2; zum Ganzen auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 19, m.w.H. Kritisch zu solchen Regelungen auch GRIFFEL, wenn er festhält, es liege «in der Natur der direkten Demokratie, dass alle anwesenden bzw. teilnehmenden Stimmberechtigten über alle Vorlagen entscheiden können, ungeachtet allfälliger persönlicher Betroffenheiten» (Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 10).

<sup>1761</sup> So ausdrücklich FR GG 21 II.

<sup>1762</sup> AGVE 1980 507, 509 E. 1, m.w.H.

<sup>1763</sup> Eingehender dazu unten N 787.

<sup>1764</sup> So in Bezug auf Rückweisungsanträge GVP (ZG) 2011 115, 118 f. E. 2c; und AGVE 1998 535, 537 E. 2b.

<sup>1765</sup> VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 105; vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 156; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 132.

<sup>1766</sup> AGVE 1980 507, 509 E. 1 und 2.

- 696 Die Beratung eines Traktandums wird so lange weitergeführt, bis keine Wortmeldungen mehr eingehen oder bis die Versammlung den Schluss der Diskussion beschliesst.<sup>1767</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt ist es dem Antragsteller grundsätzlich auch erlaubt, seinen (von der Versammlung nicht veränderten<sup>1768</sup>) Antrag zurückzuziehen.<sup>1769</sup> Danach schliesst der Versammlungsleiter die Diskussion, womit keine Voten und Anträge zum Geschäft mehr möglich sind.<sup>1770</sup> Nach Beendigung der Diskussion kann zur Beschlussfassung übergegangen werden.

---

<sup>1767</sup> Stellvertretend SZ GOG 25 II. Zum Ordnungsantrag auf Diskussionsabbruch, seine Zulässigkeit und zu den allfälligen Folgen seiner Annahme siehe oben N 246–250.

<sup>1768</sup> Nimmt die Versammlung Änderungen am Antrag vor, verliert der Antragsteller die Verfügungsgewalt über den Antrag; es ist nicht mehr (nur) sein Antrag, weshalb er diesen auch nicht zurückziehen kann.

<sup>1769</sup> Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 20; HUWYLER, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, 173 f.; SCHÖNBÄCHLER, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, N 40. Dagegen verlangt LANGHARD, dass der Rückzug «nur bis zum Beginn der materiellen Beratung» (wohl bis zum Eintreten) möglich sein soll (LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden, 54 f.).

<sup>1770</sup> Vgl. LGVE 1982 III Nr. 6, 333, 333 f. E. 2.

# **Vierter Teil:**

## **Die Beschlussfassung**



---

## § 22 Abstimmung und Beschlussfeststellung

Die Beschlussfassung ist der letzte Abschnitt des direktdemokratischen Verfahrens. Ihr kommt eine gewisse Selbständigkeit zu, die es auch rechtfertigt, sie separat zu behandeln. Die Beschlussfassung besteht aus den beiden Elementen Abstimmung und Beschlussfeststellung.<sup>1771</sup> 697

## § 23 Die Abstimmung

### I. Die Abstimmung als Erwirkungshandlung

Das Abstimmungsverfahren ermöglicht es den Stimmberechtigten, sich für oder gegen einen Antrag oder mehrere Anträge zu äussern und damit auf einen der möglichen Inhalte des Volksentscheids hinzuwirken.<sup>1772</sup> 698

In einem formellen Sinn bezieht sich (Ab-)Stimmen auf den Akt der Stimmentgabe (etwa einen Stimmzettel in die Urne werfen oder die Hand an der 699

---

<sup>1771</sup> Eine solche Unterteilung vertritt ERNST im Zusammenhang mit der Beschlussfassung privatrechtlicher Verbandsorgane (siehe ERNST, Der Beschluss als Organakt, 16). Bei der dogmatischen Erfassung der Beschlussfassung (Abstimmung und Beschlussfeststellung, einschliesslich der rechtlichen Einordnung des Volksentscheids als Organakt), folge ich ihm weitgehend (er entwickelt seinen Ansatz einer Beschlusslehre privatrechtlich organisierter Verbände in ERNST, *ibid.*; und in ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel). Die Möglichkeit der Anschlussfähigkeit seiner Thesen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts spricht ERNST selbst an (ERNST, Der Beschluss als Organakt, 6 Fn. 24), die Anwendbarkeit auf das öffentliche Recht und speziell auf das Volk als Staatsorgan muss jeweils im Einzelnen geprüft werden. Die zumindest teilweise Unabhängigkeit der Organlehre von der Unterteilung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht wird etwa daraus ersichtlich, dass WOLFFS Arbeit (insbesondere WOLFF, Organschaft und juristische Person II; ferner WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht II, 74 f.) auch im Privatrecht als wesentlich anerkannt ist (vgl. hierzu stellvertretend SCHÜRNBRAND, Organschaft im Recht der privaten Verbände, 41–45).

<sup>1772</sup> Wahlen als besondere Form der Abstimmung (vgl. DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 90; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 15, m.w.H.) berücksichtige ich im Folgenden nicht.

Gemeindeversammlung erheben),<sup>1773</sup> in einem materiellen Sinn dagegen auf die Willensäußerung im Abstimmungsverfahren.<sup>1774</sup>

- 700 Die Einbettung ins Abstimmungsverfahren bringt es mit sich, dass diese Willensäußerung des Stimmberechtigten inhaltlich und zeitlich eng begrenzt ist sowie nur auf verfahrensrechtlich vorgegebene Weise gültig eingebracht werden kann.<sup>1775</sup>
- 701 Der Begriff des «Willens» rechtfertigt sich in diesem Zusammenhang dadurch, dass er sich auf einen bewussten Entscheid des Stimmberechtigten zu einem konkreten Antrag bezieht und einer psychologischen Tatsache entspricht. Die Willensäußerung erfolgt selbstbestimmt und richtet sich darauf, was das Gemeinwesen hinsichtlich des Antrags beschliessen soll.<sup>1776</sup> Die Willenskundgabe ist nicht Meinungsäußerung wie bei einer Meinungsumfrage. Im Gegensatz zur «Meinung» zielt der Wille auf eine Rechtswirkung. Der Stimmende gibt seinen Willen in der Abstimmung im Bewusstsein kund, dass seine Stimmabgabe einen Beitrag dazu leistet, wie der rechtsverbindliche staatliche Akt ausfallen wird.
- 702 Die Willensäußerung ist auch nicht Offenlegung politischer Präferenz. Politische Präferenzen haben in der Abstimmung zu einem konkreten Antrag zum Teil hinter taktische Überlegungen, das Bauchgefühl oder andere Motive zu treten – die Abwägung zwischen den vielfältigsten Motiven steht dem Willen des Stimmenden frei. Es ist zwar wichtig, dass die Stimmberechtigten die sachlichen Gründe kennen, die für oder gegen die Annahme eines Antrags sprechen, doch verlangt es die Anerkennung der politischen Autonomie eines jeden Stimmberechtigten, dass dieser sich auch für eine Willensäußerung entscheiden kann, die nicht jener entspricht, die seine Vernunft (und noch weniger jene anderer) ihm nahelegt.<sup>1777</sup>
- 703 Mit der Stimmabgabe übt der Stimmberechtigte sein Stimmrecht aus. Er bindet damit nur sich, eine wiederholte Stimmabgabe in ein und derselben Abstimmung

---

<sup>1773</sup> Hierzu unten N 711–733.

<sup>1774</sup> Vgl. DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 141; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 480.

<sup>1775</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 24; zur Gültigkeit der Stimmabgabe siehe unten N 880 und 887–891.

<sup>1776</sup> Vgl. ERNST, *ibid.*, 24 f.

<sup>1777</sup> Ähnlich auch TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 589, m.w.H.

ist nämlich ausgeschlossen.<sup>1778</sup> Dagegen bindet die Stimmabgabe des Einzelnen das Organ nicht, sie hat rechtlich nur zur Folge, dass sie entsprechend den verfahrensrechtlichen Vorgaben bei der Beschlussfeststellung erfasst werden muss. Auch eine Widerrufung der Stimmabgabe ist grundsätzlich nicht möglich.<sup>1779</sup> Die Gesamtheit der abgegebenen Stimmen bildet die «gleichsam <tatbestandliche> Grundlage für den Beschluss»<sup>1780</sup>, steht zum Organakt somit in einem Verhältnis von Ursache und Wirkung.<sup>1781</sup>

Mit Blick auf ihre Bedeutung für die Beschlussfeststellung ist die Stimmabgabe als Verfahrenshandlung nach ERNST – in Anlehnung an die prozessrechtliche Terminologie – eine «Erwirkungshandlung».<sup>1782</sup> 704

## II. Stimme und Stimmabgabe

### A. Formulierung der Abstimmungsfrage

In einer Volksabstimmung wird in Frageform ermittelt, ob die Mehrheit der Stimmentenden für oder gegen einen Antrag sind. Ein Antrag ist keine Frage; damit «über einen Antrag» abgestimmt werden kann, muss der Antrag von der der Volksabstimmung unterstellten Frage als eine der Antwortmöglichkeiten angesprochen werden. 705

Die Frageform wird in der Literatur nicht zuletzt wegen ihres subversiven Potenzials als Stilmittel geschätzt. Fragen können suggestiv wirken, eine Antwort unabhängig des Inhalts nahelegen. Diese Problematik stellt sich auch bei Volksabstimmungen. Abstimmungsfragen können zudem kompliziert oder unklar 706

<sup>1778</sup> Vgl. VPR 27b Bst. a Ziff. 2 (Voraussetzung der «Einmaligkeit der Stimmabgabe» bei Versuchen mit elektronischer Stimmabgabe); ferner VS VbStA 11 II Dritter Satz.

<sup>1779</sup> Vgl. auch ERNST, Der Beschluss als Organakt, 20 f., für den ein Widerruf der abgegebenen Stimme im Widerspruch zu ihrer Qualifikation als Willenserklärung stünde. Dies läuft auf ein kategorisches Verbot des Widerrufs hinaus, was dann nicht überzeugt, wenn eine Stimmabgabe innert eines grösseren Zeitraums abgegeben und eine Änderung des Willens damit möglich erscheint. In solchen Fällen mögen immerhin noch praktische Gründe gegen die Einräumung der Widerrufsmöglichkeit sprechen.

<sup>1780</sup> ERNST, *ibid.*, 25.

<sup>1781</sup> Vgl. ERNST, *ibid.*, 3.

<sup>1782</sup> ERNST, *ibid.*, 17 und 25; vgl. unten N 876.

formuliert sein, sodass selbst bei Anträgen klaren Inhalts nicht mehr allen ersichtlich ist, welche Antwort ihrem Willen entspräche. Damit aus den einzelnen Stimmabgaben überhaupt ein Gesamtakt gebildet werden kann, müssen sich diese auf die gleich verstandene Frage beziehen.<sup>1783</sup> Angesichts der engen Verbindung von Frage und Antwort sowie der Manipulationsmöglichkeiten handelt es sich um einen besonders wichtigen Aspekt des Abstimmungsverfahrens.<sup>1784</sup> Das Bundesgericht leitet aus BV 34 II deshalb zu Recht ab, dass die Formulierung<sup>1785</sup> der Abstimmungsfrage nicht unrichtig, irreführend oder suggestiv sein darf, sondern einfach, klar und objektiv sein muss.<sup>1786</sup> Diesen Vorgaben wird nur eine Abstimmungsfrage gerecht, welche das mit «Ja» oder «Nein» zu beantwortende Generalthema der Abstimmung wiedergibt und die einzelnen Argumente, die für oder gegen eine Vorlage sprechen, in den Abstimmungsunterlagen belässt.<sup>1787</sup>

- 707 Im Urnensystem lassen sich die mit der Formulierung der Abstimmungsfrage verbundenen Gefahren im Einzelfall gut überwinden, Schwierigkeiten können sich im Falle von Koppelungen und Bedingungen ergeben.<sup>1788</sup> Im Versammlungssystem muss der Versammlungsleiter die Anträge für die Abstimmung in die

---

<sup>1783</sup> Vgl. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 44.

<sup>1784</sup> Vgl. HUBER, Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen, 179; PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 45.

<sup>1785</sup> Auch die drucktechnische Darstellung der Abstimmungsfrage kann irreführend oder suggestiv sein, vgl. BGE 121 I 1, 12 f. E. 5b.

<sup>1786</sup> BGE 137 I 200, 203 E. 2.1; BGE 131 I 126, 132 E. 5.1; BGE 106 Ia 20, 22 E. 1; für weitere, jüngere Beispiele vgl. BGER, Urteil 1C\_81/2016 vom 17.03.2016; sowie OFK BV<sup>2</sup>, Art. 123c-BIAGGINI, N 2; siehe auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 23. Dabei kann bei komplizierten Fragestellungen vorausgesetzt werden, dass die Stimmberechtigten die Abstimmungsbroschüre konsultieren, vgl. BGE 99 Ia 216, 221 E. 2b. Siehe im Zusammenhang mit der heuristischen Methodik BURCKHARDT, Methode und System des Rechts, 23: «Eine zuverlässige Antwort kann man nur auf eine klare Frage geben.»; vgl. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 46.

<sup>1787</sup> Siehe Regierungsrat (OW), Beschluss Nr. 71 vom 23.08.2010 in ZBl 111/2010 575, 579 E. 2.1, mit Verweis auf HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2529 f.; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 62.

<sup>1788</sup> Bei Referenden lautet die Abstimmungsfrage typischerweise: «Wollen Sie den Kantonsratsbeschluss <... [Titel] ...> vom ... [Datum] annehmen?» (so ausdrücklich SO GpR 153 I). Fragen können sich daraus ergeben, dass bei Volksinitiativen der häufig werbende Antragstitel für die Abstimmungsfrage zu verwenden ist.

Frageform setzen.<sup>1789</sup> Dabei kann er sich nicht mit dem Verweis auf den Antragsteller («Antrag Meier») begnügen, sondern muss den Kerninhalt des Antrags ansprechen, denn zwischen der Beratung des einzelnen Antrags und der Abstimmung kann gerade bei Antragshäufung die Erinnerung unter den Versammlungsteilnehmern an den Inhalt jedes einzelnen Antrags verblichen sein.<sup>1790</sup> Zu Recht gilt als zweckmässig, dass der Versammlungsleiter «unmittelbar vor der Abstimmung den genauen Wortlaut des Antrages wiederholt und diesen nochmals kurz erklärt», um zu verhindern, «dass Anträge zur Abstimmung kommen, über deren Sinn und Tragweite sich die Stimmberechtigten nicht im Klaren sind».<sup>1791</sup> Dabei hat der Versammlungsleiter peinlich darauf zu achten, dass er den Antrag korrekt wiedergibt; sollten sich Ungenauigkeiten oder gar Fehler einschleichen, ist sofort dagegen Einspruch zu erheben, denn wenn eine Abstimmungsfrage den Antrag nicht richtig wiedergibt, stellt sich die schwierig zu beantwortende Frage, was genau der Inhalt des Beschlusses ist – falls ein solcher überhaupt zustande gekommen ist.<sup>1792</sup>

<sup>1789</sup> Vgl. HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 118 (zu geheimen Abstimmungen).

<sup>1790</sup> STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 308. Für Beispiele von Abstimmungsfragen vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 18: «Die Abstimmungsfrage kann etwa lauten: <Wollt Ihr den Verpflichtungskredit von Fr. ... zum Bau von [XY] annehmen?> <Wer dafür ist, bezeuge dies durch Handerheben>. <Wer dagegen ist, bezeuge dies durch Handerheben>. Andere Möglichkeit: <Wer dem Verpflichtungskredit [XY] zum Bau von [Z] zustimmen will, erhebe die Hand>. <Wer den Verpflichtungskredit [XY] zum Bau von [Z] ablehnen will, erhebe die Hand>» (Hervorhebungen unterdrückt).

<sup>1791</sup> VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 96.

<sup>1792</sup> Siehe dazu STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 308 f., wo STAUFFACHER (unter Verweis auf ein entsprechendes Rechtsgutachten von Hans Huber) entgegen einem damaligen BGE die Meinung vertritt, dass «[s]olange ein Landsgemeindebeschluss nicht aufgehoben oder abgeändert ist», er so gelten müsse, «wie der Landammann die entsprechende Abstimmungsfrage formuliert hatte»; nur so liessen sich Unklarheiten und Unsicherheiten weitgehend vermeiden. Diese pauschale Regelung wird der Situation m.E. nicht gerecht. Angesichts des hohen Drucks, unter dem der Versammlungsleiter innert kurzer Zeit die anspruchsvolle Aufgabe erfüllen muss, den Antrag in eine aussagekräftige und präzise Abstimmungsfrage umzuwandeln, sind Ungenauigkeiten und kleinere Fehler oder Auslassungen wohl eher als unbeachtlich einzustufen; sie können nicht zum Massstab späterer Auslegung genommen werden – gerade, wenn sie von den Versammlungsteilnehmern, einschliesslich des Antragstellers, nicht entdeckt wurden. Herrschte dagegen unter den Versammlungsteilnehmern selbst Unklarheit über den Inhalt des Antrags, ist der Beschluss anfechtbar

## B. Inhalt einer Stimme

- 708 Die Abstimmung ermöglicht dem einzelnen Stimmenden eine inhaltlich eng begrenzte Willensbekundung. Der Inhalt der einzelnen Stimmabgabe kann in einer Abstimmung grundsätzlich nur ein «Ja», ein «Nein» (bei Eventualabstimmungen Antrag A oder Antrag B) oder eine Enthaltung sein.<sup>1793</sup> Die Antwort («Ja», «Nein») hat – eine andere gesetzliche Regelung vorbehalten – grundsätzlich in der Amtssprache zu ergehen.<sup>1794</sup> In Schlussabstimmungen beziehen sich diese Antwortmöglichkeiten auf den zur Abstimmung stehenden Antrag, bei Eventualabstimmungen auf die Bevorzugung eines Antrags gegenüber einem anderen.
- 709 Mit einer Ja-Stimme in einer Schlussabstimmung drückt der Stimmende aus, dass dieser Antrag zum Volksentscheid erhoben werden soll, mit einer Nein-Stimme dagegen, dass dies nicht seinem Willen entspreche. Die Möglichkeit, einen Antrag abzulehnen und stattdessen den Status quo dem Antrag vorzuziehen,<sup>1795</sup> ist grundsätzlich zwingender Bestandteil des Abstimmungsverfahrens.<sup>1796</sup>
- 710 Nimmt ein Stimmberechtigter zwar an einer Abstimmung teil, doch enthält er sich seiner Stimme, das heisst, er äussert sich nicht mit einem «Ja» oder «Nein» zu einem Antrag, so gilt dies als «erklärte Nichtausübung des Stimmrechts»<sup>1797</sup>. Die

---

und sollte aufgehoben und wiederholt werden. Wird der mangelhafte Beschluss jedoch nicht angefochten, ist wohl eher mit STAUFFACHER von der Formulierung der Abstimmungsfrage durch den Versammlungsleiter auszugehen. Ausschlaggebend sind auf jeden Fall die konkreten Umstände; eine abstrakte Behandlung dieser Situationen kann nur als Faustregel dienen.

<sup>1793</sup> Daraus ergibt sich auch, dass der Stimmende die von ihm abgegebene Stimme nie von Bedingungen abhängig machen kann. Bedingungen können dagegen Gegenstand der Abstimmungsfrage sein (insbesondere bei Stichfragen).

<sup>1794</sup> Vgl. TI LEDP 35: «Il voto si esprime con la formula «sì» o «no» nelle lingue nazionali; nel caso di votazioni con domanda eventuale o varianti, il regolamento ne disciplina le modalità.» Diese Frage erübrigt sich, wenn das «Ja» oder «Nein» bloss anzukreuzen ist (so etwa GE LEDP 57 I). Bei fehlender genauer Regulierung ist ein grosszügiger Massstab anzusetzen, siehe unten N 888.

<sup>1795</sup> Der Status quo wird daher als «Schattenoption» bezeichnet (vgl. stellvertretend ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 107).

<sup>1796</sup> Vgl. dazu oben N 516.

<sup>1797</sup> So ERNST, mit Ausführungen zur historischen Entwicklung, siehe ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 62.

Nicht-Teilnahme an der Abstimmung ist dagegen kein rechtsgeschäftliches Handeln<sup>1798</sup> und ist, da in allen direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz keine Beteiligungsquoten vorgesehen sind,<sup>1799</sup> für die Beschlussfeststellung unbeachtlich.<sup>1800</sup>

## C. Formen der Stimmabgabe

### 1. Bedeutung der Form der Stimmabgabe

Die Stimmabgabe kann in unterschiedlichen Formen erfolgen. Diese können einen Einfluss darauf haben, wer an einer Abstimmung teilnehmen kann und damit, ob das Stimmvolk richtig zusammengesetzt ist.<sup>1801</sup> Im Grundsatz gilt, dass möglichst alle Stimmberechtigten ohne übermässigen Aufwand an einer Abstimmung teilnehmen können sollten.<sup>1802</sup> Die Form der Stimmabgabe bei einem einzelnen Stimmgang kann nach verschiedenen Gesichtspunkten eingeteilt werden. 711

### 2. Einteilung aufgrund des Ortes

In Bezug auf den Ort kann unterschieden werden zwischen der Stimmabgabe an einem bestimmten Ort,<sup>1803</sup> an mehreren vorgegebenen Orten<sup>1804</sup> und einer ortsunabhängigen.<sup>1805</sup> 712

<sup>1798</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 7.

<sup>1799</sup> Vgl. stellvertretend AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 885, 906, 930 und 994.

<sup>1800</sup> Vgl. dazu unten N 897.

<sup>1801</sup> Vgl. BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 18.

<sup>1802</sup> Vgl. BGE 45 I 148, 153 f. E. 3; ARX, Post-Demokratie, 934; BRAUN, Stimmgeheimnis, N 504 f.; HUSER, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, 52; VINCENZ, Die Erleichterung der Stimmabgabe, 83–85.

<sup>1803</sup> So bei der Stimmabgabe in der Versammlung, seltener im Urnensystem.

<sup>1804</sup> Neben der Möglichkeit der Stimmabgabe an mehreren Urnen kann eine Gemeinde für die vorzeitige Stimmabgabe eine zuständige Stelle bezeichnen (vgl. stellvertretend GR GPR 25 I Erster Satz) und die ausnahmsweise Abholung zu Hause/in Heimen und Krankenhäusern zulassen (diese Möglichkeit besteht zum Teil für Invalide und Kranke auf Anfrage, vgl. FR PRG 19 i.V.m. FR PRR 15; NE LDP 24 i.V.m. NE RELDP 17; VD LEDP 17d.).

<sup>1805</sup> So bei der brieflichen und der elektronischen Stimmabgabe.

### 3. Einteilung aufgrund der Zeit

- 713 Die Gültigkeit der Stimmabgabe kann davon abhängen, dass sie zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt ist, so etwa am Schluss der Gemeindeversammlung. Zulässig kann die gültige Stimmabgabe auch während eines kleinen Zeitfensters sein, so typischerweise bei Urnenabstimmungen ausserhalb des Versammlungssystems am Abstimmungstag<sup>1806</sup> oder am Abstimmungswochenende. Sie kann auch während eines grösseren Zeitfensters möglich sein, so bei der typischerweise etwa drei Wochen langen Phase, beginnend mit der Abgabe der Stimmunterlagen, welche darauf entweder persönlich an der hierfür vorgesehenen Stelle («Vorurne»<sup>1807</sup>) oder brieflich eingereicht werden können.<sup>1808</sup>
- 714 Ist für die Stimmabgabe ein bestimmter Zeitpunkt festgelegt, kann die Stimme simultan oder gestaffelt abgegeben werden. In der Schweiz ist für diesen Fall fast durchwegs die simultane Stimmabgabe vorgesehen.<sup>1809</sup>
- 715 Bei gestaffelter Stimmabgabe ergibt sich ein zusätzliches Problem: die Bekanntgabe des Stimmverhaltens (meiner Ansicht nach einschliesslich der Information über das Ausmass der Beteiligung<sup>1810</sup>) vor dem Ende des Abstimmungsvorgangs (vor Urnenschluss). Eine solche ist zu unterlassen, denn sie eignet sich, die Willenskundgabe der Stimmberechtigten zu verfälschen.<sup>1811</sup> Bei geheimen Abstimmungen unterstehen auch die Stimmberechtigten selbst der Pflicht, den Inhalt ihrer Stimmabgabe nicht offenzulegen.<sup>1812</sup>

---

<sup>1806</sup> Stellvertretend LU StRG 19 I.

<sup>1807</sup> LU StRG 47 IV.

<sup>1808</sup> Stellvertretend GL GPR 12 II und III; LU StRG 47 IV. GIACOMETTI unterscheidet zwischen dem Urnensystem in der Form der «sukzessiven Stimmgebung» und jenem, bei welchem die Stimmzettel im Versammlungssystem am Ende der Beratung eingeworfen werden (FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 451; vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 249).

<sup>1809</sup> Zur namentlichen Abstimmung siehe unten N 720.

<sup>1810</sup> Siehe auch POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, 261 f.

<sup>1811</sup> Zum einen kann sie den Inhalt der noch zu erfolgenden Stimmabgaben, zum anderen die Zusammensetzung des Stimmvolks beeinflussen, wenn das eine Lager dadurch mobilisiert wird, sich das andere dagegen der Stimme enthält (vgl. bereits SCHINDLER, Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, 86 f.). Entsprechend dürfen seit dem 01.07.2019 die vorläufigen Ergebnisse bei eidgenössischen Volksabstimmungen nicht mehr vor 12.00 Uhr öffentlich bekanntgegeben werden (VPR 5 IV).

<sup>1812</sup> Es ist zulässig, über den Inhalt der eigenen Stimmabgabe Auskunft zu geben, jedoch nicht, den Inhalt der Stimmabgabe nachzuweisen (POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze

#### 4. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe offen oder geheim erfolgt

Die bedeutendste Unterscheidung ist jene, ob eine Stimmabgabe offen oder geheim zu erfolgen hat. Die geheime Stimmabgabe ist historisch<sup>1813</sup> und konzeptionell eng mit dem Urnensystem verbunden.<sup>1814</sup> Im Urnensystem ist die geheime Stimmabgabe zwingend, im Versammlungssystem üblicherweise bloss eine von einer bestimmten Anzahl Teilnehmer und nur für die Schlussabstimmung einforderbare Ausnahme.

BV 34 II schützt die geheime Stimmabgabe.<sup>1815</sup> Das Stimmgeheimnis wird zudem auf Bundesebene<sup>1816</sup> und in allen Kantonen explizit oder implizit für das Urnensystem verfassungsrechtlich oder gesetzlich verankert.<sup>1817</sup> Der Zweck des Stimmgeheimnisses liegt im Wesentlichen darin, den Stimmberechtigten bei der Ausübung seines Stimmrechts vor wirtschaftlichem oder gesellschaftlichem Druck zu schützen, damit er seinen Willen unverfälscht ausdrücken kann.<sup>1818</sup>

---

und kantonale Parlamentswahlen, 260 f.; vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 487 und 489).

<sup>1813</sup> BRAUN, *ibid.*, N 450, 457 und *passim*.

<sup>1814</sup> Vgl. EGV-SZ 2010 B 7.3, 78, 79 E. 2.1: «[...] das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis ist ein dem Urnensystem immanentes Prinzip [...]»; ferner auch BRAUN, *ibid.*, N 471.

<sup>1815</sup> Anstelle vieler BGE 98 Ia 602, 610 E. 8; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 20; BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 44. Auch IPbPR 25 Bst. b gewährleistet den Staatsbürgern das Recht auf geheime Stimmabgabe in Wahlen. Nach Ansicht des Bundesgerichts sind Sachabstimmungen nicht darunter zu subsumieren (BGE 121 I 138, 148 E. 5 c/cc). Teilweise wird dagegen die Meinung vertreten, die Abstimmungen im Urnensystem (vgl. CCPR-Human Rights Committee: CCPR General Comment 25 vom 12.07.1996, N 6: «Referendums») oder gar Sachabstimmungen generell fielen darunter (so BORBÉLY, Der Grundsatz der geheimen Abstimmung, N 54; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 32; vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 474, m.w.H.). Wegen der offenen Stimmabgabe an Landsgemeinde- und Gemeindeversammlungen hat die Schweiz einen Vorbehalt angebracht (vgl. BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 4), dieser bezieht sich nur auf Wahlen und wäre im Falle einer Subsumtion von Abstimmungen entsprechend weiter zu interpretieren (BRAUN, Stimmgeheimnis, N 474, m.w.H.).

<sup>1816</sup> BPR 5 VII.

<sup>1817</sup> Für eine Übersicht siehe BRAUN, *ibid.*, N 471.

<sup>1818</sup> BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 44; für die historischen Argumente zugunsten des Stimmgeheimnisses siehe BRAUN, Stimmgeheimnis, 437–450.

- 718 Die Grundform des Urnensystems, bei welcher der Stimmbürger nach Überprüfung seiner Stimmberechtigung den handschriftlich ausgefüllten Stimmzettel persönlich in die in einem Stimmlokal der Gemeinde aufgestellte Urne einwirft,<sup>1819</sup> hat nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine «absolute Sicherung des Stimmgeheimnisses»<sup>1820</sup> zu gewährleisten: Bereits die Möglichkeit, dass auf das Stimmverhalten eines Stimmenden geschlossen werden könnte, verletzt den Anspruch auf geheime Stimmabgabe.<sup>1821</sup> Die geheime Stimmabgabe kann im Urnensystem daneben brieflich und allenfalls auch elektronisch erfolgen.<sup>1822</sup> Die Rede von der persönlichen Stimmabgabe an der Urne als Grundform des Urnensystems entspricht der Bedeutung dieser Form, die zu Recht als «unverzichtbar und unersetzlich»<sup>1823</sup> gilt, doch täuscht dies darüber hinweg, dass die Stimmabgabe im Urnensystem heute in den allermeisten Fällen brieflich erfolgt; so gehen in Städten über 90 % der Stimmen brieflich ein.<sup>1824</sup> Wird ein Stimmkanal nur von sehr wenigen Stimmberechtigten benutzt, kann dies eigene Probleme im Hinblick auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses stellen.<sup>1825</sup>
- 719 Die Stimmzettel (und bei der brieflichen Stimmabgabe auch das sie enthaltende Antwortcouvert)<sup>1826</sup> dürfen sich mit Blick auf das Stimmgeheimnis äusserlich

---

<sup>1819</sup> Stellvertretend BGer, Urteil 1C\_517/2017 vom 18.12.2017 E. 6.2.5; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 986. Alle anderen Formen der Stimmabgabe im Urnensystem werden deshalb verbreitet als «Stimmabgabeerleichterungen» bezeichnet (vgl. BGE 121 I 187, 191 E. 3a; stellvertretend BRAUN, Stimmgeheimnis, N 504–520; VINCENZ, Die Erleichterung der Stimmabgabe, 83 und *passim*).

<sup>1820</sup> BGE 98 Ia 602, 612 f. E. 10b.

<sup>1821</sup> BGE 98 Ia 602, 612–614 E. 10b. TSCHANNEN spricht in diesem Zusammenhang von der «förmalen» (BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 44) resp. «formellen Natur» (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 65; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 219; vgl. auch BRAUN, Stimmgeheimnis, N 479) dieses Anspruchs auf Wahrung der geheimen Stimmabgabe.

<sup>1822</sup> Zur elektronischen Stimmabgabe vgl. stellvertretend VPR 27a–q; VELeS; GL VPR 22, 23, 25 und 27; GLASER, Der elektronisch handelnde Staat, 269–287. Für einen Vergleich zwischen der brieflichen und der elektronischen Stimmabgabe siehe SERDÜLT/DUBUIS/GLASER, Elektronischer versus brieflicher Stimmkanal.

<sup>1823</sup> AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 986; vgl. BGer, Urteil 1C\_517/2017 vom 18.12.2017 E. 6.2.5.

<sup>1824</sup> SERDÜLT, Switzerland, 58.

<sup>1825</sup> Vgl. BGer, Urteil 1C\_517/2017 vom 18.12.2017 E. 6.2.5; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2573.

<sup>1826</sup> BRAUN, Stimmgeheimnis, N 513.

nicht unterscheiden,<sup>1827</sup> nicht markiert sein<sup>1828</sup> und nicht durchscheinen<sup>1829</sup>.<sup>1830</sup> Die äusseren Rahmenbedingungen der Stimmabgabe müssen derart sein, dass insbesondere die Stimmzettel unbeobachtet ausgefüllt werden können.<sup>1831</sup> Bei der brieflichen Stimmabgabe ist die Stimmrechtskontrolle strikte von der Auswertung der Stimmzettel zu trennen;<sup>1832</sup> der Stimmende darf nicht identifizierbar sein anhand des Stimmzettels. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass er nur eine Stimme abgeben kann.<sup>1833</sup> Diesen teilweise gegenläufigen Anforderungen soll im kantonalen (und kommunalen) Recht<sup>1834</sup> «insgesamt in optimaler Weise entsprochen» werden, sodass eine zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe «insgesamt» ermöglicht wird.<sup>1835</sup> Bei der elektronischen Stimmabgabe ist zusätzlich deren Nachvollziehbarkeit (Verifizierbarkeit) sicherzustellen.<sup>1836</sup>

Für das Versammlungssystem legt das Gesetz vieler Gemeinwesen die Form der Stimmabgabe verbindlich fest,<sup>1837</sup> in anderen Gemeinwesen überlässt es die Festlegung dem Versammlungsleiter.<sup>1838</sup> Meistens erfolgt die Stimmabgabe mit

720

<sup>1827</sup> BGer, Urteil vom 01.11.1978 in BVR 1980 97, 100–102 E. 3.

<sup>1828</sup> BGE 75 I 234, 237–244 E. 5.

<sup>1829</sup> Siehe das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über Probleme bei der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vom 22.10.1995 vom 29.05.1996, BBl 1996 II 1297, 1297 f.

<sup>1830</sup> BRAUN, *ibid.*, N 477, m.w.H.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 66.

<sup>1831</sup> BGE 98 Ia 602, 613 E. 10b.

<sup>1832</sup> Vgl. BPR 8 I; BGE 121 I 187, 190–195 E. 3; BGer, Urteil 1P.297/1996 vom 27.08.1996 in ZBl 1997 351; TSCHANNEN, *ibid.*

<sup>1833</sup> Stellvertretend GR VPR 18; vgl. Komm GR KV, Art. 10-SCHULER, N 14; zudem muss das Verfahren brieflicher Stimmabgabe einfach ausgestaltet sein (BPR 8 I Erster Satz).

<sup>1834</sup> Die Ausgestaltung des Verfahrens brieflicher Stimmabgabe ist kantonal geregelt (BGE 121 I 187, 191 E. 3a; BAUMANN-BRUCKNER, Stimmrecht und Volksabstimmungen, 53).

<sup>1835</sup> BGE 121 I 187, 191 E. 3a; vgl. ARX, Post-Demokratie, 947; BRAUN, Stimmgeheimnis, N 514 f.; VINCENZ, Die Erleichterung der Stimmabgabe, 156. Für das Vorgehen bei der brieflichen Stimmabgabe vgl. stellvertretend BE PRV 4–8.

<sup>1836</sup> VPR 27i II; siehe auch VELeS 4 und 5; Komm GR KV, Art. 10-SCHULER, N 14.

<sup>1837</sup> Stellvertretend AI VLGV 5 I; GL GPR 65 I; LU StRG 107 I; ZG GG 77 II; AR Schwellbrunn V 9 Erster Satz; FR Murten V 13 Ziff. 3.

<sup>1838</sup> So im Kanton Zürich, siehe Komm ZH GG, § 24-GRIFFEL, N 7.

offenem Handmehr,<sup>1839</sup> verbreitet ist auch die offene Stimmabgabe durch Aufstehen und Absitzen.<sup>1840</sup> Als weitere Formen der offenen Stimmabgabe kommen die namentliche Abstimmung (Stimmabgabe durch Namensaufruf)<sup>1841</sup> und durch «Teilung»<sup>1842</sup> vor, das heisst der physisch getrennten Ansammlung der Befürworter und der Gegner. Wesentlich ist, dass die Willensäusserung «der einzelnen Stimmberechtigten klar ist und dass das Resultat möglichst zuverlässig festgestellt werden kann»<sup>1843</sup>; alle genannten Formen der Stimmabgabe können diesem Anspruch grundsätzlich gerecht werden.

- 721 Die geheime Abstimmung in der Versammlung kann häufig von einem Bruchteil der Versammlung,<sup>1844</sup> vereinzelt auch von der Versammlungsleitung,<sup>1845</sup> beschlos- sen werden.<sup>1846</sup> Die geheime Abstimmung wird in der Versammlung üblicher- weise mit amtlichen Stimmzetteln durchgeführt;<sup>1847</sup> die Stimmzettel werden an der Versammlung abgegeben, eingesammelt und unmittelbar danach ausgezählt.<sup>1848</sup>
- 722 Die Bundesverfassung setzt die Zulässigkeit des Versammlungssystems voraus, wie HANGARTNER/KLEY überzeugend darlegen:

«Trotz der Erschwerungen und Einschränkungen der Stimmrechtsausübung verletzt die Versammlungsdemokratie als Institution nicht das verfassungsrechtlich garantierte

---

<sup>1839</sup> Vgl. LU StRG 107 I; NW GemG 55 I; SH GG 36 III; vgl. STÖCKLI, Die politischen Rechte, 203 f.; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, N 2. Typischer- weise erfolgt das offene Handmehr durch «Hochhalten des Stimmrechtsausweises», wie dies etwa GL VPR 40 I ausdrücklich festhält.

<sup>1840</sup> SG GG 41 I; JU Alle V 23 I; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, ibid.

<sup>1841</sup> TI Astano V 18 I Zweiter Satz; vgl. zu dieser Form bei Parlamentsabstimmungen CRON, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, 228 f.; JORIO, Komm ZG GO RR und GO KR, N 852 und 856; zu ihrem historischen Hinter- grund vgl. WYSS, Die Namensabstimmung im Ständerat, 28–35.

<sup>1842</sup> TI LOC 29 I.

<sup>1843</sup> Komm ZH GG, § 24-GRIFFEL, N 7.

<sup>1844</sup> Siehe dazu oben N 267.

<sup>1845</sup> Stellvertretend SZ GOG 29a I.

<sup>1846</sup> Vgl. LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Grau- bünden, 120; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 95. Für ein Beispiel einer Regelung des Verfahrens der geheimen Abstimmung in einer Gemeindeversammlung vgl. ZH VGG 4.

<sup>1847</sup> Gesetzlich vorgeschrieben ist die Durchführung mit amtlichen Stimmzetteln etwa in SZ GOG 29a II Erster Satz; ZH GG 25 II.

<sup>1848</sup> Stellvertretend UR Attinghausen V 16 Zweiter Satz.

Stimmrecht des einzelnen Stimmberechtigten. Die Zulässigkeit des Versammlungssystems wird von der Bundesverfassung vielmehr vorausgesetzt. Dies gilt vor allem für die Gemeindeversammlungen, aber auch für die Landsgemeinden. Art. 6 Abs. 2 Bst. b BV 1848 und 1874, der die Kantone verpflichtete, die Ausübung der politischen Rechte nach «republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen» zu sichern, meinte mit den demokratischen Formen gerade auch die ursprüngliche Entscheidung des Stimmvolkes in der Versammlung der Stimmberechtigten als Gegensatz zur Repräsentation des Volkes durch ein (volksgewähltes) Parlament. Daran sollte durch die Bundesverfassung von 1999 nichts geändert werden.»<sup>1849</sup>

Das Versammlungssystem wird vom Bundesgericht<sup>1850</sup> und von der Bundesversammlung<sup>1851</sup> denn auch anerkannt.<sup>1852</sup>

Geleitet von Praktikabilitäts- und weiteren Verhältnismässigkeitsüberlegungen 723 legt das Bundesgericht bei geheimen Abstimmungen im Versammlungssystem einen weniger (zu wenig) strengen Massstab mit Verweis darauf an, dass die Stimmenden dabei gleichzeitig die Stimmzettel ausfüllen.<sup>1853</sup>

Das Bundesgericht hat sich spürbar schwer getan mit der Argumentation, weshalb 724 die offene Stimmabgabe an Landsgemeinden und Gemeindeversammlungen mit dem Stimmgeheimnis vereinbar sein soll.<sup>1854</sup> Es ist hierfür von der Lehre kritisiert worden.<sup>1855</sup> Einzelne Autoren bezeichnen die offene Stimmabgabe im

<sup>1849</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 192 (Verweise unterdrückt); vgl. auch die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1, 191; Komm GR KV, Art. 10-SCHULER, N 16–20.

<sup>1850</sup> Stellvertretend BGE 121 I 138.

<sup>1851</sup> So hat die Bundesversammlung die totalrevidierte Glarner Kantonsverfassung gewährleistet (Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Glarus vom 23.08.1989, BBl 1989 III 730; und Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Glarus vom 04.12.1989, BBl 1989 III 1723) und zugunsten der Landsgemeinde einen Vorbehalt zu IPbpR 25 Bst. b angebracht, siehe Bundesbeschluss betreffend den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 13.12.1991 (AS 1993 747–749) Art. 1 I Bst. g: «Die Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden, bleiben vorbehalten.»

<sup>1852</sup> BRAUN, Stimmgeheimnis, N 524.

<sup>1853</sup> BGE 98 Ia 602, 612 f. E. 10b; vgl. BGer (Staatsrechtliche Kammer), Urteil vom 25.03.1970 in ZBl 71/1970 470, 471 f. E. 2 und 3; BRAUN, *ibid.*, 525 f.

<sup>1854</sup> BGE 121 I 138, 143–149 E. 4 und 5.

<sup>1855</sup> Anstelle vieler POLEDNA, Grundzüge des Wahlrechts in den Kantonen, N 2.

Versammlungssystem mit Blick auf das Stimmgeheimnis als verfassungswidrig.<sup>1856</sup> Dabei wollen sie den gleich strengen Massstab wie beim Urnsystem auch auf das Versammlungssystem anwenden<sup>1857</sup> – ohne jedwelche Differenzierungen vorzunehmen. Im Versammlungssystem können offene Abstimmungen realistischweise nicht durchwegs durch geheime ersetzt werden. Der Anspruch des Stimmgeheimnisses liefe nach dieser strikten Interpretation entsprechend auf die Abschaffung des Versammlungssystems hinaus – angesichts der (bundes-/kantons-/gemeinde-)verfassungsrechtlichen Verankerung und der weit stärker ausgebauten Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten eine meiner Ansicht nach unverhältnismässige Konsequenz.

- 725 Der unter gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Druck stehende Versammlungsteilnehmer, der eingeschüchtert seine politischen Überzeugungen öffentlich zu bekennen gezwungen wird,<sup>1858</sup> ist eine wirkmächtige Karikatur, welche die Abschaffung des Versammlungssystems nahelegt. Eine Verabsolutierung des Stimmgeheimnisses unterstellt, dass der Stimmberechtigte zwingend besser bedient sei, wenn er geheim über eine bereits fertig redigierte Vorlage beschliessen könne, als wenn er das Stimmgeheimnis für eine allfällige Mitwirkung an der Beschlussfassung über die Ausarbeitung eines Entwurfs aufgeben müsse. Das überzeugt nicht.
- 726 Offene Abstimmungen im Versammlungssystem können je nach verfahrensrechtlicher Ausgestaltung meiner Ansicht nach selbst nach einem strengen Massstab als mit dem Stimmgeheimnis vereinbar gelten. Dabei ist zwischen der Art der Abstimmungen zu unterscheiden, nämlich zwischen solchen über Vorlagen (Schlussabstimmungen) und solchen über andere Anträge.<sup>1859</sup>
- 727 Das Versammlungssystem ermöglicht es dem Stimmberechtigten, inhaltliche Änderungen an den zu verhandelnden Geschäften (Entwürfen) zu beantragen, über

---

<sup>1856</sup> BORBÉLY, Der Grundsatz der geheimen Abstimmung, N 175–184 und 189; BRAUN, Stimmgeheimnis, N 534; vgl. auch TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 221.

<sup>1857</sup> Vgl. etwa BRAUN, Stimmgeheimnis, N 528 und 534–536.

<sup>1858</sup> Vgl. BGE 121 I 138, 143 E. 4a; anstelle vieler BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 45.

<sup>1859</sup> Diese Differenzierung spricht auch TSCHANNEN an, wenn er schreibt: «Wenigstens wäre zu fordern, dass Wahlen und Schlussabstimmungen an der Urne stattfinden; die praktischen Probleme dürften zu bewältigen sein.» (BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, *ibid.*).

solche Abänderungsanträge abzustimmen, die für die Geschäfte zuständigen Personen vor den versammelten Stimmberechtigten zur Rede zu stellen und diese mit Gegenargumenten zu konfrontieren. Die Verhandlungen im Versammlungssystem leben ein Stück weit davon, dass die Stimmberechtigten darin auf das Stimmgeheimnis verzichten und ihre politische Haltung öffentlich bekunden. Was Abstimmungen im Versammlungssystem angeht, die keine fertig redigierte Vorlage zum Inhalt haben, halte ich daher eine Anwendung der strengen Anforderungen des Stimmgeheimnisses für unangebracht. Wer selbst, ähnlich einem Parlamentarier, an der Beschlussfassung über die Ausarbeitung einer Vorlage mitwirken will, verzichtet wie dieser auf seinen Anspruch auf geheime Stimmabgabe.<sup>1860</sup>

Es fragt sich, ob Schlussabstimmungen (über fertig redigierte Vorlagen) anders zu beurteilen sind. Bei Schlussabstimmungen kann gesagt werden, dass sie dem strengen Massstab des Stimmgeheimnisses genügen können, wenn sie in der Versammlung tatsächlich geheim durchgeführt<sup>1861</sup> oder an der Urne gefasst werden sowie wenn ein offen gefasster Beschluss über eine Vorlage noch dem fakultativen

728

<sup>1860</sup> Im Parlament sind Abstimmungen grundsätzlich öffentlich (auf Bundesebene sind Ausnahmen nur sehr restriktiv, zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes (ParlG 4 II), zugelassen und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (BV 158 Zweiter Satz); vgl. KIENER, Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, N 80). Die Öffentlichkeit der Parlamentsitzungen gilt als Ausfluss des Demokratiegebots, sie soll den parlamentarischen Entscheidungsprozess und die verschiedenen darin vertretenen Meinungen zu den jeweiligen Geschäften transparent machen (Komm LU KV, § 38-WIEDERKEHR, N 8; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 158-WYSS, N 2).

<sup>1861</sup> Dabei sind hohe Anforderungen zu stellen, den besonderen Rahmenbedingungen einer Versammlung ist jedoch Rechnung zu tragen. Ob dies überhaupt möglich ist, wird ambivalent beurteilt, vgl. etwa BRAUN, Stimmgeheimnis, N 535 f. Für die Einhaltung des Stimmgeheimnisses im Versammlungssystem erschiene es überzogen, geschlossene Zellen zum Ausfüllen der Stimmzettel zu verlangen. Bereits mit einfachen Massnahmen kann das Stimmgeheimnis weitreichend geschützt werden. Abzulehnen ist eine solch grosszügige Auslegung wie in BGer (Staatsrechtliche Kammer), Urteil vom 25.03.1970 in ZBl 71/1970 470, 471 E. 2: «Die Stimmfreiheit ist schon gewahrt, wenn man, objektiv betrachtet, annehmen kann, dass bei der fraglichen Abstimmung der Durchschnittsbürger die Möglichkeit hatte, sich frei auszusprechen. Bei der Entscheidung hierüber ist nicht nur auf abstrakte Kriterien abzustellen, sondern dem Ortsgebrauch und den lokalen Verhältnissen in weitem Umfange Rechnung zu tragen.» (Verweise unterdrückt); vgl. auch BRAUN, *ibid.*, N 526.

Referendum untersteht.<sup>1862</sup> In diesen Konstellationen sind die Stimmberechtigten grundsätzlich denjenigen im Urnsystem mit Parlament gleichgestellt.<sup>1863</sup>

- 729 Doch darf bei solchen Überlegungen nicht übersehen werden, dass die Möglichkeit einer nachträglichen (geheimen) Abstimmung die Bedeutung der Versammlung entwertet. Die Gefahr, dass noch weniger Stimmberechtigte daran teilnehmen und Zufallsentscheide gefällt werden, kann daher durch solche Kompromisslösungen noch gesteigert werden. Das erscheint nicht als wünschenswert. Angesichts der Zulässigkeit des Versammlungssystems als Institution muss es den jeweiligen Gemeinwesen überlassen sein, wie sie dieses ausgestalten möchten – solange keine technische Lösung gefunden ist, die finanziell vertretbar geheime Abstimmungen ermöglicht und dabei das Versammlungssystem nicht aushöhlt.<sup>1864</sup> Wird im Versammlungssystem eine geheime Abstimmung angesetzt,<sup>1865</sup> so sollte diese

---

<sup>1862</sup> Das fakultative Referendum stellt zwar nicht sicher, dass eine geheime Abstimmung durchgeführt werden kann; ist das Unterschriftenquorum jedoch nicht allzu hoch angesetzt, bedeutete das Nichtzustandekommen des Referendums, dass die Vorlage nicht auf starken Widerstand stösst und wohl auch in einer geheimen Urnenabstimmung angenommen würde. Eine eigentliche Gleichstellung bedingte zudem, dass auch gegen in der Schlussabstimmung von der Versammlung abgelehnte Anträge (negative Beschlüsse, vgl. dazu oben N 371) das Referendum ergriffen werden könnte.

<sup>1863</sup> Ein Unterschied besteht darin, dass an den Versammlungen nicht nur demokratisch gewählte, sondern alle Stimmberechtigten Anträge zu Entwürfen einbringen und über solche entscheiden können. Sie sind für die Meinungen der nicht teilnehmenden Stimmberechtigten nicht repräsentativ. Wie stark sich die Repräsentanz bei der Ausarbeitung einer Vorlage in der Versammlung von jener in einem Parlament unterscheidet, kann dahingestellt bleiben. Eine nachträgliche Abstimmung kann m.E. ein allfälliges diesbezügliches Defizit ein Stück weit kompensieren, auch durch seine Vorwirkungen.

<sup>1864</sup> Denkbar wäre eine elektronische Abstimmungsvorrichtung ähnlich wie in einem Parlament. Immerhin ist zu fordern, dass das Versammlungssystem so weit wie möglich optimiert werden sollte, um möglichst viele Stimmberechtigte daran teilnehmen zu lassen, das Stimmgeheimnis möglichst weitgehend zu schützen und das Ergebnis möglichst genau festzustellen (in diesem Sinn auch HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 121–125).

<sup>1865</sup> Die Regelung, dass eine bestimmte Anzahl Teilnehmer die geheime Abstimmung einfordern kann, genügt dem Anspruch auf geheime Abstimmung nicht (vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 536). Wie erwähnt, kann das Stimmgeheimnis für das Versammlungssystem nur beschränkt gelten. Das Minderheitenrecht auf geheime Abstimmung bringt immerhin eine wünschenswerte und praxistaugliche Annäherung zwischen den beiden Formen der Stimmabgabe.

jedoch – unabhängig abweichender Traditionen – so weit wie möglich auch tatsächlich geheim erfolgen müssen.

## 5. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe ausdrücklich oder stillschweigend erfolgt

Die Stimmabgabe hat im Grunde ausdrücklich zu erfolgen. Werden zu einem Antrag keinerlei Anträge oder kein Antrag auf die Durchführung einer Abstimmung (respektive kein «Ablehnungsantrag») gestellt, wird zum Teil aus prozessökonomischen Überlegungen von einer stillschweigenden Zustimmung zum Antrag ausgegangen und entsprechend auf eine Durchführung der Abstimmung verzichtet.<sup>1866</sup> Ein solches Vorgehen steht in einem Spannungsverhältnis zur Beschlusspflicht,<sup>1867</sup> zu den politischen Rechten des einzelnen Versammlungsteilnehmers und ist auch im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses problematisch.<sup>1868</sup> Aus diesen Gründen wird die Geschäftserledigung durch stillschweigende Zustimmung in der Lehre zu Recht als kritisch<sup>1869</sup> oder gar rundweg als unzulässig beurteilt.<sup>1870</sup> Meines Erachtens ist diese Geschäftserledigung nur dann

730

<sup>1866</sup> Gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist ein solches Vorgehen im Kanton Glarus, siehe GL KV 66 I und II: In der Landsgemeinde ist über einen Antrag des Landrates nicht abzustimmen, wenn zu diesem kein abweichender Antrag gestellt wird; GL GG 63 I: Der Antrag des Gemeinderats gilt als genehmigt, wenn kein Antrag auf Änderung oder Ablehnung gestellt wird; vgl. auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 306 f. Die gleiche Regelung kennt das Schwyzer Gemeinderecht, siehe SZ GOG 36 III: «Anträge, zu denen kein Gegenantrag vorliegt, werden ohne Abstimmung als Beschluss des Gemeinderates erklärt.»; vgl. auch HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 53.

<sup>1867</sup> Vgl. BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627.

<sup>1868</sup> Vgl. METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 155.

<sup>1869</sup> Vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 18; SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 214.

<sup>1870</sup> BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 627; ETTER, Die Gewaltdifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 114; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 7; MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 59; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 269; vgl. LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 130; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 6.7.

zulässig, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht,<sup>1871</sup> ansonsten sind stillschweigend gefasste Beschlüsse anfechtbar.<sup>1872</sup>

## 6. Einteilung danach, ob die Stimmabgabe in Stellvertretung erfolgt oder nicht

- 731 Die Stimmabgabe hat im Versammlungssystem immer, im Urnensystem in der Regel durch den Stimmberechtigten selbst zu erfolgen. Auch im Urnensystem untersagen verschiedene Kantone die stellvertretende Stimmabgabe.<sup>1873</sup> Ausnahmsweise ist jedoch vorgesehen, dass ein Stimmberechtigter die Stimme im Abstimmungslokal als Hilfsperson (in unechter Stellvertretung)<sup>1874</sup> zusätzlich für seinen Ehegatten/eingetragenen Partner<sup>1875</sup>, für ein oder zwei Mitbewohner<sup>1876</sup> oder für einen einzelnen anderen Stimmberechtigten der gleichen Körperschaft<sup>1877</sup> abgeben kann.<sup>1878</sup> Sofern ein Kanton eine solche unechte Stellvertretung vorsieht, gilt diese auch für eidgenössische Abstimmungen.<sup>1879</sup>
- 732 Vereinzelt sehen Kantone auch die echte Stellvertretung vor, typischerweise für Alte, Gebrechliche und Kranke.<sup>1880</sup>

---

<sup>1871</sup> Vgl. SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf, 214.

<sup>1872</sup> MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 59; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 6.7; vgl. BURGHEER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 628.

<sup>1873</sup> BE PRG 8 IV; GE LEDP 63; VD LEDP 17 IV. Auch bei den Versuchen mit elektronischer Stimmabgabe wird eine Stellvertretung ausdrücklich untersagt (VPR 27h II).

<sup>1874</sup> Indem sie den vom Stimmberechtigten ausgefüllten Stimmzettel bloss in die Urne einwirft und nicht stellvertretend für diesen auch ausfüllt, handelt die Hilfsperson in unechter Stellvertretung, denn sie gibt hier keine Willenserklärung mit Wirkung für den Vertretenen ab (GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 330 f.; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 245).

<sup>1875</sup> Stellvertretend AG VGPR 23 I; TG StWG 15 I.

<sup>1876</sup> GL GPR 14 I i. v. m. II Erster Satz; ähnlich SH WahlG 53<sup>quinquies</sup> I Bst. a.

<sup>1877</sup> Stellvertretend AI VUA 10 IV; AR GPR 18.

<sup>1878</sup> Die Beschränkung auf die Stellvertretung eines einzigen Stimmberechtigten soll grossangelegte Missbräuche verhindern. Zur stellvertretenden Stimmabgabe vgl. GIACOMETTI, *ibid.*, 241–247; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 178–181.

<sup>1879</sup> BPR 5 VI Erster Satz; vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 431.

<sup>1880</sup> Siehe etwa SH WahlG 53<sup>quinquies</sup> I Bst. b.

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen körperlicher Behinderung oder aus anderem Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe erforderlichen Handlungen selbst vorzunehmen.<sup>1881</sup> Für solche Fälle besteht im Urnsystem verschiedentlich die Möglichkeit, das Stimmrecht durch echte Stellvertretung auszuüben. Als möglichen Stellvertreter lassen die Gesetze eine Person mit behördlicher Funktion<sup>1882</sup>, eine amtlich bevollmächtigte Vertrauensperson<sup>1883</sup> oder einen anderen Stimmberechtigten<sup>1884</sup> zu. Der Stellvertreter hat das Stimmgeheimnis zu wahren.<sup>1885</sup> 733

### III. Volksabstimmungsarten

#### A. Allgemeines

Auch die Volksabstimmungen können nach verschiedenen Kriterien eingeteilt werden. Im Folgenden werden einige verfahrensrechtlich bedeutsame Einteilungen vorgestellt. 734

Als Volksabstimmungen werden in dieser Arbeit Abstimmungen verstanden, die vom Staat durchgeführt werden und bei denen ausschliesslich das Stimmvolk beschlussberechtigt ist. Dabei werden nur jene Volksabstimmungen näher untersucht, die zu einem rechtsverbindlichen Volksentscheid führen. Die Erwähnung der Konsultativabstimmung dient einzig der Abgrenzung. 735

<sup>1881</sup> BPR 6; vgl. dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 509 f.

<sup>1882</sup> Vgl. BE PRG 9 i.V.m. BE PRV 2. Im Kanton Luzern kann diese Möglichkeit im Abstimmungslokal genutzt werden (LU StRG 59). In verschiedenen Kantonen besteht für Kranke auch die Möglichkeit, auf Anmeldung hin ihr Stimmrecht im Falle von Schreibunfähigkeit durch die Aufnahme ihrer Willensäußerung durch zwei behördlich hierfür ernannte Personen auszuüben (NE LDP 24 i.V.m. NE RELDP 17 II; VD LEDP 17d; vgl. auch FR PRG 19 i.V.m. FR PRR 15 V).

<sup>1883</sup> Vgl. GR VPR 21.

<sup>1884</sup> So auf Bundesebene (BPR 5 VI); und in verschiedenen Kantonen, vgl. BL GPR 7 III; BS WahlG 9 i.V.m. WahlV 8a; GL GPR 14 III; SH WahlG 53<sup>sexies</sup> I Erster Satz; TG StWG 15 II; UR WAVG 23a I.

<sup>1885</sup> Stellvertretend BPR 61 I<sup>bis</sup>; BE PRV 2 III; vgl. BRAUN, Stimmgeheimnis, N 511.

## **B. Einteilung nach deren Stellung im Beschlussverfahren**

### **1. Beschlussverfahren als Rahmen von Volksabstimmungen**

736 Das Beschlussverfahren (i.e.S.) deckt im Wesentlichen die Beratung und Abstimmung zu einem traktandierten Geschäft in der Versammlung respektive zu einem der Volksabstimmung unterworfenen Antrag ab.<sup>1886</sup> Es endet mit einem Sachbeschluss. Volksabstimmungen können an unterschiedlichen Stellen des Beschlussverfahrens (aber nicht ausserhalb von diesem) vorkommen.

### **2. Sachabstimmung am Schluss des Beschlussverfahrens (Schlussabstimmungen)**

737 Typischerweise werden Sachabstimmungen am Schluss des Beschlussverfahrens durchgeführt – zur endgültigen Entscheidung des Geschäfts, über das sich die Stimmberechtigten bis dahin ein Bild gemacht haben. Neben der Schlussabstimmung sind hierzu auch allfällige (vorgelagerte) Eventualabstimmungen zu zählen, denn die gestaffelten Abstimmungen finden erst am Ende des Beschlussverfahrens und ohne weitere Beratung statt, nachdem die Beschlussvarianten bereits festgelegt wurden.

### **3. Vorabstimmung als Ausnahme bei Sachabstimmungen**

738 Vorabstimmungen<sup>1887</sup> stehen typischerweise am Anfang, nie jedoch am Schluss des Beschlussverfahrens. Zwischen einer Vorabstimmung und der Schlussabstimmung besteht immer eine Zeitspanne zur Ausarbeitung des Antrags, welcher der Schlussabstimmung zu unterstellen ist.<sup>1888</sup> Vorabstimmungen führen eine

---

<sup>1886</sup> Siehe auch oben N 212.

<sup>1887</sup> Auch der Begriff der Vorabstimmung («vote préalable», vgl. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 387) ist uneinheitlich, worauf im Einzelnen noch hingewiesen wird.

<sup>1888</sup> Zum Teil werden Eventualabstimmungen im Bereinigungsverfahren im Versammlungssystem als Vorabstimmungen bezeichnet (beispielsweise in Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 482–484 E. 4c; APPERT, *Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz*, 173 f.).

behörden-, allenfalls auch verfahrensverbindliche Vorentscheidung zu einem Geschäft herbei,<sup>1889</sup> aber keine unmittelbare Änderung der Rechtsordnung.<sup>1890</sup>

Vorabstimmungen haben einen 1) Grundsatzbeschluss, 2) einen Beschluss über einen Teil oder Einzelpunkt einer Vorlage<sup>1891</sup> oder 3) einen Eventualbeschluss über die Bevorzugung von Varianten zum Inhalt.<sup>1892</sup> 739

Wird eine Vorabstimmung bereits früh im Beschlussverfahren durchgeführt, steht den Stimmberechtigten potenziell die ganze Breite an möglichen Alternativen zur Auswahl; dieser Vorteil kann durch eine mangelhafte Informationslage erkaufte sein.<sup>1893</sup> Zum Abstimmungszeitpunkt muss nämlich die «sachliche und politische Komplexität» des Gegenstands noch nicht erfassbar sein;<sup>1894</sup> Planungs- und Grundsatzbeschlüsse, die im Grunde vom Parlament auszugehen hätten, können daher «in einer frühen Phase zum Spielball politischer Interessen in Volksabstimmungen gemacht werden [...], ohne dass die Verpflichtung bestünde, hinreichend 740

<sup>1889</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2322; STRÄULI, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, 102; ferner BRINER, Grundsatzentscheide, 143–146. Zur Vorwirkung einer in der Vorabstimmung angenommenen allgemeinen Anregung siehe FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 30 f.

<sup>1890</sup> Komm GR KV, Art. 19-SCHULER, N 15.

<sup>1891</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom 27.05.1997, BBl 1997 III 1321, 1325; Komm SH KV, Art. 35-DUBACH, 113 f. Mit der Annahme eines Teils/Einzelpunkts einer Vorlage wird dieser Teil der Gesamtvorlage für den Fall, dass der verbliebene Teil der Gesamtvorlage angenommen wird, verfahrensverbindlich festgelegt und damit der Anpassung in der weiteren Beschlussfassung entzogen, doch beinhaltet die Vorlage am Schluss des Beschlussverfahrens – und damit auch der Beschluss darüber – diesen Teil eben doch noch.

<sup>1892</sup> Die Formulierungsform ist meiner Ansicht nach irrelevant für die Frage, ob es sich bei einer Volksabstimmung um eine Vorabstimmung handelt oder nicht. Nur wenn die allgemeine Anregung eine geringe Normdichte hat und damit als Grundsatzantrag gelten kann, ist auch die Volksabstimmung über sie als Vorabstimmung zu qualifizieren. Siehe dazu unten N 856; vgl. jedoch die verbreitete Verwendung des Begriffs für alle Abstimmungen über allgemeine Anregungen etwa bei ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 37 und *passim*; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1051; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 16.

<sup>1893</sup> Vgl. MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, 420.

<sup>1894</sup> NUSPLIGER/MÄDER, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 125.

präzise Aussagen über rechtliche, organisatorische oder finanzielle Konsequenzen einer Planung zu machen».<sup>1895</sup>

- 741 In den bisher besprochenen Fällen kommt die Vorabstimmung in Beschlussverfahren vor, deren Schlussabstimmung ebenfalls vom Stimmvolk vorgenommen werden kann oder muss. Wie im Falle einer Planungsinitiative kann es jedoch vorkommen, dass die Vorabstimmung in einem Beschlussverfahren ergeht, das von einem anderen Organ abgeschlossen wird.

#### 4. Ordnungsabstimmungen als Vorabstimmungen

- 742 Neben den Abstimmungen über einen Sachantrag (Sachabstimmungen) kommen auch solche über einen Ordnungsantrag (Ordnungsabstimmungen) vor. Ordnungsabstimmungen können je nach Antragsinhalt an allen Stellen des Beschlussverfahrens vorkommen, ausser an dessen Ende. Auch Ordnungsbeschlüsse wie solche auf Diskussionsabbruch können zwar die Beschlussfassung, aber nicht das Beschlussverfahren beenden. Das Beschlussverfahren wird durch einen Ordnungsantrag sistiert, verschoben, unterbrochen, aber nicht materiell abgeschlossen; hierfür braucht es einen Sachbeschluss.
- 743 Abstimmungen über Ordnungsanträge, die als Hauptantrag oder als Abänderungsantrag einer Volksabstimmung unterstellt werden, können bezüglich ihrer Stellung in dieser konkreten Ordnungsabstimmung mit den Sachabstimmungen verglichen werden,<sup>1896</sup> sie sind jedoch dadurch immer Vorabstimmung, dass sie zu keinem Sachbeschluss führen. Ein solcher muss immer in einem folgenden, zusätzlichen Verfahrensschritt herbeigeführt werden. So erscheint etwa die Volksabstimmung über eine Totalrevision der Verfassung als erste Etappe des Beschlussverfahrens, das erst mit der Abstimmung über die Annahme der totalrevidierten Verfassung endet.
- 744 In einem gewissen Sinne wird der Parlaments- oder der Gemeindeversammlungsbeschluss zur Vorabstimmung, wenn die behandelte Vorlage der Urnenabstimmung unterstellt wird,<sup>1897</sup> denn die Abstimmung über den Sachantrag oder die

---

<sup>1895</sup> NUSPLIGER/MÄDER, *ibid.*

<sup>1896</sup> Im Grunde wird zu jedem Ordnungsantrag ein eigenes, kurzes Beschlussverfahren durchgeführt; eingebettet in einem grösseren Beschlussverfahren ist dieses jedoch abhängig und bloss Teilverfahren.

<sup>1897</sup> Vgl. APPERT, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, 163.

Festlegung von dessen konkreter Gestalt beendet durch das fakultative Referendum die Beschlussfassung darüber nicht. Der verfahrensabschliessende Sachbeschluss ergeht erst in der nachfolgenden Volksabstimmung.

## C. Einteilung nach der rechtlichen Verbindlichkeit ihres Beschlusses

### 1. Rechtlich höchstens beschränkt verbindlich: Konsultativabstimmungen

Es ist nach dem hier vertretenen Verständnis ein Wesensmerkmal direkter Demokratie und direktdemokratischer Instrumente, dass Volksentscheide rechtsverbindlich sind. Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist zudem von Bedeutung, dass der Wille des Stimmvolks in einem förmlichen Verfahren festgestellt wird. 745

Als Konsultativabstimmung bezeichnet man rechtlich nicht oder nur für das befragende Organ beschränkt verbindliche Volksentscheidungen, bei denen das Stimmvolk als Staatsorgan im gleichen, förmlichen Verfahren wie bei rechtsverbindlichen Volksentscheiden befragt wird.<sup>1898</sup> Es handelt sich bei der Konsultativabstimmung demnach nicht um ein direktdemokratisches Instrument im Sinne dieser Arbeit, doch kann sich in einem beschränkten Mass eine analoge Behandlung aus ihrer Ähnlichkeit mit direktdemokratischen Instrumenten aufdrängen. So ist es dieses förmliche Verfahren, das Erwartungen an die Befolgung des Entscheids weckt und auch zu einem gewissen Vertrauensschutz führt.<sup>1899</sup> Antizipierende Konsultativabstimmungen betreffen ein Geschäft, das dem befragten Stimmvolk in einer späteren Abstimmung zum endgültigen Beschluss vorgelegt wird, prinzipale Konsultativabstimmungen dagegen solche, die ausserhalb des 746

<sup>1898</sup> Eingehend MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht; und STRÄULI, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz; vgl. auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 493–498; DERENDINGER, Die konsultative Volksbefragung; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2288–2316.

<sup>1899</sup> HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 2295, weisen zu Recht auf die «bedingte» (m.E. treffender: beschränkte) Rechtsverbindlichkeit der Konsultativabstimmung: Die Behörden des jeweiligen Gemeinwesens trifft eine qualifizierte Begründungspflicht, sollten sie anders beschliessen als das Stimmvolk in der Konsultativabstimmung. Zur Unterscheidung einer Konsultativabstimmung und einem «Public Voting» vgl. BGE 138 I 143, 152 f. E. 4.4 in: ZBI 113/2012 206, 209 (mit Kommentar von Giovanni Biaggini; zustimmend zur Unterscheidung, *ibid.*, 210 f.).

Kompetenzbereichs des befragten Stimmvolks liegen.<sup>1900</sup> Eine Konsultativabstimmung erfordert grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage<sup>1901</sup> und ist durch BV 34 geschützt.<sup>1902</sup> Ihre demokratische Wünschbarkeit ist in der Lehre kontrovers.<sup>1903</sup>

## 2. Behördenverbindlich: Grundsatzabstimmungen

- 747 Die Grundsatzabstimmung ist eine Form der Vorabstimmung; wie alle Vorabstimmungen mündet sie in eine behördenverbindliche Vorentscheidung zu einem Geschäft<sup>1904</sup> und ändert die Rechtsordnung nicht unmittelbar.<sup>1905</sup> Grundsatzabstimmungen umfassen nur diejenigen Vorabstimmungen, die einen Grundsatzbeschluss zum Gegenstand haben. Die Grundsatzabstimmung teilt das Beschlussverfahren in zwei oder im Falle gestaffelter Grundsatzabstimmungen in mehrere Abschnitte.<sup>1906</sup> Die Grundsatzabstimmung verbindet mit dem endgültigen Beschluss, dass sie dasselbe Geschäft zum Gegenstand hat; sie unterscheidet sich von diesem insbesondere durch die geringere Normdichte.<sup>1907</sup>
- 748 Der Zweck von Grundsatzabstimmungen ist, die Akzeptanz von Geschäften, die zeit- und finanzintensive Vorbereitungs- und Planungsarbeiten erfordern, bereits vorgängig abzuklären. Sollte das Stimmvolk die Grundsatzabstimmung über das Geschäft ablehnen, könnten die vielen Kosten gespart werden, die dadurch entstünden, dass das Geschäft ausgearbeitet, in der Schlussabstimmung jedoch ohnehin abgelehnt würde.<sup>1908</sup>

---

<sup>1900</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 493; MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, 418 f.

<sup>1901</sup> BGer, Urteil 1C\_51/2014 vom 25.03.2014 in ZBl 116/2015 87, 89–94 E. 2 (mit Kommentar von Giovanni Biaggini; kritisch in Bezug auf das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, *ibid.*, 95 f. Ziff. 1–3); vgl. auch Appellationsgericht (BS), Entscheid VD.2018.87 vom 05.02.2019 E. 3.4; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2299–2305.

<sup>1902</sup> BGer, Urteil 1C\_51/2014 vom 25.03.2014 in ZBl 116/2015 87, 89 E. 1.1; vgl. SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 9; BSK BV, Art. 34-TSCHANNEN, N 8.

<sup>1903</sup> Eine Übersicht der verschiedenen Ansichten vermittelt BGer, Urteil 1C\_51/2014 vom 25.03.2014 in ZBl 116/2015 87, 90 f. E. 2.3.

<sup>1904</sup> Vgl. stellvertretend UR GEG 14 II Bst. b.

<sup>1905</sup> Vgl. stellvertretend Komm ZH GG, § 12-BURGHERR, N 16.

<sup>1906</sup> BRINER, Grundsatzentscheide, 93.

<sup>1907</sup> BRINER, *ibid.*

<sup>1908</sup> Vgl. Komm BE GG, Art. 21-FRIEDLI, N 10: «Grundsatzabstimmungen machen namentlich bei Grossvorhaben Sinn, wo ein früher richtungsweisender Entscheid spätere

Die Abstimmung über eine allgemeine Anregung wird häufig als Grundsatzabstimmung bezeichnet<sup>1909</sup> oder gar als Prototyp einer solchen behandelt.<sup>1910</sup> Doch nicht alle allgemeinen Anregungen sind Grundsatzanträge, darüber entscheidet allein ihre jeweilige Normdichte. Kein Unterscheidungsmerkmal ist hingegen die Frist für die Umsetzung des Antrags, auch wenn eine solche bei allgemeinen Anregungen meistens vorgegeben ist und bei den übrigen Grundsatzanträgen meistens fehlt.<sup>1911</sup> Eine solche Frist für die Umsetzung des Antrags ist weder zwingend noch entscheidend. 749

Auch bei Verfahrenseinleitungsinitiativen, die den Behörden keine Entscheidungsfreiheiten bezüglich des Verfahrens belassen, handelt es sich meiner Ansicht nach und entgegen der herrschenden Lehre zur Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung nicht um Grundsatzabstimmungen.<sup>1912</sup> Die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung ist eine solche Verfahrenseinleitungsinitiative. Sie leitet ein gesetzlich vorgegebenes Verfahren ein und legt weder nur dessen Grundsätze behördenverbindlich fest noch stellt sie bloss dessen grundsätzliche Wünschbarkeit fest. 750

Andere Ordnungsanträge können jedoch eine Grundsatzabstimmung zur Folge haben. Ein Beispiel betrifft Gemeindefusionen oder Gebietsänderungen zwischen Gemeinden: Verbreitet kann das Stimmvolk über den Grundsatz eines Zusammenschlusses von Gemeinden beschliessen und den Gemeinderat zur Aufnahme entsprechender Fusionsverhandlungen beauftragen.<sup>1913</sup> In der Folge kann es zu einer 751

---

«Projektierungs-Leichen» verhindern hilft (z.B. beim Entscheid über eine Standortfrage). Dienlich ist die Grundsatz- oft in Kombination mit einer Alternativ- oder Variantenabstimmung»; vgl. auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 494; Komm ZH GG, § 12-BURGHERR, N 15.

<sup>1909</sup> Vgl. ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 198 und *passim*; ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 134; FUHRER, Die Umsetzung kantonalen Volksinitiativen, 29; TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, 11. Um eine «Art Grundsatzabstimmung» handelt es sich nach MÜLLER bei der Abstimmung über eine allgemeine Anregung, sofern für diese eine Abstimmung über die Umsetzungsvorlage vorgeschrieben ist (MÜLLER, Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im aargauischen Recht, 297 f.).

<sup>1910</sup> Vgl. WÜTHRICH, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, 236 f.

<sup>1911</sup> Vgl. jedoch ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 42.

<sup>1912</sup> Für die herrschende Lehre siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2323.

<sup>1913</sup> Stellvertretend FR GG 133a–134d; vgl. auch GE KV 139 I; VD KV 152; ZH GG 151 («Initiative auf Prüfung von Zusammenschlüssen»).

weiteren Grundsatzabstimmung über eine vorgeschlagene Gemeindefusion kommen, bevor über den ausgearbeiteten Fusionsvertrag beschlossen werden kann.<sup>1914</sup>

- 752 Anzumerken ist, dass der Grundsatzabstimmung die Verfahrensverbindlichkeit fehlt. So kann zwar argumentiert werden, bei der Grundsatzabstimmung werde «lediglich der Entscheid über einen isolierten Einzelpunkt einer Vorlage vorgezogen», «das Objekt eines Grundsatzbeschlusses» sei «stets Element des Sachverhalts [...], wie er der späteren Hauptvorlage zugrundeliegt».<sup>1915</sup> Dieser Einzelpunkt ist aber nicht endgültig beschlossen, das heisst keine *res iudicata*, sondern bleibt im Rahmen der Schlussabstimmung einer Neubewertung zugänglich. So sind namentlich diesbezügliche Abänderungsanträge im Rahmen der endgültigen Beschlussfassung in der Versammlung zulässig.
- 753 Eine besondere Grundsatzabstimmung ist die Abstimmung einer Versammlung über das Eintreten auf ein traktandiertes Geschäft. Sie ist auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig und bindet im Falle eines Eintretensbeschlusses nicht eine andere Behörde, sondern die Versammlung selbst.
- 754 Von den hier beschriebenen, im Schweizer Recht vorkommenden Formen der Grundsatzabstimmung zu unterscheiden ist die Prinzipalabstimmung (oder «prinzipielle Abstimmung»), die vereinzelt auch in der Schweiz zu Beginn des 20. Jahrhunderts praktiziert wurde. Dabei geht es um Formen der Behandlung einer Antragshäufung von oben nach unten. So wird mit der Grundsatzfrage begonnen, ob der Hauptantrag (oder ein bestimmter Grundsatz) angenommen werden soll. Nur im Falle einer negativen Antwort wird zu den Abänderungsanträgen (oder weiteren Hauptanträgen) übergegangen. Man könnte auch von einer Serienmethode von oben nach unten sprechen. Mit ihr wird verbindlich über eine allgemein gehaltene Frage beschlossen (*res iudicata!*), ohne Wissen über die genaue Konkretisierung ihrer Umsetzung; dieses Verfahren gilt zu Recht als äusserst problematisch und findet auch kaum mehr Anwendung.<sup>1916</sup>
- 755 Mit dem hier besprochenen «Grundsatzbeschluss» ist somit im Gegensatz zu jenem bei der «prinzipiellen Abstimmung» keine Annahme des zur Diskussion ste-

---

<sup>1914</sup> Komm ZH GG, § 151-GLÄTTLI, N 9.

<sup>1915</sup> Komm BE GG, Art. 21-FRIEDLI, N 11.

<sup>1916</sup> Zur «prinzipiellen Abstimmung» siehe TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 85 f. und 97; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 53 und 544 f.; DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 76.

henden Hauptantrags verbunden, dieser muss vielmehr erst noch detailliert ausgearbeitet werden.<sup>1917</sup> Wird mit einem Grundsatzbeschluss wie bei einem Nichteintretensbeschluss ein materieller Beschluss gefasst, muss den Stimmberechtigten bewusst sein, innerhalb welches Gestaltungsspielraums sie Änderungen daran hätten vornehmen können. Ansonsten trifft BENTHAMs Einwand zu, dass sie den Beschluss aufgrund ungenügender Informationslage gefällt haben.<sup>1918</sup>

### 3.        **Verfahrensverbindlich: Eventualabstimmungen**

Nicht nur behörden-, sondern auch verfahrensverbindlich sind Eventualabstimmungen. Mit einer Eventualabstimmung werden im Falle einer Antragshäufung zur Abstimmung gestellte Beschlussoptionen ausgeschieden. In einer Eventualabstimmung werden typischerweise zwei von mehreren Anträgen einander gegenübergestellt. Die Stimmberechtigten haben darin einen der beiden dem anderen vorzuziehen. «Eventual» ist die Eventualabstimmung, da die Bevorzugung eines Antrags gegenüber dem anderen nicht bedeutet, dass der bevorzugte Antrag den übrigen Anträgen oder in der Schlussabstimmung dem Status quo vorgezogen wird. Innerhalb ein und desselben Beschlussverfahrens schliessen, was hier interessiert, Eventualabstimmungen Beschlussoptionen endgültig aus. Sie sind daher verfahrensverbindlich. 756

### 4.        **Rechtsverbindlich**

Steht eine Volksabstimmung am Schluss eines Beschlussverfahrens, ist sie grundsätzlich rechtsverbindlich. Jede andere Regelung steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Volkssouveränität. 757

---

<sup>1917</sup> Allerdings scheint dies auch bei den Geschäftsordnungen der Parlamente der beiden Kantone St. Gallen und Schwyz der Fall gewesen zu sein, die als Beispiele der prinzipiellen Abstimmung in der Schweiz anfangs des 20. Jahrhunderts angeführt werden (TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 85 f.).

<sup>1918</sup> BENTHAM, Essay on Political Tactics, 38.

## **D. Einteilung nach ihrem Verhältnis zur Gesamtvorlage**

### **1. Nur im Urnensystem**

758 Nur im Urnensystem von Bedeutung ist die Einteilung der Volksabstimmungsarten im Hinblick auf ihr Verhältnis zur Gesamtvorlage.

### **2. Abstimmung über Gesamtvorlage**

759 Die meisten Abstimmungen haben eine Gesamtvorlage zum Gegenstand. Alle Schlussabstimmungen (Sachabstimmungen) stehen am Ende der Beschlussfassung und haben die Gesamtvorlage zum Gegenstand, selbst wenn in einer vorgezogenen Abstimmung Einzelpunkte oder Teile der Gesamtvorlage oder in einer Vorabstimmung gewisse Grundsätze bereits festgelegt wurden. Ebenfalls als Gesamtvorlagen gelten dabei solche, die zwar politisch, jedoch nicht rechtlich als Teil einer grösseren Vorlage anzusehen sind; rechtlich setzt dies voraus, dass dieser «Teil» von der übrigen politischen Gesamtvorlage unabhängig ist und namentlich nicht unter der Bedingung deren Inkrafttretens steht.<sup>1919</sup> Als Gesamtvorlage sind zudem alternative Hauptanträge anzusehen.

### **3. Teilabstimmung**

760 Die Teilabstimmung (auch «Einzelpunktabstimmung»<sup>1920</sup>) erlaubt es, über einzelne Bestimmungen oder Teile einer Gesamtvorlage gesondert Beschluss zu fassen, wobei deren Inkrafttreten von jenem der Gesamtvorlage abhängt; es handelt sich bei diesen Teilen somit um Unteranträge.<sup>1921</sup> Grundsätzlich kann nur das Parlament, nicht jedoch das Stimmvolk, einer Volksabstimmung bloss Teile zuführen.<sup>1922</sup> Diese Teile können auch ohne «Null-Variante» zur Abstimmung kommen, falls die Gesamtvorlage auch ohne den herausgebrochenen Teil sinnvoll bleibt.<sup>1923</sup>

---

<sup>1919</sup> Anders offenbar ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 112 Fn. 84.

<sup>1920</sup> Stellvertretend ODERMATT, *ibid.* und *passim*.

<sup>1921</sup> Genauer: um Ergänzungsanträge als Sonderform der Abänderungsanträge.

<sup>1922</sup> Siehe oben N 369; kritisch dazu TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 152 b und 720 b.

<sup>1923</sup> ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 112; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 720 b.

#### 4. Variantenabstimmung

Den Teilen können jedoch häufig Varianten<sup>1924</sup> gegenübergestellt werden.<sup>1925</sup> Mit einer Variantenabstimmung werden – im Gegensatz zu Teilabstimmungen – nicht Einzelteile der Gesamtvorlage separat zur Abstimmung gebracht, sondern unterschiedliche Regelungen zu solchen Teilen als alternative Unteranträge zur Auswahl gestellt.<sup>1926</sup> Wie die Teilabstimmung ist auch die Variantenabstimmung eine Form der Eventualabstimmung, welche die Beschlussfassung über Unteranträge zum Inhalt hat. 761

### E. Abstimmungsverfahren bei Antragshäufung

#### 1. Antragshäufung als verfahrensrechtliche Herausforderung

Eine für das Verfahren bedeutende Unterscheidung zwischen dem Urnen- und dem Versammlungssystem betrifft das Vorgehen bei Antragshäufung. Wegen der 762

---

<sup>1924</sup> Zur Variante siehe oben N 319. Im Gegensatz zu einer verbreiteten Verwendung des Begriffs (stellvertretend EHRENZELLER/NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, 16 f.; MÜLLER, Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im aargauischen Recht, 294 f.; TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 720 c) wird die Abstimmung über alternative Hauptanträge (Alternativabstimmung) in dieser Arbeit nicht als Variantenabstimmung bezeichnet. Wie hier insbesondere SÄGESSER, Alternativ- und Variantenabstimmungen in der Stadt Bern, 196; und darauf gestützt Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 8: «Als Alternativabstimmung bezeichnet wird die Gegenüberstellung von zwei oder mehreren Hauptanträgen in einem einzigen Abstimmungsgang mit verbindlichem Ergebnis. [...] Demgegenüber werden bei der Variantenabstimmung im Rahmen einer Zusatzfrage verschiedene Varianten zu einem Einzelpunkt eines einzigen selbständigen Hauptantrags vorgelegt, von dessen Annahme auch die Varianten abhängen.» (Hervorhebungen unterdrückt).

<sup>1925</sup> So sind im Kanton Freiburg zu höchstens drei Punkten je eine Variante zugelassen, die gesondert (aber gleichzeitig) zur Abstimmung unterbreitet werden; eine Variante ist in den Entwurf aufzunehmen, sollte sie eine Mehrheit erhalten (FR PRG 122).

<sup>1926</sup> Stellvertretend SH KV 35 I; SO KV 35 II; siehe Komm SH KV, Art. 35-DUBACH, 112; Komm BE GG, Art. 20-FRIEDLI, N 8; SÄGESSER, Alternativ- und Variantenabstimmungen in der Stadt Bern, 196; vgl. auch AUER, Das Bild des Stimmbürgers, 28; BOLZ, Volksrechte, 443. Für konkrete Beispiele eines entsprechenden Stimmmzettels siehe SÄGESSER, Das konstruktive Referendum, Anhänge 7 und 8.

ausgebauten Antragsrechte kann es im Versammlungssystem leicht zu Antragshäufungen kommen. Im Urnensystem sind sie die Ausnahme und meistens beschränkt auf das Aufeinandertreffen von Antrag und Gegenantrag.

- 763 Die Antragshäufung stellt eigene, teils hohe Anforderungen an das Abstimmungsverfahren, an die Verfahrensleitung und die Stimmberechtigten. Damit sind die beiden Grundprobleme angetönt, die sich daraus ergeben können: formell ein Verfahren, das keine sichere Feststellung des Willens des Stimmvolks erlaubt, und materiell eine Komplexität, die selbst bei korrektem Verfahren Zweifel daran lässt, dass der Wille unverfälscht geäussert wurde.<sup>1927</sup> Die Komplexität ist kontextabhängig und im konkreten Fall zu beurteilen.

## 2. Sukzessive Abstimmungsverfahren

- 764 Im Versammlungssystem besteht die Möglichkeit, über die Anträge zum gleichen Geschäft gestaffelt, das heisst nacheinander in einer Reihenfolge von Abstimmungen (deshalb «Reihenfolgenabstimmung» oder «sukzessives Abstimmungsverfahren»), zu beschliessen.<sup>1928</sup>
- 765 Sukzessive Abstimmungsverfahren stossen im Urnensystem dagegen schnell an ihre Grenzen. Zwischen Urnenabstimmungen liegen für gewöhnlich Monate und eine höhere Kadenz ist nicht zuletzt aus organisatorischen Gründen häufig schwer zu erreichen. Mit einer Beschlussfassung kann jedoch nicht immer so lange gewartet werden. Problematisch kann es insbesondere werden, wenn sich innerhalb der Zeitspanne, in der die (sukzessiven) Abstimmungen stattfinden, die Rahmenbedingungen wesentlich ändern. Auch prozessökonomische Gründe sprechen gegen sukzessive Abstimmungsverfahren im Urnensystem. Der Gewinn differenzierter Abstimmungsmöglichkeiten für die Stimmberechtigten geht durch die

---

<sup>1927</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 743. Nicht als Antragshäufung bezeichnet wird in dieser Arbeit die Konstellation, dass an einem Abstimmungsdatum über eine Vielzahl Anträge abzustimmen ist. Auch eine zu grosse Anzahl Vorlagen kann jedoch die freie Willensbildung beeinträchtigen (Verwaltungsgericht (ZH), Urteil VB.2018.00284 vom 29.05.2018 E. 3.3).

<sup>1928</sup> ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 201: «Bei der Reihenfolgenabstimmung (Sukzessivverfahren; Serienverfahren) werden die verschiedenen Anträge in einer Serie von Abstimmungen durchgearbeitet [...]»

verfahrensbedingten Nachteile sukzessiver Abstimmungsverfahren im Urnensystem schnell wieder verloren. Die sukzessiven Abstimmungsverfahren beschränken sich daher faktisch weitgehend auf das Versammlungssystem.<sup>1929</sup>

### 3. Simultane Abstimmungsverfahren

Im Gegensatz zu den «sukzessiven» erlauben es «qualitative» oder eben «simultane» Abstimmungsverfahren den Stimmberechtigten, in einem einzigen Stimmgang über mehrere Anträge zum gleichen Geschäft zu beschliessen.<sup>1930</sup> Dabei haben die Stimmberechtigten ihre Präferenzen zu allen denkbaren Kombinationen von Anträgen festzulegen, was anspruchsvoll sein kann. Qualitative Verfahren lassen sich in der Praxis nur schriftlich durchführen. Sie eignen sich schlecht für das Versammlungssystem,<sup>1931</sup> weshalb sie in diesem auch nicht angewendet werden. Auch im Urnensystem beschränkt sich ihre Anwendung in der Praxis meist auf eine Antragshäufung von bloss zwei Anträgen plus Schattenoption (Status quo), das heisst auf Abstimmungen mit insgesamt drei Beschlussoptionen.<sup>1932</sup>

766

## F. Verfahren bei Planungsinitiativen als Sonderfall

### 1. Die Planungsinitiative als direktdemokratisches Instrument

Als Planungsinitiative soll eine Volksinitiative (ein Sachantrag aus dem Volk) verstanden werden, die auf die Änderung eines kommunalen Nutzungsplans gerichtet

767

<sup>1929</sup> Zu den sukzessiven Abstimmungsverfahren als Sonderfall im Urnensystem siehe unten N 851–873. Ein unfreiwilliges sukzessives Abstimmungsverfahren im Urnensystem kann sich daraus ergeben, dass bei einer Doppelabstimmung mit Stichfrage die Wiederholung der Stichfrage angeordnet werden muss (siehe dazu unten N 895 f.).

<sup>1930</sup> ERNST, *ibid.*: «In qualitativen Verfahren wird über alle denkbaren Kombinationen gleichzeitig in einem Stimmgang abgestimmt, etwa so, dass jeder Stimmberechtigte jedem kombinatorisch möglichen Ausgang eine unterschiedliche Anzahl von Punkten gibt und dadurch alle seine Präferenzen kundtut.»

<sup>1931</sup> Vgl. ERNST, *ibid.*: «Von qualitativen Verfahren wird abgeraten; sie zwingen die Stimmberechtigten unnötig dazu, sich sogleich hinsichtlich aller denkbaren Antragskombinationen zu entscheiden, einschliesslich solcher, die ernsthaft gar nicht infrage kommen. Der Entscheidungsprozess in der Reihenfolgenabstimmung ist leichter zu verstehen und bezieht die Stimmberechtigten erfahrungsgemäss besser ein.»

<sup>1932</sup> Vgl. dazu unten N 833–836.

ist.<sup>1933</sup> Die Planungsinitiative wird selten ausdrücklich normiert.<sup>1934</sup> Wird sie rechtlich nicht ausgeschlossen, ist sie nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig.<sup>1935</sup> Die Planungsinitiative kann sowohl im Versammlungs- als auch im Urnensystem eingebracht werden.<sup>1936</sup>

- 768 Die Planungsinitiative ist nicht einfach in die vorgestellten Kategorien einzuordnen. Ihre verfahrensrechtliche Einbettung und ihre Behandlung weisen mehrere Eigenheiten auf, die rechtsdogmatisch von Interesse sind und ihre spezielle Erwähnung rechtfertigen. Ihre Eigenheiten hängen eng mit der besonderen Rechtsnatur ihres Gegenstands, dem (Nutzungs-)Plan, zusammen.<sup>1937</sup>

---

<sup>1933</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf BISAZ, Die Planungsinitiative. Die Terminologie in der Literatur ist nicht gefestigt; häufig wird der Begriff in einem weiteren Sinn verwendet (vgl. HOHL, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, 46 f.), die kommunalen Nutzungspläne sind jedoch der Hauptgegenstand von Planungsinitiativen (vgl. BISAZ, Die Planungsinitiative, N 2–6).

<sup>1934</sup> Vgl. HOHL, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, 1.

<sup>1935</sup> BGE 138 I 131, 138 E. 5.2; BGer, Urteil 1P.387/2006 vom 19.09.2007 E. 3.2.

<sup>1936</sup> Für ein Beispiel zu einem Antrag auf Änderung des kommunalen Nutzungsplans an einer (Schwyzer Bezirks-)Gemeindeversammlung vgl. stellvertretend EGV-SZ 1982 Nr. 6, 13; für Beispiele einer Planungsinitiative im Urnensystem vgl. stellvertretend GVP (ZG) 2016 91; und BGer, Urteil 1C\_238/2016 vom 02.12.2016 in ZBl 118/2017 324 mit Kommentar von Gerold Steinmann (allerdings wurden beide Planungsinitiativen wegen Verstosses gegen die Planbeständigkeit für (teil-)ungültig erklärt); sowie Verwaltungsgericht (SG), Urteil B 2014/196 vom 25.02.2016 (Gültigerklärung der Planungsinitiative «Für den Schutz des Grünen Rings»).

<sup>1937</sup> Der Plan ist Zwischen- und Endergebnis der Planung (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36 N 3), Steuerungsinstrument und Handlungsform; er entzieht sich insbesondere einer allgemeingültigen Zuteilung entlang der Kategorien abstrakt-konkret und generell-individuell (HETTICH, Handlungsformen, N 20.66–20.68). Über seine Rechtsnatur entscheidet in erster Linie das jeweils anwendbare Recht (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 36 N 11); häufig wird der Plan als Rechtsform *sui generis* qualifiziert (vgl. BGE 121 II 317, 346 E. 12c; TANQUEREL, La participation du public, 99; differenzierend HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 960; RUCH, Umwelt – Boden – Raum, N 1042). Siehe zum Ganzen BISAZ, Die Planungsinitiative, N 4.

## 2. Fehlende Einbettung in das Planungsverfahren

Das Raumplanungsgesetz sieht für kommunale Nutzungsplanänderungen eine Auflagepflicht, ein Einsprache- und Beschwerdeverfahren<sup>1938</sup> sowie eine konstitutiv wirkende Genehmigungspflicht durch eine kantonale Behörde<sup>1939</sup> vor. Im Versammlungssystem arbeitet der Gemeinderat typischerweise einen Entwurf für einen neuen Nutzungsplan aus und legt diesen öffentlich auf. Die direkt davon Betroffenen regen mit Einsprachen Anpassungen an, die der Gemeinderat berücksichtigen kann. Im Anschluss daran legt der Gemeinderat den allenfalls überarbeiteten Nutzungsplanentwurf (respektive mehrere solcher Entwürfe) der Gemeindeversammlung vor. Diese verfügt über politischen Ermessensspielraum und kann Änderungen am Nutzungsplan vornehmen.<sup>1940</sup> Dabei hat sie jedoch den vom übergeordneten Recht und insbesondere vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Rahmen einzuhalten.<sup>1941</sup> Gegen den verabschiedeten Plan können Betroffene Beschwerden vorbringen. Der definitive Nutzungsplan, allenfalls an das übergeordnete Recht angepasst, wird durch die Genehmigung der kantonalen Behörde rechtswirksam.

769

Es ist somit die kantonale Behörde und nicht die Gemeindeversammlung, die den Beschluss fasst.<sup>1942</sup> Der Beschluss der Gemeindeversammlung schliesst das

770

---

<sup>1938</sup> RPG 33.

<sup>1939</sup> RPG 26.

<sup>1940</sup> Ausser in den Kantonen Freiburg und Solothurn sind die Legislativen der Gemeinden kompetent, Nutzungspläne zu erstellen (VLP-Komm RPG, Art. 4-MUGGLI, N 5; siehe auch BISAZ, Die Planungsinitiative, N 5).

<sup>1941</sup> Der Richtplan ist nicht nur behördenverbindlich (RPG 9 I), er bindet auch die kommunalen Stimmberechtigten (BGE 119 Ia 362, 367 E. 4a; SEILER/SEILER, Raumplanung zwischen Basisdemokratie und Zentralplanwirtschaft, 287), sofern nicht ausnahmsweise eine «Durchstossung» des Richtplans zulässig ist (vgl. BGer, Urteil 1C\_87/2012 vom 27.01.2012 E. 5.4).

<sup>1942</sup> Allerdings ist das Ermessen der kantonalen Genehmigungsbehörde eng begrenzt. So kann sie die rechtsverbindliche Genehmigung dem kommunalen Nutzungsplan von Bundesrechts wegen (RPG 26 II) nur verweigern, wenn dieser gegen Bundesrecht verstösst oder nicht genügend mit dem vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplan übereinstimmt (vgl. SHK RPG, Art. 26-WALDMANN/HÄNNI, N 12–14; HOHL, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, 101 f.). Zusätzliche Genehmigungsvoraussetzungen können sich aus dem kantonalen Recht ergeben (SHK RPG, Art. 26-WALDMANN/HÄNNI, N 15; siehe zum Ganzen BISAZ, Die Planungsinitiative, N 17).

Beschlussverfahren über den neuen Nutzungsplan somit nicht ab, doch liegt das bestehende politische Ermessen grundsätzlich beim Stimmvolk.<sup>1943</sup>

- 771 Die Planungsinitiative hat ihre Grundlage dagegen ausserhalb des Raumplanungsrechts und ist nicht in das inzwischen sehr weitgehend normierte Raumplanungsverfahren eingebettet, was zu einem Spannungsverhältnis zwischen den beiden Verfahren führt.<sup>1944</sup>

### 3. Fehlende Endgültigkeit

- 772 Als Form der Volksinitiative kann die Planungsinitiative im Grunde jederzeit ergriffen werden und sich auch nur auf Teile des Nutzungsplans beschränken. Damit steht sie in einem Gegensatz zum gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zur Erneuerung von kommunalen Nutzungsplänen, denn diese unterstehen dem Grundsatz der Planbeständigkeit und sind erst nach einigen Jahren änderbar<sup>1945</sup> – und zwar grundsätzlich als Ganzes.<sup>1946</sup>
- 773 Bei einem vom Stimmvolk angenommenen, geänderten Nutzungsplan handelt es sich ebenfalls erst um einen Entwurf, der das Auflage- sowie das Einsprache- und Beschwerdeverfahren gemäss RPG 33 und 34 noch zu durchlaufen hat.<sup>1947</sup> Im Zeitpunkt, in welchem das Stimmvolk über die Nutzungsplanänderung zu befin-

---

<sup>1943</sup> Vgl. EGV-SZ 1982 Nr. 6, 13, 19 f. E. 4b.

<sup>1944</sup> BISAZ, *ibid.*, N 11 und *passim*.

<sup>1945</sup> Stellvertretend BGer, Urteil 1C\_238/2016 vom 02.12.2016 in ZBl 118/2017 324, 326 f. E. 6.3.1: «Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. [...] Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden.» (Verweise unterdrückt).

<sup>1946</sup> BISAZ, *ibid.*, N 23–33, m.w.H.

<sup>1947</sup> Vgl. den Kommentar von Gerold Steinmann zu BGer, Urteil 1C\_238/2016 vom 02.12.2016 in ZBl 118/2017 324, 330.

den hat, ist es häufig schwierig abzuschätzen, inwieweit sich diese in den anschliessenden Einsprache- und Beschwerdeverfahren zu behaupten vermag. Auch die finanziellen Folgen einer solchen Nutzungsplanänderung können erheblich verkannt werden. Die Gültigkeitsprüfung des Antrags kann diese Unwägbarkeiten nicht verhindern.<sup>1948</sup>

Die Beschlussfassung des Stimmvolks ist von vielen Unsicherheiten geprägt und gleicht einer Grundsatzabstimmung.<sup>1949</sup> Aus einer verfahrensrechtlichen Sicht besteht das Problem nun darin, dass das Stimmvolk über die Schlussfassung des Nutzungsplans, die ja auch auf seinem (Zwischen-)Beschluss beruht, nicht mehr beschliessen kann. Dabei wäre erst bei dieser Vorlage bekannt, was der Beschluss konkret zum Inhalt hat. 774

Im Rechtsmittelverfahren kann ein verabschiedeter Nutzungsplan starke Anpassungen erfahren.<sup>1950</sup> Dies macht es problematisch, dass der politische Willensbildungsprozess dem Rechtsmittelverfahren vorausgeht.<sup>1951</sup> Das führt zur Frage, ob ein vom Stimmvolk genehmigter, im Anschluss daran etwa auf Beschwerden hin nochmals geänderter Nutzungsplanentwurf als nicht mehr vom Abstimmungsentcheid gedeckt anzusehen ist.<sup>1952</sup> Das Bundesgericht hat hierbei die Kriterien für die Beurteilung der Teilungültigkeit als analog anwendbar bezeichnet.<sup>1953</sup> Eine 775

---

<sup>1948</sup> Die Gültigkeitsprüfung des Antrags muss angesichts der Komplexität der Fragen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit eines Antrags bei Planungsinitiativen besonders grobmaschig bleiben, vgl. BGE 139 I 2, 11 f. E. 5.7.2 und 5.7.3; Verwaltungsgericht (SG), Urteil B 2014/196 vom 25.02.2016 E. 4.2; BISAZ, *ibid.*, N 12–16; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 50 a-THALMANN, N 1; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 50-THALMANN, N 7.1.

<sup>1949</sup> Das Bundesgericht vergleicht die Umsetzung einer Planungsinitiative mit jener einer allgemeinen Anregung (BGE 139 I 2, 8 E. 5.6). Angesichts der Unsicherheiten, unter welchen der Volksentscheid zu fassen ist, sowie des Umstands, dass die allgemeine Anregung keinen Grundsatzbeschluss zum Gegenstand haben muss, scheint mir der Vergleich mit einer Grundsatzabstimmung treffender.

<sup>1950</sup> Vgl. stellvertretend BGE 139 I 2, in welchem die nachträgliche, im Rechtsmittelverfahren vorgenommene Reduktion einer vom Stimmvolk beschlossenen Umzonung eines Gebiets auf bloss einen Drittel für zulässig befunden wurde.

<sup>1951</sup> Vgl. BGE 135 II 286, 295 E. 5.3.

<sup>1952</sup> Vgl. BGE 139 I 2, 8–13 E. 5.4–5.8; BISAZ, Die Planungsinitiative, N 19–22; TANQUEREL, ATF 139 I 2-16 (7.11.2012/a; 1C\_273/2012), 240 f.

<sup>1953</sup> BGer, Urteil 1C\_419/2018 vom 21.05.2019 E. 4.1; BGer, Urteil 1C\_773/2013 vom 07.03.2014 E. 3.2.

bloss teilweise Umsetzung der Initiative erschiene demnach dann als zulässig, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Befürworter der Initiative hätten den gültigen Teil auch angenommen, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies wäre nur dann der Fall, «wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird»<sup>1954</sup>. Eine solche Behandlung hat jedoch den ernsthaften Nachteil, dass die Umsetzung einer Planungsinitiative bis zum Ablauf der Beschwerdefrist gegen den Genehmigungsbeschluss unsicher wäre, da sie wegen Verstosses gegen BV 34 II noch aufgehoben werden könnte.<sup>1955</sup>

- 776 Unabhängig davon, welches Ausmass ein solcher Eingriff hat, ist die Anpassung des vom Stimmvolk angenommenen Nutzungsplans auf das gerade noch rechtlich Zulässige meiner Ansicht nach mit BV 34 II vereinbar, denn mit dem Vorentscheid wird nicht ein bestimmtes Endergebnis präjudiziert, sondern bloss das politische Ermessen für die anstehende Planung ausgeübt.<sup>1956</sup> Darüber müssen die Stimmberechtigten jedoch vorgängig informiert sein.
- 777 Vollends befriedigen kann das Verfahren bei der Planungsinitiative nicht, denn bei den Volksentscheiden handelt es sich immer um Vorentscheide, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Eine Verbesserung bringt ein zweistufiges Verfahren, in welchem die Stimmberechtigten über den Nutzungsplan nach Auflage- und Einspracheverfahren nochmals abstimmen können. Da auch hier die kantonale Genehmigung nicht gesichert ist, ist das Problem jedoch nur reduziert, nicht behoben.<sup>1957</sup> Erst die definitive, von der kantonalen Behörde genehmigte und durch keine Beschwerde mehr angefochtene Nutzungsplanvorlage erlaubte als Abstimmungsgegenstand einen einwandfreien Volksbeschluss.
- 778 Im Urnensystem kann zudem die Häufung von Planungsinitiativen wegen des Grundsatzes der Planbeständigkeit zu ernsthaften Komplikationen und zu unbefriedigenden Resultaten führen.<sup>1958</sup>

---

<sup>1954</sup> BGE 139 I 292, 298 f. E. 7.2.3.

<sup>1955</sup> Vgl. BISAZ, Die Planungsinitiative, N 21.

<sup>1956</sup> Zum Ganzen BISAZ, *ibid.*, N 22; ähnlich auch HOHL, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, 94.

<sup>1957</sup> Vgl. BISAZ, Die Planungsinitiative, N 17.

<sup>1958</sup> Vgl. BISAZ, *ibid.*, N 32 f.; CHRISTEN, Beständigkeit von Nutzungsplänen, 231.

## IV. Die Abstimmung in der Versammlung

### A. Allgemeines

Nach diesen allgemeinen Ausführungen zum Wesen der Abstimmung, zur Stimmabgabe sowie zu den unterschiedlichen Volksabstimmungsarten interessiert im Folgenden das Abstimmungsverfahren in der Versammlung – bevor auch jenes im Urnensystem vorgestellt wird. Die separate Behandlung der Abstimmungen in der Versammlung und im Urnensystem rechtfertigt sich insbesondere dadurch, dass im Versammlungssystem eine wesentlich breitere Auswahl an Antragsarten zur Verfügung steht als im Urnensystem. Damit geht einher, dass die sich daraus ergebenden Antragshäufungen mit sukzessiven Abstimmungsverfahren einem Beschluss zugeführt werden, wogegen im Urnensystem Antragshäufungen wesentlich seltener sind und mit simultanen Abstimmungsverfahren angegangen werden.

779

Steht nur ein Antrag zu einem Geschäft zur Abstimmung, ist von einer «einfachen Abstimmung» die Rede. Eine solche wirft keine besonderen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten auf.<sup>1959</sup> Von Interesse ist dagegen, wie mehrere, zulässige<sup>1960</sup> Anträge zum gleichen Geschäft (eine «Antragshäufung») verfahrensmässig zu behandeln sind. Die verfahrensmässige Behandlung der Antragshäufung ist äusserst anspruchsvoll.<sup>1961</sup> Häufig fehlen hierfür jedoch gesetzliche Regelungen,<sup>1962</sup> was GRIFFEL für unbefriedigend hält, da es sich bei der Abstimmung um «das eigentliche rechtliche Handeln der Gemeindeversammlung»<sup>1963</sup> handle. Immerhin bestehen allgemeingültige, durch die Praxis herausgebildete Grundsätze, auf die im Folgenden näher einzugehen ist.<sup>1964</sup>

780

<sup>1959</sup> Vgl. WEISS, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, 213.

<sup>1960</sup> Unzulässige Anträge sind vorweg auszuschneiden (BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 60); sie sind bei der Feststellung und Behandlung einer Antragshäufung unbeachtlich.

<sup>1961</sup> Vgl. BUTZ/ERN, *ibid.*; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 130.

<sup>1962</sup> Vgl. stellvertretend Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 60; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 106.

<sup>1963</sup> Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 1.

<sup>1964</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; AGVE 1991 442, 443 E. 2; AGVE 1980 507, 508 E. 1.

## B. Einordnung der Anträge

- 781 Nach Beendigung der Diskussion zum Verhandlungsgegenstand beginnt der Abstimmungsvorgang. Ab diesem Zeitpunkt sind keine neuen Sachanträge mehr zulässig.<sup>1965</sup>
- 782 Der Versammlungsleiter hat jeden Antrag einer Antragsart zuzuordnen und seine Gültigkeit festzustellen. Die Frage der Gültigkeit kann den Versammlungsleiter vor Probleme stellen, denn zum einen besteht ein grosser Zeitdruck und häufig eine angespannte Situation für den Gültigkeitsentscheid. Zum anderen hat der Versammlungsleiter nur beschränkte Möglichkeiten, sich fachkundig beraten zu lassen, und zudem kann die Beantwortung der sich stellenden Fragen materiell sehr anspruchsvoll sein.<sup>1966</sup> Erweist sich ein Antrag als ungültig, ist er nicht weiter beachtlich.
- 783 Liegt eine Antragshäufung vor, hat die Versammlungsleitung in einem ersten Schritt festzustellen, um welche Arten von Anträgen es sich handelt und in welchem Verhältnis diese zueinander stehen. Bei komplexen Antragshäufungen ergibt sich aus den Anträgen ein Entscheidungsbaum, auf dessen Grund das Abstimmungsverfahren festzulegen ist.<sup>1967</sup> Ziel ist es, in einer Schlussabstimmung nur noch einen Antrag dem Status quo gegenüberzustellen.<sup>1968</sup>

---

<sup>1965</sup> Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, *ibid.*, N 7.

<sup>1966</sup> Zum Ganzen, mit Bezug auf den häufig schwierige Fragen aufwerfenden Voranschlag, siehe MÄCHLER, *Das Antragsrecht*.

<sup>1967</sup> Vgl. dazu oben N 310; und bereits DUBS, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I*, 76: «Gute Präsidenten ordnen sich bei verwickelten Abstimmungen das Schema gewöhnlich in Form eines Stammbaumes.»

<sup>1968</sup> Regierungsrat (ZG), *Entscheid vom 18.08.1998 in ZBI 101/2000 48, 50 E. 3c*: «Ausgehen ist davon, dass in der Gemeindeversammlung stets ein selbständiger Antrag seitens des Gemeinderates vorliegt. Während der Diskussion sind die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ermächtigt, beliebig Gegenanträge, Abänderungsanträge, Unterabänderungsanträge und Ergänzungsanträge zur behördlichen Vorlage zu stellen. Beim Verfahren nach dem Prinzip der sukzessiven Elimination hat die Versammlungsleitung nun die gestellten Anträge zu qualifizieren und der logisch richtigen hierarchischen Stufe zuzuordnen. Nach der Zuordnung aller Anträge in die richtige Gruppe wird jeder Hauptantrag (Antrag der Behörde, evtl. Gegenanträge aus der Mitte der Versammlung) für sich bereinigt.»

Grundsätzlich ist der Versammlungsvorsitzende berechtigt und verpflichtet, das Abstimmungsverfahren festzulegen,<sup>1969</sup> doch kann die Versammlung mit Ordnungsanträgen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eine andere Verfahrensweise vorschlagen und beschliessen.<sup>1970</sup> Der Versammlungsleiter kann die Versammlung kurz unterbrechen, um mit dem Gemeindeglied die Einordnung der Anträge vorzunehmen und das Abstimmungsverfahren vorzubereiten.<sup>1971</sup> Sind die Anträge eingeordnet und das Abstimmungsverfahren geklärt, kann dieses eingeleitet werden. 784

Das Abstimmungsverfahren ist verfahrensrechtlich grundsätzlich als Einheit zu betrachten, die keine Unterbrechungen duldet.<sup>1972</sup> Ordnungsanträge zur anstehenden Abstimmung sind jedoch zulässig.<sup>1973</sup> Vor Durchführung der Abstimmung(en) muss das Abstimmungsverfahren den Stimmberechtigten klar sein. Sofern das Abstimmungsverfahren nicht selbsterklärend ist, erfordert eine korrekte Ermittlung des Versammlungswillens, dass die Versammlungsleitung dieses den Stimmberechtigten erläutert.<sup>1974</sup> Die Stimmberechtigten sind gehalten, allfällige Unklarheiten vor Durchführung der Abstimmung anzusprechen und klären zu lassen. 785

Angesichts der schnell unübersichtlichen Lage hat der Versammlungsleiter die Versammlung daran zu erinnern, wo sie sich im Abstimmungsverfahren befindet, worüber sie beschliesst und wo es sich bloss um einen vorläufigen Beschluss handelt; die Versammlung muss sich immer über Sinn und Tragweite des zu entscheidenden Antrags im Klaren sein.<sup>1975</sup> 786

---

<sup>1969</sup> Stellvertretend GL GG 61 I; NW GemG 53 I; Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; AGVE 1983 421, 423 E. 2.

<sup>1970</sup> Siehe dazu oben N 252.

<sup>1971</sup> BE Ittigen GPR 77 II Bst. a; BE Kirchdorf V 41 II Erster Spiegelstrich; ARN/STRECKER, Leitfaden, 18.

<sup>1972</sup> So gilt es etwa als allgemeines Rechtsprinzip, dass zwischen Eventual- und Schlussabstimmungen grundsätzlich keine Diskussion dazwischengeschaltet werden darf (LGVE 1982 III Nr. 6, 333 E. 2; vgl. Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 20).

<sup>1973</sup> ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 132; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 7.

<sup>1974</sup> Regierungsrat (ZG), Entscheid vom 18.08.1998 in ZBl 101/2000 48, 49 E. 2; AGVE 1983 421, 424 E. 3; vgl. Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 482 E. 4c/cc. Häufig ist diese Erläuterungspflicht des Versammlungsleiters gesetzlich ausdrücklich festgehalten, vgl. stellvertretend BE Belp GPR 14; BE Pohlern V 37 Zweiter Spiegelstrich.

<sup>1975</sup> LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 133.

## C. Behandlung von Ordnungsanträgen

787 Über Ordnungsanträge ist grundsätzlich unverzüglich (gleich nachdem über sie debattiert wurde<sup>1976</sup>), noch vor den Sachanträgen zu beschliessen.<sup>1977</sup> BUTZ/ERN differenzieren diesbezüglich weiter und unterscheiden zwischen Ordnungsanträgen zum Versammlungsablauf, solchen zum Ablauf der Diskussion und solchen zum Abstimmungsverfahren. Ordnungsanträge zum Versammlungsablauf seien sofort zu behandeln, wobei sich die Diskussion auf den Ordnungsantrag zu beschränken habe (darauf bezogene materielle Gesichtspunkte seien jedoch zulässig). Auch die Ordnungsanträge zum Ablauf der Diskussion seien grundsätzlich unverzüglich zu behandeln, wobei die materielle Beratung unterbrochen und der Ordnungsantrag nur kurz diskutiert werde. Ordnungsanträge zum Abstimmungsverfahren seien vor der betreffenden Abstimmung zu behandeln und die materielle Diskussion sei somit nicht zu unterbrechen.<sup>1978</sup> Nach ARN/STRECKER ist über Anträge auf Rückweisung des Geschäfts sowie bezüglich des nachfolgenden Verfahrens «nach Beendigung der Beratung, aber vor der materiellen Bereinigung abzustimmen».<sup>1979</sup> Ebenso ist die materielle Diskussion nach Ansicht von THALMANN im Falle von Verschiebungsanträgen aus materiellen Gründen nicht zu unterbrechen.<sup>1980</sup> Ordnungsanträge, über die erst nach der Abstimmung über den

---

<sup>1976</sup> Siehe oben N 695.

<sup>1977</sup> Stellvertretend LU StRG 105; SH GG 35 II; ZH GG 23 I; Regierungsrat (AG), Entscheidung vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 E. 4b/aa; GVP (ZG) 2011 115, 118 E. 2c; AGVE 1980 507, 508 f. E. 1; ETTER, Die Gewaltdifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 114; Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 23; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 361; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 130 f.; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 155 f.; MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 60 f.; und VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 82 und 105–106. Zum Teil wird dem Versammlungsleiter noch ausdrücklich eine abschliessende Wortmeldung vor der Durchführung der Abstimmung über den Ordnungsantrag zugestanden, vgl. etwa BL GG 64 II Erster Satz.

<sup>1978</sup> BUTZ/ERN, Erfolgreich in der Gemeinde, 24.

<sup>1979</sup> ARN/STRECKER, Leitfaden, 15; in Bezug auf Rückweisungsanträge gl.A. Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 23; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 11; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 52-THALMANN, N 2.1; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 2.

<sup>1980</sup> Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 48-THALMANN, N 3.5; gl.A. Komm ZH GG, § 22-GRIFFEL, N 23.

Sachantrag beschlossen wird, sind die Rückkommensanträge sowie meist die Anträge auf Überweisung an die Urnenabstimmung (fakultatives Referendum).<sup>1981</sup>

Fragen bezüglich des Abstimmungsverfahrens können sich aus einer Häufung von Ordnungsanträgen ergeben. Ordnungsanträge können wie Sachanträge akzessorisch zueinander sein. Rückweisungs- und Verschiebungsanträge sind quantitativ abgestufte Anträge, weshalb über den (weiter reichenden) Rückweisungsantrag vor dem Verschiebungsantrag und über den Verschiebungsantrag nur im Falle der Ablehnung des Rückweisungsantrags abzustimmen ist.<sup>1982</sup> Das Schwyzer Gemeinderecht legt für die Reihenfolge von Ordnungsanträgen fest, dass solche auf Rückweisung vor solchen auf Verschiebung, und diese wiederum vor solchen auf Trennung eines Geschäftes behandelt werden müssen.<sup>1983</sup> Das Obwaldner Recht will wie das Schwyzer Gemeinderecht Anträge auf Rückweisung vor jenen auf Verschiebung, doch im Gegensatz zum Schwyzer Gemeinderecht<sup>1984</sup> Anträge auf Nichteintreten nicht danach, sondern davor behandeln.<sup>1985</sup> Mir erscheint es sinnvoll, einen Antrag auf Nichteintreten vor allen übrigen Ordnungsanträgen zu behandeln, denn wären für eine allfällige Annahme eines Antrags allenfalls auch weitere Informationen einzuholen oder ein wichtiges Ereignis abzuwarten, so wäre es unnötig, dies zu tun, wenn die Versammlungsmehrheit bereits den Grundsatz des gestellten Antrags ablehnt. 788

## **D. Behandlung der Antragshäufung bei unabhängigen Sachanträgen**

### **1. Grundsatz**

Sind Sachanträge gleichstufig und schliessen sich wechselseitig nicht aus, kann über sie je in einer einfachen Abstimmung beschlossen werden. Die Reihenfolge ist irrelevant und deren Ausgang ohne Einfluss auf die übrigen Abstimmungen.<sup>1986</sup> 789

<sup>1981</sup> Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 13; vgl. zum fakultativen Referendum auch oben N 526 f.

<sup>1982</sup> Vgl. oben N 307.

<sup>1983</sup> SZ GOG 26 II Erster Satz; EGV-SZ 1997 Nr. 11, 29, 31 E. 3b.

<sup>1984</sup> SZ GOG 26 II–IV.

<sup>1985</sup> OW AbstG 40 I.

<sup>1986</sup> ERNST, Kleine Abstimmungsfiibel, N 203.

## 2. Spezialfall quantitativ abgestufte Anträge

- 790 Gleichstufige, sich wechselseitig nicht ausschliessende Anträge können aber auch in einem quantitativ abgestuften Verhältnis zueinander stehen.<sup>1987</sup> In diesem Fall ergeben sich für die verfahrensmässige Behandlung Besonderheiten.<sup>1988</sup>
- 791 Da im Falle quantitativ abgestufter Anträge der am weitesten gehende Antrag alle übrigen Anträge umfasst, erübrigt seine Annahme nach ERNST die Abstimmung über alle anderen. Deshalb ist vom weiter gehenden zum weniger weit gehenden Antrag zu gehen, bis sich eine Mehrheit findet. Findet sich eine solche für einen weiter gehenden Antrag, sei es irrelevant, ob auch ein weniger weit gehender Antrag – allenfalls gar mit grösserer Zustimmung – unterstützt worden wäre.<sup>1989</sup> Er begründet dies damit, dass nach Annahme eines weniger weit gehenden (vielleicht breiter abgestützten) Antrags der Antrag gestellt werden könnte, noch weiter zu gehen, wofür die kleinstmögliche Mehrheit ausreichen würde.<sup>1990</sup> Ich halte diese Ansicht für schlüssig und den Ansatz für vertretbar. Da die quantitativ abgestuften Anträge voneinander unabhängig sind, reicht eine (noch so knappe) Mehrheit für ihre Annahme aus. Das Vorgehen schützt insbesondere das Antragsrecht des einzelnen Stimmberechtigten.
- 792 Gegen dieses Vorgehen liesse sich jedoch einwenden, dass, selbst wenn die quantitativ abgestuften Anträge gleichmässig verteilt auf einem Kontinuum lägen, die Präferenzen des einzelnen Stimmberechtigten nicht zwangsläufig ebenso gleichmässig verteilt sein müssen.<sup>1991</sup> Wer einen symbolischen Betrag für ein bestimmtes Projekt spenden möchte, muss nicht zwangsläufig einen Antrag umso stärker ablehnen, je höhere Summen dieser einsetzen möchte. Die Haltung, entweder einen symbolischen Beitrag oder dann einen richtig hohen zu spenden, kann durchaus vernünftig sein. Ist das jedoch der Fall, ist nicht einzusehen, weshalb sich derjenige Antrag zwingend durchsetzen sollte, der die grösste Änderung am Status quo vorsieht und gerade noch unterstützt wird. Damit wäre dieses Vorgehen auf jene Fälle zu beschränken, bei denen sowohl die quantitativ abgestuften Anträge auf einem Kontinuum liegen als auch die Interessen der Stimmberechtigten. Aus

---

<sup>1987</sup> Siehe oben N 307.

<sup>1988</sup> ERNST, *ibid.*, N 204.

<sup>1989</sup> ERNST, *ibid.*

<sup>1990</sup> ERNST, *ibid.*

<sup>1991</sup> ERNST, *ibid.*

der Diskussion dürfte sich dies wohl ergeben, sodass dieser Einwand das Vorgehen nicht vorweg ausschliessen muss. Abgesehen von der Verkomplizierung des Abstimmungsverfahrens sprechen meiner Ansicht nach auch noch weitere Gründe für ein anderes Vorgehen bei quantitativ abgestuften Anträgen.

Die Tatsache, dass sich von den quantitativ abgestuften Anträgen, obwohl sie sich nicht wechselseitig ausschliessen, faktisch doch nur einer durchsetzen kann, legt es nahe, sie gleich zu behandeln wie Alternativanträge (dazu gleich). Dieses Vorgehen erlaubt es zwar einem Antragsteller nicht, bis an die Grenze dessen zu gehen, was von einer Mehrheit gerade noch akzeptiert wird, und beschränkt daher die Macht eines einzelnen Antrags. Dafür wird es dem Willen eines breiteren Kreises der Stimmberechtigten gerecht.<sup>1992</sup> Es ist zudem nicht ersichtlich, wogegen ein solches Vorgehen verstossen sollte. 793

## E. Bereinigung sich wechselseitig ausschliessender Anträge

### 1. Der Begriff der Bereinigung

In einem engeren Sinn bedeutet Bereinigung, dass tieferstufige Anträge zu einem Antrag (insbesondere Unteranträge) ausgemehrt und dieser entsprechend angepasst wird; im Folgenden wird diese Art der Bereinigung als «vertikale Bereinigung» bezeichnet. Häufig ist ebenfalls von Bereinigung die Rede, wenn aus gleichstufigen Anträgen einer ausgewählt wird, man könnte dabei von einer Bereinigung im weiteren Sinn sprechen;<sup>1993</sup> hier wird der Begriff «horizontale Bereinigung» verwendet. 794

### 2. Vertikale Bereinigung

Gestufte Anträge sind von unten nach oben sukzessive zu eliminieren. Diese Methode der aufsteigenden Eventualabstimmungen (häufig als Eventualmethode<sup>1994</sup> 795

<sup>1992</sup> Vgl. dazu unten N 823.

<sup>1993</sup> Vgl. etwa ZH GG 25 I Zweiter Satz; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 631; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 6.4 und *passim*.

<sup>1994</sup> Es gilt «das Prinzip der Eventualmaxime, d.h. der Abstimmung von unten im Gegensatz zum System der Abstimmung von oben» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 361, mit Verweis auf DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 76: «eventuelle Abstimmung»). Der Begriff der Eventualmaxime (oder -methode) kann nicht vollends befriedigen, denn auch beim

oder auch als Verfahren der «sukzessiven Elimination»<sup>1995</sup> bezeichnet) ist das einzige vertikale Bereinigungsverfahren und ist stets anzuwenden, wenn sich Anträge «in ein logisches Verhältnis einer Über- und Unterordnung bringen lassen».<sup>1996</sup> Nur so kann der unverfälschte Wille der Stimmberechtigten festgestellt werden, denn wenn zwei Änderungsvarianten zur Verfügung stehen und im ersten Schritt nur darüber befunden wird, ob eine Änderung vorgenommen werden soll, dann können diejenigen ihren Willen nicht zum Ausdruck bringen, die eine Änderung nur im Falle einer der beiden Änderungsvarianten annehmen möchten.<sup>1997</sup> In Lehre und Rechtsprechung wird deshalb festgehalten, dass die Stimmberechtigten die Tragweite eines Antrags nur dann vollkommen erfassen können, wenn dieser (vertikal) bereinigt ist.<sup>1998</sup>

---

Verfahren nach der Koordinationsmethode ist die Auswahl zwischen den Abänderungsanträgen insofern «eventual», als es unter der Bedingung steht, dass eine Änderung in der Hauptabstimmung überhaupt gewünscht ist.

<sup>1995</sup> METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 156; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 268; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 107–112; vgl. auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 460 Fn. 25; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 114. Sukzessive eliminiert werden die Anträge im Grunde auch bei der Koordinationsmethode, weshalb diese Bezeichnung nicht ideal erscheint und vermieden werden sollte.

<sup>1996</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 481 E. 4b/bb; vgl. BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 631; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 459 Fn. 24; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 16; ferner auch VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 113.

<sup>1997</sup> Vgl. bereits MOHL, Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassunggebenden Reichstages, 43 und 46 f. In der Schweizer Lehre wurden früher teilweise die Vor- und Nachteile eines Abstimmungsverfahrens von oben nach unten besprochen, d.h. die Abstimmung über Anträge, bevor sie bereinigt wurden, und dem Verfahren nach der Eventualmaxime gegenübergestellt (vgl. DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 76; und VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 109 f.). Begründet sein dürfte dies darin, dass das Abstimmungsverfahren von oben nach unten in der Schweiz dem umgekehrten Verfahren voranging (etwa in den Landsgemeinden, dazu RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden) und vereinzelt noch am Anfang des 20. Jahrhunderts angewendet wurde (TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 85 f.). Im Lichte der heutigen Anforderungen an die Ermittlung des unverfälschten Willens (BV 34 II) scheiden solche Verfahren m.E. von vornherein aus.

<sup>1998</sup> Vgl. Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 480 f. E. 4b; AGVE 1991 442, 443 E. 2; AGVE 1983 421, 423 E. 2; vgl. bereits ZBI 55/

### 3. Verfahren horizontaler Bereinigung

#### a) *Drei Methoden*

Schliessen sich gleichgeordnete, vertikal bereinigte<sup>1999</sup> Anträge wechselseitig aus, 796  
kennnen das Gesetz und die Praxis verschiedene Verfahren, einen daraus auszu-  
wählen. Die wichtigsten sind die unzulässige, aber in der Praxis vereinzelt vor-  
kommende Serienmethode sowie die Methode des paarweisen Ausmehrens und  
die Koordinationsmethode.

#### b) *Die Serienmethode (unzulässig)*

Bei der Serienmethode<sup>2000</sup> wird über die zur Auswahl stehenden Anträge in einer 797  
bestimmten Reihenfolge einzeln abgestimmt. Die Frage ist jeweils, ob der Antrag  
angenommen werden soll («Ja» oder «Nein»). Wird keiner der Anträge angenom-  
men, bleibt es beim Status quo;<sup>2001</sup> die Annahme eines Antrags hat dagegen den  
Abbruch der Abstimmungsserie und die Umsetzung des angenommenen Antrags  
zur Folge.<sup>2002</sup>

Das Verfahren gilt als einfacher und schneller durchzuführen als die Eventualme- 798  
thode und die Koordinationsmethode.<sup>2003</sup> Die Abstimmungsreihenfolge ist bei

---

1954 448, 451 E. 3 (zum Verfahren im Parlament); DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 76; und GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 361.

<sup>1999</sup> Vgl. Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 f. E. 4b.

<sup>2000</sup> Dieser Ausdruck geht auf HECKSCHER zurück (HECKSCHER, Bidrag til Grunnleggelse af en Afstemningslære, 43–55; vgl. THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 522); sinngleich findet sich in der Literatur auch der Begriff der «Reihenfolgeabstimmung» (*successive procedure*; vgl. THIELE, *ibid.*), der in dieser Arbeit jedoch in einem anderen Sinn verwendet wird (siehe dazu oben N 764).

<sup>2001</sup> Unzutreffend ist die verbreitete Aussage (vgl. stellvertretend KEMMLER, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, 84; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 522), es «bleibe» beim «Status quo ante».

<sup>2002</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 481 E. 4b/bb; eingehend zur Serienmethode THIELE, *ibid.*, 522–538; siehe auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 461.

<sup>2003</sup> Vgl. RASCH, Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe, 10.

dieser Methode jedoch von grosser Bedeutung, was problematisch ist.<sup>2004</sup> Die Serienmethode ist entsprechend besonders strategieanfällig.<sup>2005</sup>

799 Indem nach der Serienmethode nicht zwingend über alle Anträge abgestimmt werden muss, verstösst sie häufig gegen die Beschlusspflicht und damit gegen das Antragsrecht der Antragsteller.<sup>2006</sup> Nur für den Fall, dass über alle Anträge abgestimmt wird,<sup>2007</sup> kann die Serienmethode der Beschlusspflicht Genüge tun. Doch selbst in diesen Fällen kann sie nicht sicherstellen, dass der Wille der Stimmenden unverfälscht festgestellt wird, denn sie führt zu einer undifferenzierten Befragung der Stimmberechtigten, weshalb sie in der Schweiz zu Recht als unzulässig angesehen wird.<sup>2008</sup>

**c) Methode des paarweisen Ausmehrens («Eventualmethode»)**

800 Die Methode des paarweisen Ausmehrens<sup>2009</sup> wird meist als Eventualmethode bezeichnet,<sup>2010</sup> was zu Verwechslungen mit der Methode der aufsteigenden

---

<sup>2004</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 481 E. 4b/bb; siehe dazu unten N 814–819; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 461; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 522; ferner auch TRENDELENBURG, Ueber die Methode bei Abstimmungen, 35. Für Beispiele vgl. stellvertretend PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?; PAPPI, Die Abstimmungsreihenfolge; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 522–524.

<sup>2005</sup> Vgl. PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?, 638–640. Zum strategischen Abstimmen siehe unten N 820 f.

<sup>2006</sup> Vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 461.

<sup>2007</sup> Ein mit der Beschlusspflicht vereinbares Resultat wäre somit die Ablehnung aller Anträge und damit die Bevorzugung des Status quo, oder die Annahme bloss des letzten aller zur Abstimmung gestellten Anträge.

<sup>2008</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 481 E. 4b/bb; vgl. dagegen AGVE 1985 525, 529 E. 3; BAUMANN, *ibid.* Es bleibt jedoch anzumerken, dass dieses Verfahren in sehr vielen Parlamenten kontinentaleuropäischer Staaten als Bereinigungsverfahren etabliert ist (vgl. unten Fn. 2012; es wurde auch bereits in der Antike von den Griechen angewandt, vgl. BLEICKEN, Die athenische Demokratie, 201; vgl. auch THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 521).

<sup>2009</sup> Den Begriff «System des paarweisen Ausmehrens» verwendet Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 3.

<sup>2010</sup> Sinngleich wird auch der Begriff «Eliminationsmethode» verwendet (vgl. TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 80 f.; dieser Begriff geht auf HECKSCHER, Bidrag til Grundlæggelse af en Afstemningslære, 56–75 zurück; vgl. dazu THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 538). Die Rede ist auch von

Eventualabstimmungen (vertikale Bereinigung) führen kann.<sup>2011</sup> Die Methode des paarweisen Ausmehrens dürfte die verbreitetste Methode horizontaler Bereinigung in der Schweizer Versammlungsdemokratie sein.<sup>2012</sup>

Das Verfahren verläuft dabei folgendermassen: Immer zwei der gleichgeordneten Alternativenträge werden gegeneinander ausgemehrt; der obsiegende Antrag ist dem «nächsten» gleichgeordneten Alternativenantrag gegenüberzustellen und der unterliegende zu eliminieren.<sup>2013</sup> Dieses Verfahren ist zu wiederholen, bis nur noch ein Antrag übrig bleibt, der dann in der Schlussabstimmung dem Status quo gegenübergestellt wird.<sup>2014</sup> 801

Dieses Verfahren zielt auf die Feststellung der Präferenzordnung der einzelnen Stimmberechtigten und wäre konsequenterweise so durchzuführen, dass jeder Antrag jedem anderen Antrag einmal gegenübergestellt wird.<sup>2015</sup> Doch sowohl bei 802

---

der «sukzessiven Elimination» (METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 156; SCHERRER, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, 268; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 108).

<sup>2011</sup> So setzt etwa VITAL die Methode der aufsteigenden Eventualabstimmungen mit jener des paarweisen Ausmehrens gleich, vgl. VITAL, *ibid.*, 107 f.

<sup>2012</sup> Vgl. BURGHERR, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 631; METTLER, *Das Zürcher Gemeindegesetz*, 156; SCHERRER, *Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen*, 268; ferner VITAL, *Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung*, 108 f. Mit Blick auf die Verbreitung der Serienmethode und der Methode des paarweisen Ausmehrens weltweit mag das überraschen, denn in den Parlamenten findet die Methode des paarweisen Ausmehrens in erster Linie in angloamerikanischen, die Serienmethode dagegen in kontinental-europäischen und südamerikanischen Staaten Anwendung (APESTEGUIA/BALLESTER/MASATLIOGLU, *A Foundation for Strategic Agenda Voting*, 92; vgl. zu den europäischen Staaten auch RASCH, *Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe*, 8 f.).

<sup>2013</sup> Nach den Verweisen in der Lehre und der Rechtsprechung zu urteilen, hat der Regierungsrat (ZH), *Entscheid vom 10.07.1958 in ZBI 59/1958 538*, 541 f. E. 3 hierbei einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen. Der Zürcher Regierungsrat hielt darin fest, dass das Vorgehen «parlamentarischen Gepflogenheiten» entspreche und auch für Abstimmungen in der Gemeindeversammlung zulässig sei.

<sup>2014</sup> Stellvertretend TG StWG 67; vgl. BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 459 Fn. 24; BURGHERR, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 631; METTLER, *Das Zürcher Gemeindegesetz*, 156 f.; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 6.2; VITAL, *Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung*, 107–112.

<sup>2015</sup> Siehe zum Ganzen KEMMLER, *Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages*, 200–203; THIELE, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung*, 538 f.

dieser «idealen» Methode des paarweisen Ausmehrens wie bei ihrer beschriebenen, vereinfachten Ausformung besteht nicht zuletzt das Problem zyklischer Mehrheiten, wie bereits CONDORCET erkannt und die Wissenschaft seither ausgiebig untersucht hat.<sup>2016</sup>

- 803 Als Schwäche dieser Methode wird häufig genannt, dass die Wahrscheinlichkeit des Obsiegens steigt, je später ein Antrag ins Eliminationsverfahren eingebracht wird.<sup>2017</sup> Diese Feststellung setzt jedoch «ehrliches», das heisst den Präferenzen entsprechendes, Verhalten der Stimmenden voraus.<sup>2018</sup> Bei strategischem Abstimmungsverhalten kann es von Vorteil sein, wenn über den bevorzugten Antrag bereits früh abgestimmt werden kann.<sup>2019</sup> Die Abstimmungsreihenfolge hat zwar nicht das Gewicht wie bei der Serienmethode, doch kann sie auch bei der Methode des paarweisen Ausmehrens das Ergebnis mitbestimmen.<sup>2020</sup> Damit ergeben sich grundsätzlich die gleichen Probleme mit der Regelung der Abstimmungsreihenfolge wie bei der Serienmethode.
- 804 Verbreitet wird dieses Vorgehen, vor allem in Berner Gemeinden, als «Cupsystem» bezeichnet und die Reihenfolge der Einbringung eines Antrags für die Reihenfolge der Abstimmung für massgebend erklärt,<sup>2021</sup> wobei der letzte Antrag dem zweitletzten, der daraus obsiegende dem drittletzten und so weiter gegenüberzustellen ist. Häufig wird der auf diese Weise bereinigte Antrag erst am Schluss der

---

<sup>2016</sup> Vgl. die Literaturhinweise bei BOCHSLER, *The Marquis de Condorcet goes to Bern*, 119; ferner auch KEMMLER, *Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages*, 203–206.

<sup>2017</sup> BURGHER, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 631; so auch BAUMANN, *Aargauisches Gemeinderecht*, 459 Fn. 24; BLACK, *The Theory of Committees and Elections*, 40; KEMMLER, *Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages*, 205 f.; THIELE, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung*, 539; vgl. auch TECKLENBURG, *Die parlamentarische Beschlussfassung*, 95; a.A. ARN/STRECKER, *Leitfaden*, 19, welche die Reihenfolge der Bereinigung für rechtlich und faktisch irrelevant halten.

<sup>2018</sup> RASCH, *Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe*, 11.

<sup>2019</sup> FARQUHARSON, *Theory of Voting*, 62.

<sup>2020</sup> Für einen kurzen Vergleich der Stärken und Schwächen der Serien- und der Methode des paarweisen Ausmehrens siehe RASCH, *Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe*, 10 f.

<sup>2021</sup> Für eine solche Reihenfolge auch LEEMANN, *Mitarbeit in der Gemeinde*, 133. GRIFFEL verwendet den Begriff «Cup-System» dagegen für die Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde (siehe Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 3 und 6; zu diesem Verfahren siehe gleich unten, insbesondere N 806 und 808).

Bereinigung noch dem ursprünglichen Hauptantrag (des Gemeinderats oder der Antragsteller aus dem Volk) und der dabei obsiegende Antrag danach dem Status quo gegenübergestellt; so sieht etwa BE Belp GPR 18 vor:<sup>2022</sup>

- «1 Bei zwei Anträgen, die sich gegenseitig ausschliessen, fragt die Präsidentin oder der Präsident: «Wer ist für Antrag A?» und «Wer ist für Antrag B?». Derjenige Antrag, auf den mehr Stimmen entfallen, ist Gruppensieger.
- 2 Bei Vorliegen von drei oder mehr Anträgen, die sich gegenseitig ausschliessen oder die sich nicht gleichzeitig verwirklichen lassen, stellt die Präsidentin oder der Präsident so lange zwei Anträge einander gegenüber und lässt darüber abstimmen, bis der Gruppensieger feststeht (Cupsystem).
- 3 Die Präsidentin oder der Präsident stellt zuerst den letzten Antrag dem zweitletzten gegenüber, sodann den Sieger dem drittletzten gegenüber usw.
- 4 Der am Schluss obsiegende Antrag wird dem Antrag des Gemeinderats oder gegebenenfalls der Initiative gegenüber gestellt.»

Im Kanton Luzern wird eine «zweckmässige Reihenfolge» der paarweise einander gegenüberzustellenden Anträge verlangt.<sup>2023</sup> 805

#### **d) Die Koordinationsmethode**

Bei der Koordinationsmethode<sup>2024</sup> (auch «Wahlmethode»<sup>2025</sup>) darf jeder Stimmberechtigte nur einem Alternativantrag die Stimme geben; jener Antrag, der die geringste Stimmenzahl auf sich vereinigt, scheidet aus (Variante: jener von den beiden am schwächsten unterstützten Anträgen scheidet aus, der in einer zusätzlichen Abstimmung weniger Stimmen erhält). Dieses Verfahren wird so häufig durchgeführt, bis nur noch ein Antrag übrig bleibt oder bis einer der Anträge das absolute Mehr erzielt. Der verbliebene Antrag ist in einer Schlussabstimmung anzunehmen oder abzulehnen.<sup>2026</sup> 806

<sup>2022</sup> Sinngleich bspw. auch BE Fahrern V 41; BE Heimberg GPR 17; BE Ittigen GPR 78; vgl. auch UR Andermatt V 28 II Bst. b.

<sup>2023</sup> LU StRG 119 III.

<sup>2024</sup> Vgl. THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 540–542.

<sup>2025</sup> Der Begriff Wahlmethode (oder Wahlverfahren) wird verwendet, da dieses Verfahren jenem bei Wahlen nachgebildet ist (BENTHAM/DUMONT, *Tactique des assemblées législatives*, 190: «mode électif»; vgl. TECKLENBURG, *Die parlamentarische Beschlussfassung*, 79; THIELE, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung*, 540; ferner auch ERNST, *Kleine Abstimmungsfiel*, N 232).

<sup>2026</sup> Zum Ganzen Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 480 f. E. 4b/bb; MÜLLER, *Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im*

- 807 Bei der Koordinationsmethode scheint es sich um eine Schweizer Eigenheit<sup>2027</sup> zu handeln, die das Mitglied des kantonalen Genfer «Conseil Représentatif» DUMONT in seiner Übersetzung von BENTHAMs «Essay on Political Tactics» als eigener Zusatz einem grossen Publikum bekannt gemacht hat.<sup>2028</sup> Im Anschluss daran fand die Koordinationsmethode starke Verbreitung in den Geschäftsordnungen der Parlamente in der Schweiz, wobei in der Praxis offenbar dennoch meist die Methode des paarweisen Ausmehrens angewandt wurde.<sup>2029</sup> Die Stärke der Koordinationsmethode liegt darin, dass es bei ihr auf die Reihenfolge der Einbringung von Anträgen nicht ankommt und alle Anträge gleich behandelt werden.<sup>2030</sup>
- 808 Die Koordinationsmethode kommt in zwei Formen vor, einer vereinfachten ohne und einer differenzierten mit «Hoffnungsrunde»<sup>2031</sup>.<sup>2032</sup> Bei der Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde wird im Fall, dass kein Antrag eine Stimmenmehrheit

---

aargauischen Recht, 301 f.; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 113.

<sup>2027</sup> TECKLEBURG vermutet, dass dieses Abstimmungsverfahren in der Schweiz, dem «Vaterland» DUMONTs, zur Zeit, als dieser es vorgestellt hat (1816), bereits eingebürgert war (TECKLEBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 79). In der Literatur wird die Koordinationsmethode zum Teil gar als «Schweizer Verfahren» bezeichnet (PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?, 646 und *passim*, wobei sie sich auf die gleich vorzustellende differenzierte Koordinationsmethode beziehen).

<sup>2028</sup> BENTHAM/DUMONT, *Tactique des assemblées législatives*, 189 f.; siehe dazu TECKLEBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 78 f. Allerdings ist festzustellen, dass DUMONT den «mode électif» als Gegensatz zur Serienmethode vorschlägt, aber insbesondere die genauen Verfahrensschritte zur Elimination von Anträgen nicht benennt. Es ist TECKLEBURG, der den mode électif als die (abgekürzte) Koordinationsmethode identifiziert. Interessant ist weiter, dass DUMONT die Anwendung der Koordinationsmethode wegen der erwarteten Länge des Verfahrens auf wichtige Beschlüsse beschränken will.

<sup>2029</sup> TECKLEBURG, *ibid.*, 83–85.

<sup>2030</sup> BENTHAM/DUMONT, *Tactique des assemblées législatives*, 190; TECKLEBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 79; a.A. PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 50, dessen Kritik aber offensichtlich auf einem Irrtum beruht. BURGHERR hält Zufallsentscheide beim Verfahren nach der Koordinationsmethode – wohl wegen der Irrelevanz der Reihenfolge – generell für ausgeschlossen (BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 631).

<sup>2031</sup> Komm ParlG, Art. 78-WySS, N 1 Fn. 1.

<sup>2032</sup> Daneben bestehen weitere, in der Schweiz jedoch nicht gängige Varianten, wie jene, bei der nur die beiden Anträge, die im ersten Stimmgang am meisten Stimmen auf sich vereinigten, gegeneinander auszumehren sind, die übrigen dagegen aus dem Verfahren ausscheiden. Ein solches Vorgehen kann das Abstimmungsergebnis verfälschen –

auf sich vereinigt, der Antrag mit den wenigsten Stimmen ausgeschieden.<sup>2033</sup> Ihre Einfachheit sowie prozessökonomische Gründe dürften dazu geführt haben, dass die Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde heute die vorherrschende Form der Koordinationsmethode im Versammlungssystem ist.<sup>2034</sup>

Bei der Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde scheidet der Antrag mit der geringsten Stimmenzahl dagegen nicht automatisch aus, stattdessen wird jeweils in einer zusätzlichen Abstimmung, der Hoffnungsrunde, beschlossen, welcher der beiden Anträge mit der geringsten Stimmenzahl ausscheiden soll.<sup>2035</sup> Dieses Vorgehen kann verhindern, dass ein Antrag ausscheidet, der zwar nicht bei den Erst-, aber immerhin bei den Zweitpräferenzen dem Alternativantrag überlegen ist.<sup>2036</sup> Die Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde stellt sicher, dass jener Antrag gewählt wird, der sich einzeln gegen jeden anderen Antrag durchsetzen würde

---

grundsätzlich je mehr Anträge vorliegen, umso stärker (vgl. auch ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 233).

<sup>2033</sup> Diese Methode entspricht dem «Hare-Verfahren», das 1855 von Carl George Andrae in Dänemark und 1857 von Thomas Hare in England erfunden wurde (auch «Single Transferable Vote», «Alternative Vote», «Instant Runoff Voting» oder «Ranked Choice Voting», vgl. dazu FELSENTHAL/NURMI, Monotonicity Failures Afflicting Procedures for Electing a Single Candidate, 13; PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?, 648; TIDEMAN, The Single Transferable Vote). Trifft dagegen TECKLENBURGs Interpretation zu, hätte DUMONT 1816 diese Methode erfunden (vgl. Fn. 2028).

<sup>2034</sup> Rechtsprechung und Literatur zum Abstimmungsverfahren im Versammlungssystem in der Schweiz beziehen sich fast ausschliesslich auf die vereinfachte Koordinationsmethode. Seltene Ausnahmen sind RASCHEIN/VITAL und VITAL (RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 108; VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 113), abgestützt auf die auch heute noch vorgesehene differenzierte Koordinationsmethode bei Antragshäufung im Grossen Rat des Kantons Graubünden (GR GGO 60 II).

<sup>2035</sup> Diese differenzierte Koordinationsmethode war im Art. 52 II des Geschäftsreglements des Nationalrats von 1850 vorgesehen (TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 83). Vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 361; RASCHEIN/VITAL, Bündnerisches Gemeinderecht, 108.

<sup>2036</sup> Stehen sich in der Hoffnungsrunde zwei Anträge gegenüber, deren erster von vielen als zweitbesten, jedoch von den allerwenigsten als besten angesehen wird und deren zweiter von etwas mehr Stimmberechtigten als besten, doch von kaum jemandem als zweitbesten akzeptiert würde, so setzt sich der erste durch. Der Einbezug der Zweitpräferenzen rettet ihn gewissermassen, denn ein ausschliessliches Abstellen auf die Erstpräferenzen (wie bei der Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde) hätte zur Folge, dass er ausscheiden müsste.

(«Condorcet-Gewinner»)<sup>2037</sup> Die Möglichkeit von Manipulationen des Ergebnisses durch strategisches Abstimmen wird als etwas weniger gross eingeschätzt als bei der Methode des paarweisen Ausmehrens.<sup>2038</sup>

- 810 Diesen theoretischen Vorzügen der Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde steht nach verbreiteter Ansicht der Nachteil gegenüber, dass es in der Praxis verwirlich sei, wenn in einer ersten Frage dem bevorzugten Alternativantrag die Stimme zu geben ist, bei der allfällig darauffolgenden Abstimmung dagegen jenem Antrag, den man ausscheiden lassen möchte.<sup>2039</sup> Das mag sein, wenn in der Zusatzabstimmung danach gefragt wird, welcher der beiden Anträge ausscheiden soll. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb nicht wie bei den übrigen Anträgen danach gefragt werden sollte, welcher der beiden Anträge gegenüber dem anderen bevorzugt würde, sollte sich einer der beiden durchsetzen. Sollten die beiden am schwächsten unterstützten Anträge gleich wenige oder gar keine Stimmen erhalten haben, müsste meiner Ansicht nach ohnehin eine solche Zusatzabstimmung durchgeführt werden.<sup>2040</sup>
- 811 Unter den wenigen Kritikpunkten, die gegen die Koordinationsmethode vorgebracht werden, wiegt jener schwer, dass es in der Praxis im Falle der Abstimmung mit offenem Handmehr schwierig zu überprüfen sei, ob der einzelne Stimmberechtigte tatsächlich nur einem Antrag die Stimme gibt. Dies ist der Hauptgrund, weshalb von dieser Methode bei offenem Handmehr zum Teil abgeraten wird.<sup>2041</sup>

---

<sup>2037</sup> Die vereinfachte Koordinationsmethode dagegen nicht, siehe dazu PAPPENBERGER/WAHL, *Der manipulierbare Bundestag?*, 648; vgl. TIDEMAN, *The Single Transferable Vote*, 36.

<sup>2038</sup> Strategieanfällig dürften in erster Linie die Hoffnungsrunde sowie die zweitletzte Abstimmung mit drei Anträgen zur Auswahl sein, siehe dazu PAPPENBERGER/WAHL, *Der manipulierbare Bundestag?*, 648 f. und 650.

<sup>2039</sup> VITAL, *Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung*, 113; WEISS, *Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich*, 217.

<sup>2040</sup> Da die Stimmberechtigten nur einem Antrag ihre Stimme geben dürfen, gibt ein Abstimmungsergebnis keinen Aufschluss darüber, welcher von einem Stimmberechtigten nicht unterstützte Antrag für ihn als Kompromiss infrage käme. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass einer der beiden am schwächsten unterstützten Anträge sich gegen die übrigen durchsetzen könnte. Daher wäre es willkürlich, selbst bei Anträgen, die keine Stimme erhalten haben, wenn der Versammlungsleiter einen oder mehrere von ihnen streichen würde. Vielmehr wäre die Koordinationsmethode für die Ausmehrung dieser gleichermaßen am schwächsten unterstützten Anträge anzuwenden.

<sup>2041</sup> Regierungsrat (ZG), *Entscheid vom 18.08.1998 in ZBl 101/2000* 48, 51 E. 3d; vgl. BURGHERR, *Versammlungsdemokratie in den Gemeinden*, 631. Anzumerken ist, dass

In der Praxis bewährt hat sich für die Verhinderung der mehrfachen Stimmabgabe, dass alle Stimmberechtigten für die Stimmabgabe aufstehen; Zustimmung für einen Antrag wird durch Handerheben signalisiert, wer die Stimme abgegeben hat, setzt sich nach der Stimmenzählung zu diesem Antrag und kann für die folgenden Anträge nicht mehr stimmen.<sup>2042</sup> Die Gefahr der mehrfachen Stimmabgabe hat auch den Zürcher Gesetzgeber nicht davon abgehalten, die Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde für die horizontale Bereinigung von Anträgen in der Gemeindeversammlung vorzuschreiben und die Methode des paarweisen Ausmehrens im neuen Gemeindegesetz wieder abzuschaffen.<sup>2043</sup>

Wenn möglich, sollte angesichts ihrer entscheidungstheoretischen Vorzüge die Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde als Verfahren der horizontalen Bereinigung verwendet werden. 812

#### 4. Schwachpunkte horizontaler Bereinigungsverfahren

##### a) *Allgemein*

Trotz rechtlich einwandfreier Durchführung können Abstimmungsverfahren im Versammlungssystem bei Antragshäufung Schwächen aufweisen, die geeignet sind, das Ergebnis zu beeinflussen. Aus einer Fülle weiterer Aspekte, die in der Literatur diskutiert werden, sind zwei wichtige anzusprechen.<sup>2044</sup> 813

---

auch bei der Methode des paarweisen Ausmehrens jeweils nur einem Antrag die Stimme gegeben werden darf, was ebenfalls schwierig zu kontrollieren ist. Der entscheidende Unterschied liegt jedoch darin, dass eine doppelte Stimmabgabe sich bloss wie eine Stimmenthaltung auswirkt. ARN/STRECKER sind der Ansicht, dass die Stimmberechtigten ihre Präferenzen bei der Koordinationsmethode weniger gut als beim «Cupsystem» ausdrücken können (ARN/STRECKER, Leitfaden, 19). Einen Grund für diese Einschätzung kann ich nicht erkennen.

<sup>2042</sup> Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 20 Fn. 24.

<sup>2043</sup> Die Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde hat die Methode des paarweisen Ausmehrens im Jahre 2009 abgelöst und ist auch im neuen Gemeindegesetz so vorgesehen (ZH GGalt 46 e III; ZH GG 23 II; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 e-THALMANN, N 4.2; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 3–6 und 20).

<sup>2044</sup> Zu weiteren Aspekten und weiterführender Literatur vgl. stellvertretend DIETHELM, Gemeinschaftliches Entscheiden, 55–98.

**b)        *Massgeblichkeit und Regelung der Reihenfolge***

- 814 Wie bereits gesehen, kann bei der Serienmethode und der Methode des paarweisen Ausmehrens die Reihenfolge, in welcher die Anträge der Abstimmung zugeführt werden, den Ausgang der Abstimmung mehr oder weniger stark beeinflussen.<sup>2045</sup>
- 815 Wenn die Reihenfolge einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis zeitigen kann, stellt sich die Frage, wer die Reihenfolge festlegen soll und nach welchen Kriterien. Für die Festlegung der Reihenfolge kommen in erster Linie abschliessende Vorgaben des Gesetzes sowie der Beschluss des Versammlungsleiters oder der Versammlung infrage. Das Gesetz kann die Reihenfolge so vorgeben, dass kein Spielraum bei dessen Durchsetzung besteht, oder es kann dem Versammlungsleiter und/oder der Versammlung diesbezüglich Spielraum belassen. Für die Festlegung der Reihenfolge kommen formelle und materielle Kriterien infrage.<sup>2046</sup>
- 816 Ist die Reihenfolge für den Ausgang der Abstimmungen relevant und kann der Verfahrensleiter über die Abstimmungsreihenfolge entscheiden, so kann er den Ausgang der Abstimmung beeinflussen, was insbesondere ein knappes Resultat als der Willkür geschuldeter Zufallsentscheid erscheinen lassen kann.<sup>2047</sup> Analoges gilt für die Auslegung von Kriterien zur Festlegung der Abstimmungsreihenfolge, wenn diese Spielraum für die Auslegung belassen.
- 817 Bei den materiellen Kriterien zur Festlegung der Abstimmungsreihenfolge ist dasjenige wohl am verbreitetsten, wonach vom materiell vom Hauptantrag am weitesten entfernten zum nächstgelegenen Antrag zu schreiten ist. Dieser Grundsatz setzt ein materielles Kontinuum von mehr und weniger voraus, auf welchem sich

---

<sup>2045</sup> Vgl. die Literaturhinweise in APESTEGUIA/BALLESTER/MASATLIOGLU, A Foundation for Strategic Agenda Voting, 92.

<sup>2046</sup> Zum Ganzen, diskutiert anhand der Serienmethode, siehe THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 525–536; vgl. KEMMLER, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, 157–170. Daneben werden auch Ansätze aus der Elementargeometrie (KEMMLER, *ibid.*, 176–178) und politische Kriterien (THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 536) zur Festlegung der Reihenfolge besprochen; erstere erscheinen unrealistisch, letztere unpassend bei Sachabstimmungen in Versammlungen (für die politischen Kriterien fehlt den Versammlungen gerade die Eigenschaft, in politische Lager aufteilbar zu sein).

<sup>2047</sup> BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 631; so auch BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 459 Fn. 24; vgl. in Bezug auf richterliche Spruchkörper auch STADELMANN, Abstimmungsverfahren des Spruchkörpers, 18.

die Anträge einordnen lassen, und legt dieses im Gegensatz zu allfälligen alternativen Ansätzen als massgeblich fest.<sup>2048</sup>

Bei den in der Schweiz häufigeren formellen Kriterien steht die Regelung im Vordergrund, dass die Anträge in der Reihenfolge ihrer Einreichung zu behandeln sind,<sup>2049</sup> wie das oft bei der Methode des paarweisen Ausmehrens vorgesehen ist. Entgegen verbreiteter Ansicht<sup>2050</sup> ist diese formelle Festlegung jedoch nicht «zufällig», sondern eröffnet gerade Anreize für Antragsteller, mit dem Zeitpunkt der Einreichung eines Antrags von dieser Regelung zu profitieren. In einer Versammlung kann es daher mitentscheidend sein, welche Votanten der Versammlungsleiter als erste berücksichtigt. 818

Die Kriterien zur Festlegung der Abstimmungsreihenfolge sind unbefriedigend: Häufig sind sie nicht praktikabel, willkürlich, zufällig, auf jeden Fall können sie keine «Chancengleichheit aller Anträge und damit die Gleichheit der Beteiligten kollegialer Entscheidungsorgane, die Anträge zur Abstimmung eingereicht haben, gewährleisten»<sup>2051</sup>. 819

### c) *Strategisches Abstimmungsverhalten im Versammlungssystem*

Ein schwer abzuschätzendes Problem betrifft das strategische Abstimmen. Als strategisches Abstimmen bezeichnet man eine Willenskundgabe, die nicht den eigenen Präferenzen entspricht, sondern darauf zielt, das Schlussergebnis so zu beeinflussen, dass es den eigenen Präferenzen besser entspricht als es bei einer 820

<sup>2048</sup> Begründet wird seine Anwendung damit, dass die Annahme des am entferntesten liegenden Antrags vom Status quo am wenigsten wahrscheinlich ist und es deshalb zuerst zur Auswahl gestellt werden soll (vgl. THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 525–530). Der Vorrang des nächstliegenden Antrags wird zum Teil für Beschlüsse über Staatseinnahmen festgelegt (MOHL, Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassunggebenden Reichstages, 43 und 48 f.; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 530 f.).

<sup>2049</sup> KEMMLER, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, 160; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 532; vgl. bereits MOHL, Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassunggebenden Reichstages, 43 und 47.

<sup>2050</sup> KEMMLER, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, 160; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 532.

<sup>2051</sup> THIELE, *ibid.*, 537 (zur Serienmethode) und 539 (zur Methode des paarweisen Ausmehrens); vgl. KEMMLER, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, 179 (zur Serienmethode).

«ehrlichen», das heisst den eigenen Präferenzen entsprechenden, Willenskundgabe zu erwarten wäre.<sup>2052</sup> Strategisches Abstimmen kann auch als Massnahme gegen eine politisch motivierte Festlegung der Abstimmungsreihenfolge eingesetzt werden.<sup>2053</sup> Mit dem strategischen Abstimmen verwandt ist die strategische Ausübung des Antragsrechts.<sup>2054</sup>

- 821 Es gibt mehrere Gründe, die das Problem strategischen Abstimmungsverhaltens im Versammlungssystem als weniger gross erscheinen lassen als jenes der Massgeblichkeit der Abstimmungsreihenfolge. Ein strategisches Abstimmungsverhalten muss eine gewisse kritische Masse haben, um das Resultat im gewünschten Sinn zu beeinflussen. Zudem ist fundiertes Wissen über das Abstimmungsverfahren, eine gewisse Organisation und Absprache gleichgesinnter Stimmberechtigter wohl unverzichtbar. Dies wiederum ist da einfacher, wo von vornherein klar ist, wieviele und welche Anträge zur Debatte stehen werden und welches Verfahren zur Anwendung kommen wird. Ferner setzt strategisches Abstimmungsverhalten zu einem gewissen Grad Wissen über die Präferenzordnungen und das Abstimmungsverhalten der anderen Stimmberechtigten voraus.<sup>2055</sup> Diese Voraussetzungen dürften jedoch in einer Versammlung gerade bei Antragshäufungen, ganz zu schweigen von komplexen Antragshäufungen, nur sehr punktuell erfüllt sein, was

---

<sup>2052</sup> Vgl. stellvertretend SENTI, Strategisches Abstimmungsverhalten in legislativen Entscheidungsprozessen, 2 f. und 7–9, m.w.H.; vgl. die Literaturhinweise in APESTEGUIA/BALLESTER/MASATLIOGLU, A Foundation for Strategic Agenda Voting, 92.

<sup>2053</sup> Vgl. RASCH, Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe, 11.

<sup>2054</sup> Zur Methode der aufsteigenden Eventualabstimmungen bemerkte bereits DUBS, dass dieses Verfahren «erstens einen tüchtigen Präsidenten, zweitens eine aufmerksame Versammlung und drittens eine gewisse taktische Gewandtheit dieser letztern» voraussetze, denn es könne «ohne dieses leicht geschehen, dass gerade die gegnerische Seite in den untergeordneten Abstimmungen denjenigen Hauptantrag, den sie am meisten fürchtet, mit Zusätzen und Detailänderungen beglückt, welche ihn unkenntlich oder unannehmbar machen»; ein solches Eventualverfahren gebe «mitunter sehr unerwartete Resultate» und es sei sehr wohl denkbar, «dass eine gut geführte Minderheit den Sieg über die Mehrheit erringen» könne (DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I, 76 f.).

<sup>2055</sup> Vgl. PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?, 635.

ein erfolgreiches strategisches Abstimmungsverhalten im Vergleich zu Parlamenten noch unwahrscheinlicher erscheinen lässt<sup>2056</sup> – und bereits bei Parlamenten dürfte erfolgreiches strategisches Abstimmen selten sein.<sup>2057</sup>

## 5. Besonderheiten der Bereinigungsverfahren

Sowohl das vertikale als auch die horizontalen Bereinigungsverfahren verlangen 822 alle bloss ein relatives Mehr, denn die Frage lautet «Entweder-Oder», nicht «Ja-Nein». Es handelt sich erst um die Eventualabstimmung darüber, welche Änderung vorgenommen werden soll, falls eine solche in der Schlussabstimmung dem Status quo (mit einfachem Mehr) vorgezogen werden sollte.<sup>2058</sup> Aus diesem Grund bedeutet Stimmgleichheit meist<sup>2059</sup> eine Pattsituation, da das ansonsten geltende Trägheitsprinzip in diesem Fall nicht zum Tragen kommt; für solche Pattsituationen sollte das Gesetz eine Lösung vorsehen, etwa durch Los oder Münzwurf (Zufallsentscheid) oder durch Stichentscheid des Versammlungsleiters.<sup>2060</sup>

Sowohl die Koordinationsmethode als auch die Methode aufsteigender Eventualabstimmungen haben einen bemerkenswerten Effekt: Es wird jener Antrag dem 823 Status quo gegenübergestellt, der unter den vorgeschlagenen Abänderungsanträgen die breiteste Zustimmung der Stimmberechtigten erhält. Wer einer Änderung kritisch gegenübersteht, kann nämlich den Abänderungsantrag mitauswählen.

<sup>2056</sup> Es erscheint mir für Parteien und Fraktionen in einem Parlament wesentlich einfacher zu sein, sich bei Abstimmungen strategisch zu verhalten als für Stimmberechtigte in einer Versammlung. Strategisches Abstimmungsverhalten kann zum Teil für Parlamente nachgewiesen werden (stellvertretend SENTI, Strategisches Abstimmungsverhalten in legislativen Entscheidungsprozessen), auch für Volksabstimmungen mit drei Antwortmöglichkeiten sprechen Indizien dafür, dass ein solches vorkommt (vgl. BOCHSLER, *The Marquis de Condorcet goes to Bern*).

<sup>2057</sup> Für das norwegische Parlament hat RASCH in seiner empirischen Studie festgestellt, dass sich strategisches Abstimmungsverhalten nur sehr selten auf den Beschluss ausgewirkt hat (RASCH, *Insincere Voting under the Successive Procedure*).

<sup>2058</sup> LANGHARD, *Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden*, 119; METTLER, *Das Zürcher Gemeindegesetz*, 156; SCHERRER, *Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen*, 268; vgl. LEEMANN, *Mitarbeit in der Gemeinde*, 133. Einzig bei der Koordinationsmethode ist das Bereinigungsverfahren auch dann abgeschlossen, wenn ein Antrag die absolute Mehrheit der Stimmen der Stimmenden erhält.

<sup>2059</sup> Bei der Koordinationsmethode allerdings nur, wenn die Stimmgleichheit die beiden Anträge mit den wenigsten Stimmen betrifft.

<sup>2060</sup> Vgl. zum Ganzen unten N 906–908.

Diese «breiteste Zustimmung» muss zwar nicht einmal eine Mehrheit der Stimmberechtigten ausmachen und selbst die Zustimmenden mögen vom in der Eventualabstimmung obsiegenden Antrag nur mässig begeistert sein. Trotzdem führen diese Abstimmungsmethoden zum von den Stimmenden am breitesten abgestützten Abänderungsantrag hin und tendieren somit zu Kompromissen. In der Schlussabstimmung stehen sich damit idealiter der am breitesten abgestützte Antrag und der Status quo gegenüber, was einer gemässigten Weiterentwicklung des Rechts entgegenkommen dürfte. Diese Verfahren können nicht sicherstellen, dass sich jener Antrag durchsetzt, der Änderungen vorschlägt, die am weitesten vom Status quo abweichen und gerade noch eine Mehrheit erhalten.

## 6. Schlussabstimmung

- 824 Am Ende eines Bereinigungsverfahrens steht jener bereinigte Antrag, der von den Stimmberechtigten die breiteste Unterstützung aller Anträge erhalten hat. Dieser im Bereinigungsverfahren obsiegende Antrag ist nur «vorläufig angenommen»<sup>2061</sup> respektive nur unter dem Vorbehalt, dass der Antrag dem Status quo vorgezogen wird. Ein Beschluss erfordert daher zwingend eine Schlussabstimmung darüber, ob dieser Antrag gegenüber dem Status quo bevorzugt wird oder nicht.<sup>2062</sup>
- 825 An der Glarner Landsgemeinde muss ein Ablehnungsantrag gestellt werden, um über die Annahme oder Ablehnung des vom Landrat gestellten Hauptantrags (die «Grundvorlage») abstimmen zu können. Fehlt ein solcher Ablehnungsantrag, gilt der Hauptantrag des Landrats als stillschweigend angenommen; werden Abänderungsanträge gestellt, ist bei Annahme bloss eines Abänderungsantrags im Bereinigungsverfahren ebenfalls ein Ablehnungsantrag zu stellen, soll der abgeänderte Hauptantrag nicht als stillschweigend angenommen gelten.<sup>2063</sup> Eine solche Regelung ist abzulehnen, denn im Gegensatz zum Hauptantrag des Landrats wurde der so abgeänderte Hauptantrag von keinem Staatsorgan dem Status quo

---

<sup>2061</sup> AGVE 2002 621, 622 E. 3a.

<sup>2062</sup> AGVE 2002 621, 622 E. 3a; vgl. ARN/STRECKER, Leitfaden, 19; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 133; MÜLLER, Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im aargauischen Recht, 302; vgl. dagegen noch TECKLENBURG, Die parlamentarische Beschlussfassung, 99.

<sup>2063</sup> GL KV 66 I und II; vgl. SCHAUB, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, 236. Auch im Gemeinderecht schreibt das Gesetz (GL GG 63 III) nur im Falle mehrerer Änderungen an einem Entwurf eine Schlussabstimmung über die bereinigte Vorlage vor.

gegenüber bevorzugt, womit auch dieser letzte Rechtfertigungsgrund entfällt, das Trägheitsprinzip zu übergehen.

## 7. Abweichende Abstimmungsverfahren

Nicht zuletzt wegen der hohen Anforderungen an die Verfahrensleitung ist es verständlich, wenn die Abstimmungsgrundsätze in der Praxis nicht immer strikte umgesetzt werden. Abweichende Abstimmungsverfahren sind dann nicht zu beanstanden, wenn gewährleistet ist, dass dadurch der Volkswille noch korrekt ermittelt werden kann.<sup>2064</sup> 826

Nicht gewährleistet ist die korrekte Ermittlung des Volkswillens bei der Abstimmung *in globo* («*En-Bloc*-Abstimmung»), bei der über verschiedene Geschäfte in einer einzigen Abstimmung befunden wird.<sup>2065</sup> Im Versammlungssystem wird ein auf diese Weise zustande gekommener Beschluss nur dann kassiert, wenn eine getrennte Abstimmung verlangt worden ist.<sup>2066</sup> 827

## 8. Fazit

Der unverfälschte Wille der Stimmberechtigten kann bei Antragshäufung im Versammlungssystem am besten durch die Anwendung der Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde bei gleichgeordneten, bereinigten Alternativanträgen (horizontale Bereinigung) und durch die Anwendung der aufsteigenden Eventualabstimmungen bei gestuften Anträgen (vertikale Bereinigung) gewährleistet werden. Sofern es die Umstände zulassen, sollten diese Verfahren zur Ermittlung des Willens angewandt werden. 828

---

<sup>2064</sup> Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 482 E. 4c/bb. So ist eine Doppelabstimmung ohne Stichfrage bei Zulässigkeit des «doppelten Ja» im Falle quantitativ abgestufter Anträge unproblematisch (siehe dazu die Bemerkungen der Redaktion in ZBl 87/1986 172, 175).

<sup>2065</sup> Vgl. THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 542–544.

<sup>2066</sup> PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, 50, m.w.H.

## V. Die Abstimmung im Urnensystem

### A. Antragshäufung als Ausgangspunkt

- 829 Wie bei den Abstimmungen im Versammlungssystem interessiert im Folgenden das Verfahren bei Antragshäufung, denn auch hier stellt die «einfache Abstimmung» keine besonderen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten.

### B. Gestaffelte Einzelabstimmungen

- 830 Grundsätzlich gilt im Urnensystem, dass die Anträge bei einer Antragshäufung entsprechend ihrer Einreichungsreihenfolge nacheinander (gestaffelt) und unabhängig voneinander zu behandeln sind.<sup>2067</sup> Die Schwierigkeiten mit der Antragshäufung im Urnensystem lassen sich schon daran ablesen, dass beispielsweise im Kanton Basel-Stadt eine Volksinitiative zum gleichen Thema frühestens ein Jahr nach der Volksabstimmung zur vorgängigen zugelassen ist, wobei sich die Frist im Falle eines parlamentarischen Gegenantrags um ein weiteres Jahr verlängert.<sup>2068</sup> Sollten drei Volksinitiativen zum gleichen Gegenstand eingereicht werden, ist dieser Gegenstand über Jahre hinaus – Rückzug vorbehalten – Teil von Parlamentsarbeiten und von Volksabstimmungen. Auch eine Volksabstimmung zu einer neu eingereichten Volksinitiative zum gleichen Geschäft müsste möglicherweise über Jahre hinausgeschoben werden.

### C. Simultane Abstimmungsverfahren

#### 1. Allgemeines

- 831 Dieser unbefriedigenden zeitlichen Ausdehnung des gestaffelten Vorgehens wird zum Teil damit begegnet, dass dem Parlament das Recht eingeräumt wird, die gemeinsame Behandlung der gehäuften Anträge – einschliesslich eines allfälligen parlamentarischen Gegenantrags – zu beschliessen.<sup>2069</sup> Zum Teil wird hierfür vorausgesetzt, dass «sich die Begehren der Initiativen dazu eignen und wenn zu erwarten ist, dass der Wille des Grossen Rates und der Volkswille dadurch besser

---

<sup>2067</sup> Vgl. BS IRG 26 I und II; und TI LEDP 126; ferner SG RIG 54 II.

<sup>2068</sup> BS IRG 26 I und II.

<sup>2069</sup> BS IRG 26 III; SG RIG 54 I.

zum Ausdruck gebracht werden können»<sup>2070</sup>. Hierfür sind die Fristen des zuerst eingereichten Antrags einzuhalten.<sup>2071</sup> Damit verlagert sich die Problematik der Antragshäufung allerdings nur, denn der Beschluss mehrerer Anträge in einer einzigen Volksabstimmung ist ebenfalls mit Mängeln behaftet.<sup>2072</sup>

Zur Vermeidung einer sich über längere Zeit erstreckenden Abfolge gestaffelter Volksabstimmungen zu Anträgen zum selben Geschäft, die allenfalls jedes Mal eine Rechtsänderung zur Folge haben können, werden im Urnensystem in erster Linie zwei simultane Abstimmungsverfahren verwendet. Diese lassen die Beantwortung mehrerer Fragen in ein und derselben Urnenabstimmung zu. Es handelt sich zum einen um die Doppelabstimmung mit Stichfrage und zum anderen um die Variantenabstimmung. Daneben besteht die Möglichkeit eines sukzessiven Abstimmungsverfahrens, worauf nach der Besprechung der simultanen Abstimmungsverfahren einzugehen sein wird.<sup>2073</sup> 832

Die verbreitetste Antragshäufung besteht aus zwei Alternativanträgen, die der Schattenoption Status quo gegenübergestellt werden. Diese Konstellation ergibt sich etwa bei einer Volksinitiative mit Gegenantrag (Alternativantrag) des Parlaments, bei einem Parlamentsbeschluss mit einem Volks-Alternativantrag,<sup>2074</sup> bei einem Doppelantrag des Parlaments,<sup>2075</sup> bei einem Doppelantrag des Parlaments und der Regierung (auf Gemeindeebene auch der Gemeindeversammlung und des Gemeinderats)<sup>2076</sup> oder bei einer Parlamentsvorlage mit einem bedingten Parlaments-Alternativantrag.<sup>2077</sup> Entscheidungslogisch gleichgestellt sind solchen Abstimmungen zu zwei Alternativanträgen die Grundsatzabstimmungen mit zwei 833

<sup>2070</sup> BS IRG 26 III Erster Satz.

<sup>2071</sup> Ausdrücklich SG RIG 54 I.

<sup>2072</sup> Vgl. dazu oben N 766 und 833–836.

<sup>2073</sup> Siehe unten N 851–873.

<sup>2074</sup> BE KV 63 IV.

<sup>2075</sup> ZH Zürich V 18bis I.

<sup>2076</sup> ZH GG 11 II; vgl. Komm ZH GG, § 11-BURGHERR, N 8–11; ferner SAILE/BURGHERR, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 149 f.; und SAILE/BURGHERR/LORETAN, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 131–133 und 157.

<sup>2077</sup> BE KV 63 IV; vgl. oben N 350.

Varianten<sup>2078</sup> sowie die EinzelpunktAbstimmungen mit «Null-Variante-Option», aber ohne Varianten<sup>2079</sup>. In dieser Konstellation stehen dem Stimmberechtigten immer drei Optionen zur Verfügung (die beiden Alternativanträge sowie der Status quo), woraus sich 13 in sich widerspruchsfreie (und 14 widersprüchliche) Präferenzordnungen ergeben.<sup>2080</sup>

- 834 Im Fall von drei Alternativanträgen ergeben sich mit der Schattenoption vier Optionen sowie bereits 75 widerspruchsfreie Präferenzordnungen, die von einem entscheidungslogisch korrekten Abstimmungsverfahren abgebildet werden müssten.<sup>2081</sup> Je nach Antworten wäre bereits bei drei Alternativanträgen eine zweite, zeitlich versetzte Volksabstimmung unabdingbar.<sup>2082</sup>
- 835 Bei vier Alternativanträgen und damit fünf Optionen sind es gar 541 widerspruchsfreie Präferenzordnungen. Ein dem System Haab<sup>2083</sup> nachgebildetes Abstimmungsverfahren erforderte 17 Fragen sowie bis zu drei Volksabstimmungen<sup>2084</sup> und überforderte damit jeden Stimmberechtigten.
- 836 Eine grössere Auswahl an Beschlussmöglichkeiten erlaubt es zwar dem Stimmberechtigten, seinen Willen differenzierter auszudrücken, doch nimmt der Grenznutzen bei drei und mehr Alternativanträgen systembedingt rapide ab, da das Abstimmungsverfahren kompliziert, die Fragestellungen unübersichtlich und eine zuverlässige und unverfälschte Feststellung des (an sich differenzierteren) Volkswillens entsprechend fraglich wird.<sup>2085</sup> Es wird daher im Folgenden darauf

---

<sup>2078</sup> Auch wenn eine Grundsatzabstimmung den Status quo nicht unmittelbar aufhebt, steht sie diesem als Alternative gegenüber, womit die gleiche Entscheidungssituation wie bei Alternativanträgen vorliegt (ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 97–101).

<sup>2079</sup> Dabei wird über eine Gesamtvorlage abgestimmt, wobei die Stimmenden sich zusätzlich dazu äussern können, ob sie diese mit oder ohne einen vorgeschlagenen Einzelpunkt befürworten (ODERMATT, *ibid.*, 112 f.; vgl. auch oben N 760 f.).

<sup>2080</sup> Vgl. stellvertretend dazu die Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28.03.1984, BBl 1984 II 333, 347 f.

<sup>2081</sup> ODERMATT, *ibid.*

<sup>2082</sup> Nämlich in jenem Fall, dass alle drei Alternativanträge dem Status quo vorgezogen würden (ODERMATT, *ibid.*, 104–106).

<sup>2083</sup> Dazu gleich unten N 837.

<sup>2084</sup> ODERMATT, *ibid.*, 110–112.

<sup>2085</sup> Vgl. jedoch unten N 867–873.

verzichtet, auf die Konstellationen, bei denen mehr als zwei Alternativanträge zur Abstimmung kommen, weiter einzugehen.

## 2. Doppelabstimmung mit Stichfrage

Im Falle zweier Alternativanträge, die dem Status quo gegenübergestellt werden, ist das «doppelte Ja» (und «doppelte Nein»<sup>2086</sup>) zuzulassen.<sup>2087</sup> Das heute vorherrschende Abstimmungsverfahren<sup>2088</sup> für solche Konstellationen ist jenes der Doppelabstimmung mit Stichfrage («System Haab»<sup>2089</sup>).<sup>2090</sup> Dabei können die Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel kundgeben, ob sie die beiden Anträge

837

<sup>2086</sup> Zum Verfahren unter Wegfall der Schattenoption siehe unten N 848–850.

<sup>2087</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 23.

<sup>2088</sup> Für eine Übersicht von Abstimmungsverfahren, die bis vor Kurzem in der Schweiz verwendet wurden, siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2165.

<sup>2089</sup> Dieses wird auch als «System der gleichzeitig bedingten Eventualabstimmung mit Stichfrage» bezeichnet (KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie, N 225). Eingehend dazu HAAB, Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag; HAAB/HAAB, Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag; HAAB, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat; HAAB, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung; ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren; vgl. JAAG, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat; WILL, Nein oder nicht nein.

<sup>2090</sup> Stellvertretend AR GPR 60: «1 Steht einer Initiative ein Gegenentwurf gegenüber, so wird wie folgt abgestimmt: 1. Wird der Volksabstimmung ein Gegenentwurf gegenübergestellt, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann erklären, a) ob er die Volksinitiative dem geltenden Recht vorzieht; b) ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorzieht; c) welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, wenn sowohl die Volksinitiative als auch der Gegenentwurf dem geltenden Recht vorgezogen werden sollten. | 2. Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht. | 3. Werden beide Vorlagen angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage.» Sinngleich etwa BS IRG 28; GR GPR 72; NE LDP 113; TI LEDP 137; VD LEDP 103b; VS KV 34 IV und VS kGPR 92 I–V; für die Gemeindeebene auch BS WahlG 28 I i.V.m. BS IRG 28 I; SO GG 82; TI LOC 77a II–IV. Wegen des Ständemehrs besonders BV 139b: «1 Die Stimmberechtigten stimmen gleichzeitig über die Initiative und den Gegenentwurf ab. | 2 Sie können beiden Vorlagen zustimmen. In der Stichfrage können sie angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden. | 3 Erzielt bei angenommenen Verfassungsänderungen in der Stichfrage die eine Vorlage mehr Volks- und die andere mehr Standesstimmen, so tritt die Vorlage in Kraft, bei welcher der prozentuale Anteil der Volksstimmen und der prozentuale Anteil der Standesstimmen in der Stichfrage die grössere Summe ergeben.»

je für sich gegenüber dem Status quo bevorzugen und mit der Stichfrage, welcher der beiden in Kraft gesetzt werden soll, falls beide für sich eine Mehrheit erhielten.<sup>2091</sup>

- 838 Die Doppelabstimmung mit Stichfrage ist im Falle von drei Antwortoptionen entscheidungstheoretisch den in der Schweiz früher und vereinzelt noch heute angewandten, alternativen (Urnen-)Abstimmungsverfahren überlegen. Dieses Verfahren erlaubt es nämlich dem Stimmberechtigten im Gegensatz zu den übrigen, alle möglichen Präferenzordnungen auszudrücken. Dabei behandelt es jede der geäußerten Präferenzen grundsätzlich gleich und vermeidet zirkelschlüssige Abstimmungsergebnisse.<sup>2092</sup>
- 839 Bei der Doppelabstimmung mit Stichfrage ist es fraglos richtig, dass Personen, die zwei Alternativanträge ablehnen oder annehmen, mit der Stichfrage ihre Präferenzen zwischen diesen angeben können. Für Personen, die ihre Stimme nur einem Alternativantrag gegeben haben, ist die Stichfrage jedoch im Grunde überflüssig und kann Quelle von Widersprüchen werden: Widersprüchlich wäre, wenn eine Person, die dem Alternativantrag A zugestimmt hat, bei der Stichfrage für Alternativantrag B stimmte – problematisch auch, wenn sie sich bei der Stichfrage der Stimme enthielte. Solche Widersprüche sollten nicht vorkommen können, denn sie bedeuten, dass der Stimmende seinen Willen nicht zweifelsfrei bekundet hat. Folge müsste eigentlich sein, dass seine Stimmabgabe für ungültig erklärt würde – was seinem Willen auf jeden Fall widerspräche. Mit der isolierten Betrachtung der

---

<sup>2091</sup> Damit die leeren Stimmen richtig gezählt und damit alle 13 Präferenzordnungen richtig ins Resultat einberechnet werden können, ist es dabei notwendig, dass das Mehr für jede Frage einzeln festgestellt wird (stellvertretend die Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28.03.1984, BBl 1984 II 333, 369 f.; so ausdrücklich GR GPR 72 II Erster Satz). Für den Fall, dass die Stichfrage ein Patt ergibt, finden sich zum Teil ausdrückliche Regelungen in den kantonalen Gesetzen, stellvertretend GR GPR 72: «<sup>4</sup> Erzielen die Initiative/der Entwurf und der Gegenvorschlag dabei gleich viele Stimmen, gilt jene Vorlage als vorgezogen, die: a) die grössere Stimmendifferenz bei der Hauptfrage aufweist; b) weniger Nein-Stimmen bei der Hauptfrage aufweist, wenn die Stimmendifferenz gleich ist. | <sup>5</sup> Sind die Stimmendifferenz wie auch die Zahl der Nein-Stimmen gleich, entscheidet das von der Regierung zu ziehende Los.»; SH WahlG 78 III: «[...] bei Stimmengleichheit gilt die Vorlage als angenommen, welche bei den ersten zwei Abstimmungsfragen mehr Ja-Stimmen erhalten hat.»

<sup>2092</sup> Stellvertretend ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 95 f.; vgl. auch die Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28.03.1984, BBl 1984 II 333, insb. 351–374.

Antworten auf die Fragen zu den einzelnen Anträgen und die Stichfrage wird dieses Problem übergangen, jedoch nicht gelöst.<sup>2093</sup>

Sowohl das aargauische als auch das jurassische Recht kennen statt der Doppelabstimmung mit Stichfrage simultane Abstimmungen mit Doppel-Ja, jedoch ohne Stichfrage. Anstelle der Stichfrage sieht das aargauische Recht vor, dass im Falle einer Annahme von Volksinitiative und parlamentarischem Gegenvorschlag unabhängig der jeweiligen Stimmzahl die Volksinitiative angenommen ist.<sup>2094</sup> Nach jurassischem Recht setzt sich demgegenüber jene Vorlage durch, die mehr Stimmen auf sich vereint.<sup>2095</sup> Beide Abstimmungsverfahren schränken die Abstimmungsfreiheit im Vergleich zur Doppelabstimmung mit Stichfrage ein und können im Gegensatz zu dieser nicht sicherstellen, dass sich der Wille der Mehrheit der Stimmberechtigten durchsetzt. Damit kann meiner Ansicht nach ein nach diesen beiden Abstimmungsverfahren gefasster Beschluss gegen die Abstimmungsfreiheit verstossen.<sup>2096</sup>

### 3. Simultane Abstimmungen über Hauptantrag und Unteranträge

Die Doppelabstimmung mit Stichfrage (System Haab) behandelt die verschiedenen Anträge als alternative Hauptanträge.<sup>2097</sup> Dieses Verfahren ist auch auf Unteranträge anwendbar. In diesem Fall wird der Hauptantrag jeweils entsprechend dem Unterantrag angepasst und als alternativer Hauptantrag dem unveränderten Hauptantrag gegenübergestellt.

Daneben bestehen auch simultane Verfahren, welche die Unteranträge als solche behandeln, was sich entscheidungstheoretisch als problembehaftet erweist. Ein solches simultanes Abstimmungsverfahren ist die Variantenabstimmung. Eine entscheidungslogisch analoge Situation liegt jedoch auch bei einer simultanen Abstimmung über Hauptantrag und Einzelpunkte, respektive Teile davon, vor.<sup>2098</sup> Im

<sup>2093</sup> Vgl. auch die Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf vom 28.03.1984, BBl 1984 II 333, 371.

<sup>2094</sup> AG KV 65 III Zweiter Satz i.V.m. AG GPR 59 II.

<sup>2095</sup> JU KV 76 V i.V.m. JU LDP 93 II.

<sup>2096</sup> Ähnlich TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 626; a.A. GLASER/SERDÜLT/SOMER, Das konstruktive Referendum, 1355.

<sup>2097</sup> Vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 720 c.

<sup>2098</sup> Vgl. ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 112 f.

Folgenden soll der Einfachheit halber nur die Variantenabstimmung näher untersucht werden.

- 843 In einer Variantenabstimmung wird gleichzeitig über den Hauptantrag und über einen Unterantrag (oder mehrere Unteranträge) gestimmt.<sup>2099</sup> Die Unteranträge sind «Varianten», die bei Annahme des Hauptantrags über dessen konkrete Realisierung entscheiden. Die Annahme einer Variante setzt bloss ein relatives Mehr voraus. Wird ein Hauptantrag abgelehnt, entfallen mit ihm die ihm untergeordneten Varianten. Die Abstimmung über die Varianten ist daher «eine vorsorgliche» und «kann sich als überflüssig erweisen»<sup>2100</sup> – wie dies bei der Stichfrage bei einer Doppelabstimmung mit Stichfrage auch der Fall ist. Das Vorgehen erfolgt bei der Variantenabstimmung implizit «von oben nach unten»<sup>2101</sup>, da der Hauptantrag unabhängig von der Frage nach seiner genauen Umsetzung beantwortet werden muss. Dies steht im Gegensatz zu den Grundsätzen vertikaler Bereinigung.
- 844 Die Variantenabstimmung hat den ernsthaften Nachteil, dass sie nicht sicherstellen kann, dass der politische Wille der Stimmberechtigten unverfälscht festgestellt wird.<sup>2102</sup> Die Mehrheit für den Hauptantrag kann sich daraus ergeben, dass die Stimmen der Befürworter einer Rechtsänderung sich addieren, obwohl sie sich über die Art der Rechtsänderung uneinig sind.<sup>2103</sup> Erreicht der Hauptantrag eine Mehrheit der Stimmen, setzt sich die häufiger angenommene Variante durch, auch

---

<sup>2099</sup> Vgl. oben N 760 f. Siehe zum Ganzen ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 265, der anstelle von Variantenabstimmung die im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren wenig verbreitete Bezeichnung «Prinzipienabstimmung» verwendet (vgl. immerhin ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 99 und *passim*: «Prinzipalabstimmung» definiert als «Verfahren mit vorgezogener Hauptfrage, ob überhaupt der status quo geändert werden soll.»).

<sup>2100</sup> ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 265.

<sup>2101</sup> ERNST, *ibid.*

<sup>2102</sup> A.A. BGer, Urteil 1P.410/2002 vom 02.09.2002 E. 3.2, wo es das Bundesgericht «unter dem Gesichtspunkt des Stimmrechts» nur für «scheinbar problematisch» hält, «da die Stimmbürger bei einer Variantenabstimmung auf jeden Fall grössere demokratische Mitgestaltungsmöglichkeiten» hätten. Zu Recht kritisch dazu AUER, Das Bild des Stimmbürgers, 28; vgl. auch ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 265; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 743; ferner Parlamentarische Initiative Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom 27.05.1997, BBl 1997 III 1321, 1324.

<sup>2103</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 265.

wenn sie keine Mehrheit auf sich vereinigte. Stimmende, die nur eine Änderungsvariante, ansonsten aber den Status quo befürworteten, stellt dieses Verfahren vor ein Dilemma.<sup>2104</sup>

Diese Kritik an der Variantenabstimmung fällt dann nicht ins Gewicht, wenn die alternativen Unteranträge (Varianten) sehr nahe beieinander liegen und auf die Beantwortung des Hauptantrags keinen Einfluss haben.<sup>2105</sup> Einige Kantone schreiben vor, dass bei einer Volksinitiative über die Totalrevision der Kantonsverfassung neben der Abstimmungsfrage zum Hauptantrag (Totalrevision: «Ja» oder «Nein»?) auch eine solche zu einem Unterantrag (Ausarbeitung der Totalrevision durch Parlament oder Verfassungsrat?) gestellt werden muss<sup>2106</sup> – vorgesehen ist somit eine Variantenabstimmung. Der Gesetzgeber geht offenbar davon aus, dass der Stimmberechtigte eine Totalrevision unabhängig davon befürwortete, ob diese vom Parlament oder von einem Verfassungsrat durchgeführt würde. Diese Annahme erscheint plausibel, muss aber nicht zwingend zutreffen.<sup>2107</sup> 845

Besteht wie in diesem Fall nur ein Hauptantrag mit zwei Unteranträgen, ist die Doppelabstimmung mit Stichfrage der Variantenabstimmung überlegen, da sie auch die Wiedergabe des Willens jener Stimmenden korrekt wiedergibt, für welche die Unteranträge einen Einfluss auf die Beantwortung des Hauptantrags 846

<sup>2104</sup> Vgl. AGVE 1991 442, 445 E. 3b.

<sup>2105</sup> ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 99 f. Im Falle von Teil- oder Einzelpunkt- abstimmungen, die sich gerade mit einer «Schicksalsfrage» befassen sollen, fällt die Kritik jedoch ins Gewicht. Eine simultane Abstimmung zum Hauptantrag und zu einem solchen Unterantrag kann der Abstimmungsfreiheit nicht genügen (vgl. ODERMATT, *ibid.*, 113).

<sup>2106</sup> Siehe oben N 363; sowie TI LEDP 136.

<sup>2107</sup> Die Befürwortung einer Totalrevision kann Ausdruck eines tiefen Misstrauens gegenüber dem Parlament in der aktuellen Zusammensetzung sein. Wird eine Totalrevision in der Volksabstimmung befürwortet, ist in den drei Kantonen mit Variantenabstimmung zur Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung vorgesehen, dass im Falle der Beauftragung des jeweiligen Organs nur der Verfassungsrat, nicht aber das Kantonsparlament neu zu wählen wären (stellvertretend BE KV 129 I und II). Die Einsetzung eines neu zu wählenden Verfassungsrats könnte daher für einige Stimmberechtigte zwingende Voraussetzung für die Befürwortung einer Totalrevision sein. Diese Präferenzordnung (1. Totalrevision durch Verfassungsrat, 2. Keine Totalrevision, 3. Totalrevision durch Kantonsparlament) kann nicht ausgedrückt werden und kann daher Stimmberechtigte vor ein Dilemma stellen, das letztlich in eine Verfälschung des festgestellten Willens führt.

hat.<sup>2108</sup> Dabei werden die Unteranträge als integraler Bestandteil von (gleichrangigen) Alternativanträgen behandelt. Mehrere Kantone sehen denn auch – obwohl von «Varianten» (Unteranträgen) die Rede ist – für diesen Fall die Doppelabstimmung mit Stichfrage vor.<sup>2109</sup>

- 847 Variantenabstimmungen können auch für Vorlagen vorgesehen sein, die mehr als drei Antwortoptionen beinhalten.<sup>2110</sup> Neben der bereits ausgeführten Grundproblematik bei Variantenabstimmungen kommen dadurch weitere hinzu. Eine Variante für sich hat für einen Stimmenden womöglich keinen Einfluss auf die Beantwortung des Hauptantrags, dies könnte sich im Falle einer Annahme von mehr als einem Unterantrag ändern. Die Tatsache, dass bei der Variantenabstimmung am Schluss nicht die konkret beschlossene Änderung dem Status quo gegenübergestellt wird, fällt daher bei Variantenabstimmungen mit mehr als drei Antwortoptionen zusätzlich ins Gewicht. Nur wenn die Unteranträge für sich und in der Summe für die Stimmenden keinen Ausschlag für ihre Entscheidung zum Hauptantrag geben, kann dieses Verfahren eine unverfälschte Äusserung des politischen Willens sicherstellen.

#### 4. Doppelabstimmung ohne Schattenoption

- 848 Eine besondere Form der Abstimmung betrifft das im genferischen und im waadtländischen Recht vorgesehene Verfahren im Zusammenhang mit Sanierungsmassnahmen.<sup>2111</sup> Bei jenem Verfahren entfällt der Status quo als Schattenoption und die Stimmberechtigten müssen sich zugunsten einer der beiden vorgeschlagenen

---

<sup>2108</sup> Gl.A. ODERMATT, *ibid.*, 100 f. Entsprechend wären den Stimmberechtigten folgende Antwortoptionen zur Auswahl zu stellen: A1: Status quo (keine Totalrevision); A2: Totalrevision durch Verfassungsrat; A3: Totalrevision durch Parlament; Stichfrage: Falls A2 und A3 beide angenommen werden, welche soll den Vorzug erhalten?

<sup>2109</sup> Vgl. VS KV 104 III i.V.m. VS kGPR 93 (für Verfassungsbestimmung mit einer Variante); ZH KV 36 i.V.m. ZH GPR 144a.

<sup>2110</sup> In solchen Fällen wäre die Doppelabstimmung mit Stichfrage wie gesehen (oben N 834–836) ebenfalls problembehaftet. Im Zusammenhang mit der Unterbreitung des Entwurfs einer totalrevidierten Kantonsverfassung kennen mehrere Kantone die Möglichkeit einer Variantenabstimmung mit potenziell mehr als drei Antwortoptionen (vgl. BE KV 129 III [keine obere Grenze für die Anzahl Unteranträge]; FR PRG 122 [je eine Variante zu max. drei Punkten]). Mehrere Kantone lassen Variantenabstimmungen allgemein zu, vgl. SH KV 35 I (keine Beschränkung); SO KV 35 II (keine Beschränkung).

<sup>2111</sup> GE KV 66 III; VD KV 165.

Massnahmen – entweder die von der Kantonsbehörde vorgeschlagene Sanierungsmassnahme oder eine entsprechende Steuererhöhung – entscheiden. In der Lehre wird die Vereinbarkeit dieses Abstimmungsverfahrens, das bloss eine eingeschränkte Willensäusserung zulässt, mit der Abstimmungsfreiheit verneint<sup>2112</sup> oder zumindest angezweifelt<sup>2113</sup>. Das Bundesgericht hat jedoch die Unterschlagung der Schattenoption bei Vorliegen einer entsprechenden klaren gesetzlichen Grundlage für zulässig gehalten.<sup>2114</sup> Auch wurden beide Kantonsverfassungen von der Bundesversammlung gewährleistet.<sup>2115</sup>

Rechtspolitisch ist der Kritik aus der Lehre zweifellos zuzustimmen. Die Bindung der Stimmberechtigten, eine der zwei Alternativen anzunehmen, führt dazu, dass die Verantwortlichkeit der Kantonsbehörden für die Auswahl verwischt wird und die Wahl politisch als Wille der Stimmberechtigten dargestellt werden kann.<sup>2116</sup> Die einschränkende Fragestellung lässt die Feststellung des freien Willens der Stimmberechtigten jedoch gerade nicht zu; dem Stimmvolk kommt nicht seine sonstige Rolle des «Souveräns», das heisst des obersten Gesetzgebers zu, er muss sich mit der vorgesetzten Auswahl abfinden und sogar einer Massnahme ausdrücklich «zustimmen».<sup>2117</sup> 849

Trotz dieser rechtspolitisch äusserst fragwürdigen Situation scheint es mir unzutreffend, dass darin ein Verstoß gegen die Abstimmungsfreiheit vorliegt. Die Situation entspricht jener in einer Eventualabstimmung: Auch, wenn jemand den Status quo ablehnt, kann er nur zugunsten eines der beiden Alternativanträge votieren. Der Unterschied dazu liegt darin, dass die Schlussabstimmung über das «Ob» von einem anderen Organ bereits gefällt wurde. Der Wille, den das Stimmvolk äussern kann, ist deshalb nicht frei, weil das kantonale Recht zwingend eine Sanierungsmassnahme vorschreibt. Angesichts dieses Zwangs überzeugt es nicht, 850

<sup>2112</sup> Eingehend TANQUEREL, *L'interdiction du double non*; gl.A. TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 626; TORNAY, *La démocratie directe*, 202 f.

<sup>2113</sup> SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 23.

<sup>2114</sup> BGE 131 I 126, 133 E. 6.

<sup>2115</sup> Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Genf vom 13.11.2013, BBl 2013 9275, 9277 f.; vgl. ferner Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Waadt vom 24.09.2003, BBl 2003 6879.

<sup>2116</sup> Vgl. TANQUEREL, *L'interdiction du double non*, 348–350; auch TORNAY, *La démocratie directe*, 203.

<sup>2117</sup> TORNAY, *ibid.*

dass BV 34 II eine wenigstens minimale Mitwirkung des Stimmvolks bei der Wahl zwischen zwei Optionen ausschliessen soll.<sup>2118</sup>

## **D. Sukzessive Abstimmungsverfahren als Sonderfall**

### **1. Allgemeines**

- 851 Die bisher behandelten Beschlussverfahren im Urnensystem enden alle mit dem Volksentscheid nach der ersten Volksabstimmung. Im Folgenden ist auf sukzessive Abstimmungsverfahren im Urnensystem einzugehen. Ein solches liegt vor, wenn das Beschlussverfahren nach der ersten Volksabstimmung, der Vorabstimmung, weitergeht und eine oder mehrere weitere Volksabstimmungen bis zum endgültigen Sachbeschluss erfordert.<sup>2119</sup> Hierbei interessiert in erster Linie das Verhältnis zwischen der Vorabstimmung (allenfalls mehreren) und der Schlussabstimmung.
- 852 Gegen sukzessive Verfahren spricht der damit verbundene zusätzliche zeitliche und finanzielle Aufwand und die Gefahr, dass sich die Rahmenbedingungen des Geschäfts im Verlaufe des Verfahrens wesentlich ändern.<sup>2120</sup> Auch bei den Stimmberechtigten dürfte die mehrfache Durchführung von Volksabstimmungen zum selben Gegenstand auf wenig Verständnis stossen und sich in Desinteresse äussern. Teilweise wird befürchtet, dass das Verfahren mit Vorabstimmung zu einer Kumulation der Gegenstimmen bei der späteren Abstimmung über die Schlussvorlage führen könnte.<sup>2121</sup> Zutreffend dürfte sein, dass sich eine Vorabstimmung nicht als verfahrensrechtliches Mittel zur Verkleinerung der Gegnerschaft einer Schlussvorlage eignet, doch scheint mir das auch nicht die Aufgabe eines sukzessiven Verfahrens zu sein.

---

<sup>2118</sup> In diesem Sinne BGE 131 I 126, 133 E. 6.

<sup>2119</sup> Sukzessive Verfahren werden im Urnensystem verkürzend auch als Zweischrittverfahren bezeichnet (vgl. GANDER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, 390; HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 79 f. und *passim*); verkürzend, da sukzessive Verfahren mehr als zwei «Schritte» umfassen können.

<sup>2120</sup> Siehe dazu oben N 765; vgl. Komm SH KV, Art. 35-DUBACH, 113.

<sup>2121</sup> In diesem Sinne Parlamentarische Initiative Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht der Verfassungskommission des Nationalrates vom 27.05.1997, BBl 1997 III 1321, 1325; Komm SH KV, Art. 35-DUBACH, *ibid.*, 113 f.

Hingegen erscheint es irrelevant, dass der Wille der Stimmberechtigten in solch langen Zeitspannen schwanken kann und sich die Stimmberechtigten in einer früheren Abstimmung der Option berauben, die sie Monate danach in der Schlussabstimmung gerne annehmen würden. Es macht letztlich keinen Unterschied, ob das Parlament die Optionen Monate vor der Abstimmung auf einzelne reduziert oder das Stimmvolk selbst. Die wenig zufriedenstellende Auswahl an Antwortoptionen verfälscht den Willen der Stimmberechtigten nicht (er relativiert jedoch die Redeweise vom Volkswillen). Auch ist es unproblematisch, dass nicht dieselben Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen werden, denn der Beschluss ist ein Akt des Stimmvolks, nicht der daran beteiligten Stimmberechtigten. Bei Grundsatzabstimmungen kann jedoch nicht zuletzt die Informationslage zu Beginn des Beschlussverfahrens eine adäquate Beschlussfassung erschweren.<sup>2122</sup> 853

## 2. Verfahren bei Volksinitiativen auf Totalrevision der Verfassung

Eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung setzt ein Revisionsverfahren in Gang, das in eine Volksabstimmung über eine totalrevidierte Verfassung mündet.<sup>2123</sup> Auf das Verfahren der Totalrevision ist nicht vertieft einzugehen; von Interesse ist, dass der Volksentscheid über die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung als bloss erster Schritt eines Zwei- oder gar Mehrschrittverfahrens (eines sukzessiven Abstimmungsverfahrens) aufgefasst werden kann. Für die Volksabstimmung über die totalrevidierte Verfassung (einem Sachantrag) hat die Tatsache, dass sie durch die frühere Volksabstimmung über die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung (eine Ordnungsabstimmung<sup>2124</sup>) ermöglicht wurde, keine Bedeutung mehr. Der erste Verfahrensabschnitt steht für sich, auch wenn er mit dem darauffolgenden zweiten Schritt und den allenfalls darauffolgenden weiteren Schritten des Zwei- oder Mehrschrittverfahrens in einem einheitlichen Beschlussverfahren eingebettet ist. 854

Im Grunde verlangt die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung nicht mehr als die Einleitung eines (zwar ausserordentlichen) Revisionsverfahrens. Mit der Einleitung desselben ist das Verfahren der Volksinitiative auf Totalrevision 855

<sup>2122</sup> Vgl. oben N 740.

<sup>2123</sup> Im geltenden Recht besteht die Verfahrenseinleitungsinitiative auf Revision von Rechtsnormen nur in der Form der Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung (siehe dazu oben N 359–363).

<sup>2124</sup> Vgl. dazu oben N 742–744.

der Verfassung abgeschlossen. Schreibt das Totalrevisionsverfahren vor, dass am Ende dieses Verfahrens die Annahme einer neuen Verfassung stehen muss<sup>2125</sup> oder zumindest, dass der Revisionsbeschluss erst im Falle der Ablehnung eines allfälligen zweiten Entwurfs dahinfällt,<sup>2126</sup> so ist dies nicht Ausfluss des Entscheids über die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung, sondern des damit initiierten Revisionsverfahrens. Dies steht in einem Gegensatz zum eigentlichen Zweischrittverfahren bei allgemeinen Anregungen, bei welchem es in der ersten wie in der allfällig zweiten Volksabstimmung um ein und denselben Sachantrag geht und daher auch die zweite Abstimmung die Erfüllung des ersten Beschlusses zum Inhalt hat.

### 3. Verfahren bei der allgemeinen Anregung

- 856 Vorweg ist festzustellen, dass das zweistufige Verfahren bei allgemeinen Anregungen nur für jene allgemeinen Anregungen sinnvoll ist, bei denen die Vorabstimmung als Grundsatzabstimmung verstanden werden kann.
- 857 Das ist bei einer «direkt vollziehbaren» allgemeinen Anregung nicht der Fall, bei welcher der gesetzgebenden Behörde bei der Überführung des Inhalts in einen Normtext keinerlei Entscheidungsspielraum zukommt.<sup>2127</sup> Die zweite Volksabstimmung bedeutete auf jeden Fall nur eine Wiederholung der Vorabstimmung, eine solche ist unnötig und rechtspolitisch problematisch.<sup>2128</sup> Die (direkt vollziehbaren) Aufhebungsanträge (abrogative Volksinitiativen<sup>2129</sup>) in der Form der allgemeinen Anregung möchten FLEINER/GIACOMETTI deshalb immer wie ausgearbeitete Entwürfe «verstehen».<sup>2130</sup> Nach meinem Verständnis sind diese nicht als solche zu verstehen, sondern zu behandeln.<sup>2131</sup> Dieses Vorgehen drängt sich

---

<sup>2125</sup> Eine solche Regelung kannte der Kanton Freiburg bis 2005, vgl. dazu DILLIER, Die politischen Rechte, 187.

<sup>2126</sup> BE KV 129 IV; BL KV 144 IV; FR KV 144 IV; JU KV 137 III; OW KV 112 IV Zweiter Satz; SG KV 116 III; SH KV 116 III; SO KV 139 V; VD KV 173 V; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 616.

<sup>2127</sup> Zu denken ist an besonders detaillierte oder zielgenaue Anträge sowie an Anträge auf ersatzlose Aufhebung von Rechtsnormen, vgl. oben N 283.

<sup>2128</sup> Vgl. auch HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 92.

<sup>2129</sup> Vgl. oben N 357 f.

<sup>2130</sup> FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 720.

<sup>2131</sup> So bereits WALDKIRCH, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 17: «Überdies ist als ausgearbeiteter Entwurf jedes Begehren zu behandeln, welches die einfache Aufhebung bestehender Sätze verlangt, ohne eine neue Bestimmung an ihre Stelle zu

meiner Ansicht nach bei allen direkt vollziehbaren allgemeinen Anregungen auf.<sup>2132</sup> Diese Sonderbehandlung müsste den Stimmberechtigten jedoch bereits vor der Vorabstimmung so angekündigt werden.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren zur allgemeinen Anregung vereinzelt ohne Vorabstimmung konzipiert ist (oder trotz der gesetzlichen Regelung mit Vorabstimmung ohne eine solche durchgeführt wird)<sup>2133</sup>, so im Kanton Tessin.<sup>2134</sup> Eine Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung oder eine Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung verpflichtet demnach das Parlament zur Ausarbeitung eines Normtextes, welcher der Volksabstimmung zu unterbreiten ist.<sup>2135</sup> Die allgemeine Anregung nach Tessiner Recht ist im Gegensatz zum eben besprochenen Vorgehen in Schwyz nicht zu beanstanden, denn es steht in der Organisationsautonomie der Kantone, welche politischen Rechte sie ihren Stimmberechtigten einräumen wollen und wie sie diese konzipieren. Die allgemeine Anregung nach Tessiner Recht ist ein schwächeres politisches Instrument als die übliche Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Sollte eine Volksinitiative die Anforderungen an einen ausgearbeiteten Entwurf nicht ganz

858

---

setzen. Denn jedes solche Begehren stellt einen genau umschriebenen Antrag dar, und das für die allgemeine Anregung vorgesehene Verfahren eignet sich für den Fall der einfachen Aufhebung nicht.»

<sup>2132</sup> GLA. FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 68 f.; vgl. auch HUWYLER, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, 79.

<sup>2133</sup> So haben in einer Schwyzer Gemeinde die Behörden auch schon einen Antrag in der Form der allgemeinen Anregung in einen Normtext umgewandelt, noch bevor sie der Volksabstimmung unterstellt wurde, was vom kantonalen Verwaltungsgericht nicht beanstandet wurde (dabei spielte eine Rolle, dass die Anliegen der Initianten dadurch nicht verletzt wurden, siehe EGV-SZ 2000 Nr. 15, 51, 58 E. 7). HUWYLER hält dieses abgekürzte Verfahren für zulässig, unabhängig davon, ob die gesetzgebende Behörde den allgemeinen Antrag annimmt oder ablehnt. Obwohl dieses Vorgehen gesetzlich nicht vorgesehen ist, erscheine es «angesichts des eigenen Antragsrechts des Gemeinderates unbedenklich, zumal keine Schmälerung der demokratischen Rechte eintritt und damit vielmehr eine Beschleunigung des Verfahrens verbunden ist» (HUWYLER, *ibid.*, 92).

<sup>2134</sup> KV TI 39 II Zweiter Satz (für die Gesetzesinitiative) und 87 III (für die Initiative auf Teilrevision der Verfassung). Das Verfahren wurde in der Botschaft damit gerechtfertigt, dass sich die Stimmberechtigten über einen klaren Text ausdrücken können sollen (Messaggio 4341 (20.12.1994), Concernente la revisione totale della costituzione cantonale del 4 luglio 1830, Art. 42 Ziff. 1).

<sup>2135</sup> TI LEDP 131 I (für die Initiative auf Teilrevision der Verfassung) und 135 II (für die Gesetzesinitiative); vgl. auch ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 115 f.

erfüllen und deshalb als allgemeine Anregung behandelt werden, würde dies eine einschneidendere Abwertung bedeuten – wenn auch einer Ungültigerklärung vorzuziehen.

- 859 Für alle anderen allgemeinen Anregungen ist ein sukzessives Verfahren vorgesehen – sollte das Parlament sich die Vorlage nicht zu eigen machen.<sup>2136</sup> Eine allgemeine Anregung beinhaltet keinen Normtext, der in Kraft gesetzt werden könnte, sondern einen Auftrag an die gesetzgebende Behörde, einen Normtext gemäss seinen Vorgaben auszuarbeiten.<sup>2137</sup> Nimmt sie das Stimmvolk in einem ersten Schritt in einer Volksabstimmung (einer Vorabstimmung) an, hat die gesetzgebende Behörde in einem zweiten Schritt eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten – was angesichts seiner Ablehnung und der damit verbundenen Interessenskonflikte zu Recht als «fundamentaler Konstruktionsfehler»<sup>2138</sup> des Verfahrens der allgemeinen Anregung bezeichnet worden ist.<sup>2139</sup> Der durch die gesetzgebende Behörde ausgearbeitete Normtext hat sich an die Vorgaben der allgemeinen Anregung zu halten und kann daher nicht als Erlass ausschliesslich der gesetzgebenden Behörde verstanden werden.<sup>2140</sup> Deshalb bleibt auch ein Alternativantrag (in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) der gesetzgebenden Behörde zu diesem Normtext grundsätzlich möglich<sup>2141</sup> und ist diese Möglichkeit häufig in den Kantonen auch vorgesehen.<sup>2142</sup>

---

<sup>2136</sup> Vgl. dazu oben N 628.

<sup>2137</sup> Vgl. oben N 280–295.

<sup>2138</sup> TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 709 c.

<sup>2139</sup> Wie TSCHANNEN zu Recht ausführt, haftet der allgemeinen Anregung das «Risiko erheblicher Interessenkollisionen» an: «Denn einerseits handelt das Parlament als Auftragnehmer der Stimmberechtigten, und dies möglicherweise gegen seine eigene rechtspolitische Überzeugung; andererseits aber bleibt es auch in Ausführung des Rechtsetzungsmandats weiterhin Inhaber einer wenn auch beschränkten legislatorischen Gestaltungsfreiheit.» (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 37). Wie realitätsnah diese generelle Kritik ist und wie weit ein unwilliges Parlament seine Stellung im Verfahren zu einer allgemeinen Anregung bisweilen zu missbrauchen bereit ist, war nicht zuletzt bei der Umsetzung der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich sowie bei jener der Initiative «Un Jura aux salaires décents» im Kanton Jura zu beobachten (siehe dazu oben N 552).

<sup>2140</sup> Siehe dazu oben N 654 f.

<sup>2141</sup> Vgl. dazu auch ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 268–272.

<sup>2142</sup> Stellvertretend BE KV 60 I; SZ KV 32 I; TI KV 39 III Erster Satz; ZH KV 30 I Erster Satz; vgl. AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1075.

#### 4. Problematische Schluss- nach Vorabstimmung

An dieser Stelle interessiert die verfahrensrechtliche Funktion der potenziellen oder zwingenden Schlussabstimmung, nachdem bereits eine Vorabstimmung zum betreffenden Geschäft durchgeführt wurde. Im Falle einer Annahme der Vorlage in der Schlussabstimmung stellt diese keine besonderen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten, denn nachdem in der Vorabstimmung der Grundsatz der auszuarbeitenden Neuregelung oder die Einleitung des Verfahrens einer solchen Ausarbeitung befürwortet wurde, ist die Annahme seiner Umsetzungsvorlage ein logischer Schritt. 860

Fragen wirft jedoch eine Ablehnung des Antrags in einer potenziellen Schlussabstimmung auf, wenn unklar bleibt, ob ein Meinungsumschwung bezüglich des in der Vorabstimmung angenommenen Grundsatzantrags stattgefunden hat (und damit ein Gegenbeschluss dazu gefasst wurde) oder ob nur der konkreten Umsetzungsvorlage die Zustimmung verweigert wird. Eine entsprechende Konstellation kann – im Falle einer ungenügenden Regelung – bei der Abstimmung über eine Umsetzungsvorlage zu einer Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung vorliegen.<sup>2143</sup> Eine solche kann sich ebenso bei Abstimmungen über eine Umsetzungsvorlage zu einem Grundsatzantrag ergeben.<sup>2144</sup> Das Problem liegt darin, dass die Volksabstimmung über die Umsetzungsvorlage gleichzeitig auch eine Abstimmung über den Grundsatz (etwa die allgemeine Anregung) sein kann. Es verstiesse zudem gegen die Abstimmungsfreiheit, die Vorabstimmung in eine Prinzipalabstimmung zu verwandeln und danach nur noch die Umsetzung zum Gegenstand von Volksabstimmungen zu machen. 861

Die Frage stellt sich, ob sich die Ablehnung nur gegen die konkrete Vorlage oder gegen die Revision als solche richtet. Diese Frage muss vom Gesetz beantwortet werden. Im Falle, dass dieses keinerlei entsprechenden Vorgaben enthält, ist es im Hinblick auf BV 34 II zwingend, dass die für die Leitung des Abstimmungsverfahrens zuständige Behörde vorweg festlegt, wie ein «Nein» aufzufassen ist. Ohne 862

<sup>2143</sup> Dies wurde in der Lehre verschiedentlich angesprochen, siehe GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 461; und bereits WALDKIRCH, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, 38 f.

<sup>2144</sup> BRINER, Grundsatzentscheide, 147; vgl. auch FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 69 f. Eine andere Konstellation besteht dagegen bei Vorabstimmungen, die materiell in die Vorlage der Schlussabstimmung einfließen (bei Eventualabstimmungen zu Teilen und Varianten des Entwurfs) oder nur auf deren Zustandekommen einwirkten (bei verschiedenen Ordnungsabstimmungen).

diese Information ist es dem Stimmberechtigten nicht möglich, seinen Willen so zu äussern, dass dieser zuverlässig und unverfälscht festgestellt werden kann; das Abstimmungsergebnis wäre zu kassieren.<sup>2145</sup>

- 863 Neben den allfälligen Unsicherheiten, was eine Ablehnung in der potenziellen Schlussabstimmung des sukzessiven Verfahrens bedeutet, ergibt sich bei Umsetzungsvorlagen (typischerweise etwa bei allgemeinen Anregungen) eine weitere Problematik.<sup>2146</sup> Grundsätzlich sind nämlich zwei Regelungen denkbar: Entweder bedeutet die Ablehnung der Umsetzungsvorlage, dass eine neue Umsetzungsvorlage ausgearbeitet werden muss – woraus sich eine Endlosschleife ergeben kann –, oder die Ablehnung der Umsetzungsvorlage bedeutet, dass sich damit auch der in der Vorabstimmung beschlossene Gesetzgebungsauftrag erledigt hat. Beide Ansätze können nicht überzeugen.
- 864 So ist es aus Verfahrenssicht unbefriedigend, wenn mit der Ablehnung der einen, vom Parlament ausgearbeiteten Umsetzungsvorlage, das Schicksal des Grundsatzantrags (typischerweise der allgemeinen Anregung) besiegelt werden kann. Damit besteht für das Parlament nämlich der Fehlanreiz, eine besonders unattraktive

---

<sup>2145</sup> Anders offenbar das Bundesgericht, wenn es in der Frage der Bedeutung trotz ausdrücklicher Bestimmung in der Botschaft davon ausgeht, die Bedeutung einer Ablehnung sei unklar, siehe dazu BGE 139 I 2, 13 E. 5.7.6: «Wenn der Gemeinderat in seiner Botschaft am Ende aber ausführt, bei einer Ablehnung seiner Vorlage bleibe der aktuelle rechtskräftige Zonenplan aus dem Jahre 1994 unverändert in Kraft, so trifft dies lediglich formell uneingeschränkt zu. Die Umsetzung der Planungsinitiative wäre noch nicht zwingend definitiv gescheitert, denn die Ablehnung liesse sich auch so verstehen, dass der Vorschlag des Gemeinderates zu wenig weit ginge und dem Volkswillen nicht gerecht würde. Die zuständigen Gemeindebehörden dürften somit nicht einfach davon ausgehen, der ablehnende Entscheid sei als endgültiges Rückkommen auf die Planungsinitiative und als Verzicht auf deren Anliegen zu verstehen. Eine solche Folgerung müsste konkret und nachvollziehbar begründet werden können. Andernfalls wäre eine neue Vorlage auszuarbeiten, die der Planungsinitiative nach der zu ermittelnden Auffassung des Stimmvolkes besser entsprechen würde.» Fraglich erscheint, worauf sich eine solche Begründung stützen könnte, wenn nicht auf ein Gesetz oder die Botschaft. Zweifelhaft ist insbesondere, dass sich bei Fehlen einer gesetzlichen Grundlage eine Begründung finden liesse, die – zumal nach der Durchführung der Abstimmung – stärker zu gewichten wäre als die Vorgabe in der Botschaft.

<sup>2146</sup> Beim vom Volk eingeleiteten Totalrevisionsverfahren besteht dieser Interessenskonflikt dagegen kaum.

Umsetzungsvorlage auszuarbeiten und sich auf diese Weise des unerwünschten Grundsatzantrags zu entledigen.<sup>2147</sup>

Ebenfalls unbefriedigend ist die drohende Endlosschleife für den Fall, dass die Abstimmung über die Umsetzungsvorlage bloss die konkrete Umsetzungsvorlage betrifft, womit eine neue auszuarbeiten ist, über die in der Folge wieder abgestimmt werden muss. Eine Regelung, dass nach der Ablehnung des zweiten (oder x-ten) Umsetzungsvorschlags der Grundsatzantrag als abgelehnt gelten soll, führt wiederum zur gleichen Problematik wie bei der Regelung, dass die Ablehnung des Umsetzungsvorschlags auch die Ablehnung des Grundsatzantrags bedeuten soll. 865

Es stellt sich die Frage nach möglichen Auswegen. Meiner Ansicht nach könnte die Ergänzung der Abstimmungsfrage um einen Unterantrag eine gangbare Lösung bieten: Für den Fall, dass eine Umsetzungsvorlage des Parlaments in der Volksabstimmung scheitert, könnte den Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt werden, in einem Unterantrag (einem Ordnungsantrag) über die Weiterbehandlung zu beschliessen. Der Unterantrag auf den Stimzetteln hätte zu lauten: Wird die parlamentarische Umsetzungsvorlage abgelehnt, soll das Parlament eine neue Umsetzungsvorlage ausarbeiten? Während das Parlament bei diesem Verfahren der ursprünglichen Umsetzungsvorlage vorzugsweise keinen Gegenantrag gegenüberstellen dürfte, könnte es dies bei dieser allfälligen neuen, inhaltlich modifizierten Umsetzungsvorlage tun (unter Einhaltung der materiellen Vorgaben des Grundsatzantrags, typischerweise einer allgemeinen Anregung). 866

## **E. Ausblick: Sukzessives, dem Versammlungssystem nachgebildetes Verfahren**

Sollen simultane Verfahren nicht zu kompliziert werden, können sie die Antragshäufung nur in sehr beschränktem Rahmen meistern. Die Nachbildung des Systems Haab kommt bei grösserer Antragshäufung ebenfalls nicht darum herum, mehrere Durchgänge durchzuführen. Dieses angepasste System Haab für grössere Antragshäufungen hat den grossen Nachteil, dass es schnell unübersichtlich wird. Das kommt daher, dass darin alle Anträge, das heisst auch Unter- und Unter-Un- 867

---

<sup>2147</sup> Da das Parlament die allgemeine Anregung ablehnt, hat es ein Interesse, die Umsetzungsvorlage so unattraktiv wie möglich zu gestalten. Die Beschränkung der Volksabstimmung auf diese eine Umsetzungsvorlage und ihre Verbindung mit der Grundsatzfrage über die allgemeine Anregung führt daher zu einem Fehlanreiz für das Parlament.

teranträge, als alternative Hauptanträge behandelt werden. Die Vorteile des Systems Haab gehen weitgehend verloren, wenn zwei oder mehr Volksabstimmungen benötigt werden, denn in diesem Fall hat es sich mit anderen Sukzessivverfahren zu vergleichen und diesem Vergleich kann es meiner Ansicht nach nicht standhalten.

- 868 Die Möglichkeit, dem Volk mehrere Varianten zu einzelnen Punkten oder Teilen zu unterbreiten, wird vor allem bei der Ausarbeitung einer totalrevidierten Verfassung für nötig erachtet, wie sich bereits aus den Kantonsverfassungen ergibt. Die Entscheidungssituation sieht idealtypisch so aus, dass der Hauptantrag auf Annahme der totalrevidierten Verfassungsvorlage gerichtet ist, die Varianten dagegen zwei zueinander alternative Unteranträge zum Inhalt haben, die von den übrigen zur Beschlussfassung vorgelegten Unteranträgen jedoch unabhängig sind. Auf dem Entscheidungsbaum ist auf der obersten Stufe der einzelne Hauptantrag; darunter, auf der gleichen, nämlich auf der zweiten Stufe stehen die Unteranträge. Diese werden jeweils in Gruppen von zwei abhängigen (alternativen) Anträgen aufgeteilt, wobei diese Gruppen voneinander unabhängig sind.
- 869 Der Logik dieser Verhältnisse der Anträge entsprechend könnten wie im Versammlungssystem in einem ersten Durchgang, der «Bereinigungs-Vorabstimmung», in einer gleichzeitig durchzuführenden Reihe von Eventualabstimmungen alle Varianten ausgemehrt und damit jeweils eine Variante für jeden zur Abstimmung gebrachten Einzelpunkt festgelegt werden.<sup>2148</sup> Damit würden alle Unteranträge, das heisst eine ganze Stufe des Entscheidungsbaums, in einer einzigen Abstimmung festgelegt.
- 870 Dieses Verfahren liesse sich in zwei Richtungen hin ausweiten. Zum einen wäre es möglich, zu einem Einzelpunkt nicht bloss zwei, sondern drei Varianten zur Auswahl zu stellen. Dann wäre jedoch die Bereinigung des jeweiligen Einzelpunkts mit einer Doppelabstimmung mit Stichfrage («System Haab») durchzuführen

---

<sup>2148</sup> Vgl. zum Bereinigungsverfahren oben N 794–823. Mit diesem Vorgehen könnte die Grundproblematik von Variantenabstimmungen umgehen, dass die Vorlage angenommen oder abgelehnt werden müsste, ohne zu wissen, welche Auswahl von Varianten getroffen wurde. Allerdings hat auch dieses Vorgehen die Schwäche, dass der Wille der Stimmberechtigten bei der Auswahl der Varianten nicht sicher festgestellt werden kann, wenn eine Vielzahl an Varianten zur Auswahl stehen. Gerade wenn diese thematisch weit auseinanderliegen und bedeutend sind, ergeben sich Unsicherheiten, wenn die Annahme einer Variante für Stimmberechtigte davon abhängig ist, ob eine andere Variante angenommen oder abgelehnt wird (vgl. auch oben N 845 und 847).

ren. Mehr Varianten führten wieder zu den gleichen Problemen wie bereits besprochen. Zum anderen könnten mit diesem Vorgehen auch Unter-Unteranträge bereinigt werden. Auch hier wäre eine einzelne Volksabstimmung zur zusätzlichen, tieferen Stufe auf dem Entscheidungsbaum durchzuführen. Für jede Stufe des Entscheidungsbaums wäre somit eine eigene Bereinigungs-Vorabstimmung durchzuführen, wobei von der untersten zur nächsthöheren Stufe zu schreiten wäre.

Die Bereinigungs-Vorabstimmung(en) führte(n) zu einer bereinigten Vorlage, über die in einer Schlussabstimmung zu befinden wäre. Erst bei dieser käme die Schattenoption des Status quo, in Form der Ablehnung der Vorlage, zum Zug. Bei den Bereinigungs-Vorabstimmungen reichte jeweils ein relatives Mehr, da es nur um die Bevorzugung einer Variante für den Fall der Annahme der bereinigten Vorlage in der Schlussabstimmung ginge. 871

Abgesehen von den grundsätzlichen Bedenken gegenüber Sukzessivabstimmungen im Urnensystem erlaubte dieses Vorgehen, den unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig festzustellen. Vorteile dieses Verfahrens sind seine Einfachheit und seine Fähigkeit, beträchtliche Antragshäufungen zu meistern – dank seiner Abstützung auf die logischen Verhältnisse der Anträge zueinander. 872

Eine interessante Regelung in die soeben skizzierte Richtung hat der Kanton Tessin angesichts seiner Grosszügigkeit bei der Zulassung von Varianten getroffen. Da die Antragsteller zu ihrem ausgearbeiteten Entwurf für die Teilrevision der Verfassung zu mehreren Punkten je zwei Varianten vorschlagen können und der Gran Consiglio (Parlament) diesen zudem einen Gegenantrag gegenüberstellen kann,<sup>2149</sup> sammeln sich zu Punkten des Antrags potenziell vier Antwortoptionen an – was nach dem Ausgeführten in einer einzigen Urnenabstimmung keine gesicherte Feststellung des Willens des Stimmvolks zulässt.<sup>2150</sup> Aus diesem Grund sieht das Tessiner Recht vor, zwei Urnenabstimmungen durchzuführen. In der ersten ist über die von den Antragstellern vorgeschlagenen Varianten abzustimmen.<sup>2151</sup> Es handelt sich dabei um eine Eventualabstimmung zur Bereinigung des Antrags aus dem Volk. In der zweiten Urnenabstimmung, die spätestens 60 Tage 873

<sup>2149</sup> TI LEDP 132.

<sup>2150</sup> Im Falle, dass nur drei Antwortoptionen bestehen, ist nach dem Verfahren der Doppelabstimmung mit Stichfrage vorzugehen (TI LEDP 137 II und III).

<sup>2151</sup> TI LEDP 138 Zweiter Satz.

nach der Eventualabstimmung durchzuführen ist, wird der aus der ersten Abstimmung hervorgegangene Antrag dem parlamentarischen Gegenantrag und dem Status quo in einer Doppelabstimmung mit Stichfrage gegenübergestellt.<sup>2152</sup>

## § 24 Die Beschlussfeststellung

### I. Die Beschlussfeststellung als verfahrensabschliessender Konstitutivakt

- 874 Durch die Abgabe der Stimmen ist noch kein Beschluss gefasst. Aus der Summe der abgegebenen Stimmen ergibt sich noch kein dem Stimmvolk zuzuschreibender «Gesamtwille». Die individuellen Willenserklärungen der Stimmberechtigten und der Volksentscheid als Organakt stehen auf einer qualitativ unterschiedlichen Ebene. Um von den Einzelstimmen zu einem Volksentscheid zu gelangen, ist eine Beschlussfeststellung erforderlich. Diese bezweckt, anhand der vorgegebenen Regelungen festzustellen, ob die geheim abgegebenen oder die offen geäusserten Stimmen eine Annahme oder eine Ablehnung des Antrags/der Anträge bedeuten. Es ist die Beschlussfeststellung, durch welche die angehäuften Einzelstimmen erst zu einem Organakt geformt werden.<sup>2153</sup> Die Beschlussfeststellung ist nach zutreffender Ansicht von ERNST ein verfahrensabschliessender Konstitutivakt.<sup>2154</sup>
- 875 Der Beschlussfeststellung kommt nicht nur die Aufgabe zu, festzustellen, ob ein Beschluss zustande gekommen ist, sondern auch, was dessen Inhalt ist.<sup>2155</sup> Es kann auch nicht gesagt werden, die Beschlussfeststellung leite «aus den nackten Zahlen des Abstimmungsergebnisses den Inhalt des Beschlusses»<sup>2156</sup> her, vielmehr müssen die Inhalte der einzelnen Stimmabgaben in der Beschlussfeststellung im

---

<sup>2152</sup> TI LEDP 138.

<sup>2153</sup> Vgl. STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 18.

<sup>2154</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 16.

<sup>2155</sup> Vgl. ERNST, *ibid.*, 11.

<sup>2156</sup> So aber ERNST, *ibid.*, 10; siehe dagegen ERNST, *ibid.*, 11 und *passim*.

Lichte der geltenden Regeln dahingehend geprüft werden, wie sie zu zählen sind.<sup>2157</sup>

Trotz dieser selbständigen Bedeutung der Beschlussfeststellung kommt der für die Beschlussfeststellung zuständigen Instanz hierbei weder in inhaltlicher noch in zeitlicher Hinsicht Entscheidungsfreiheit zu. Die Beschlussfeststellung ist ein «gebundenes Rechtshandeln»: Die Gesamtheit der Stimmen zusammen mit den darauf anzuwendenden Verfahrensbestimmungen determinieren den Inhalt der Beschlussfeststellung.<sup>2158</sup> Die abgegebenen Stimmen «erwirken» einen bestimmten Beschluss, sie bewirken ihn dagegen nicht.<sup>2159</sup> 876

Die Beschlussfeststellung kann in drei Teilaspekte unterteilt werden: Die Auszählung der abgegebenen Stimmen, die Ermittlung des Inhalts des Beschlusses und die Eröffnung des Beschlusses. Diese drei Teilaspekte werden im Folgenden einzeln näher betrachtet. 877

## II. Die Auszählung der abgegebenen Stimmen

### A. Zwei Aspekte: Gültigkeit der Stimmen und Auszählung

Teil der Beschlussfeststellung ist die Auszählung der abgegebenen Stimmen. Dabei sind im Wesentlichen wiederum zwei Aspekte massgebend:<sup>2160</sup> Zuerst ist über die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen zu entscheiden, anschliessend sind die gültigen Stimmen den Ja-Stimmen, den Nein-Stimmen oder den Enthaltungen zuzuweisen und auszuzählen.<sup>2161</sup> 878

---

<sup>2157</sup> Die Zahlen des Abstimmungsergebnisses sind insofern nicht «nackt», als sie bereits einer Kategorie zugewiesen sind; diese Zuweisung kann aber eben erst durch Auslegung im Lichte der geltenden Bestimmungen und damit im Rahmen der Beschlussfeststellung und nicht bereits im Rahmen der Abstimmung vorgenommen werden.

<sup>2158</sup> ERNST, *ibid.*, 13.

<sup>2159</sup> Siehe dazu oben N 698–704; vgl. ERNST, *ibid.*, 17.

<sup>2160</sup> Eine gültige Beschlussfassung setzt voraus, dass das Organ kompetent ist, über den gestellten Antrag zu beschliessen. Die Frage der Kompetenz ist jedoch m.E. Gegenstand der Gültigkeitsprüfung des Antrags (vgl. oben N 613) und nicht mehr der Beschlussfeststellung.

<sup>2161</sup> Die «Ermittlung» des Abstimmungsergebnisses ist daher nicht eine rein administrative Aufgabe feststellender Art: «Während die Zählung der Stimmzettel und Stimmen feststellender Art ist, erfordern das Sortieren und Kontrollieren eine Entscheidung über

- 879 BV 34 II begründet einen Anspruch darauf, dass Abstimmungsergebnisse sorgfältig und ordnungsgemäss ermittelt<sup>2162</sup> und ordnungsgemäss zustande gekommene Abstimmungsergebnisse tatsächlich anerkannt werden.<sup>2163</sup> Die vorgenommenen Handlungen und die detaillierten Ergebnisse der Stimmenauszählung sind zu protokollieren.<sup>2164</sup>

## B. Versammlungssystem

- 880 Die Frage der Gültigkeit einer Stimme hat im Versammlungssystem durch die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen, eine untergeordnete Bedeutung, doch sind Fälle denkbar, in denen sie aktuell werden kann.<sup>2165</sup>

---

die Gültigkeit der Stimm- und Wahlzettel, d.h. ein wertendes Urteil über die Frage, ob die Wahl- und Stimmzettel korrekt und genügend «bestimmt» sind, um nach Treu und Glauben den tatsächlichen Willen des Stimmberechtigten wiederzugeben» (Kantonsgericht (BL), Urteil 810 17 125 vom 01.11.2017 E. 8.3, mit Verweis auf AGVE 1979 433, 434 E. 1).

<sup>2162</sup> BGE 141 I 221, 225 E. 3.2; BGE 141 II 297, 299 E. 5.2; BGE 136 I 364, 366 E. 2.1; BGE 131 I 442, 447 E. 3.1. Teil dieses Anspruchs ist, dass die Auszählung der abgegebenen Stimmen sowie die Ermittlung des Inhalts des Beschlusses in dem Sinne öffentlich sind, dass ihre Richtigkeit von allen Stimmberechtigten überprüft werden kann (siehe dazu jüngst MARKIĆ, Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit, 135–137 und *passim*).

<sup>2163</sup> BGE 141 I 221, 225 E. 3.2: «En particulier, l'autorité chargée du dépouillement est tenue de procéder aux diverses opérations de tri du matériel de vote, de qualification des bulletins et de décompte des suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables.» (Verweise unterdrückt.); BGE 131 I 442, 447 E. 3.1. Wie TSCHANNEN zu Recht anfügt, ist es jedoch zulässig, bei der Auszählung technische Hilfsmittel wie Zählmaschinen oder Präzisionswaagen einzusetzen (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 69 mit Verweis auf BPR 84; so sehen verschiedene kantonale Gesetze die Möglichkeit technischer Hilfsmittel ausdrücklich vor, vgl. stellvertretend FR PRG 22b; SG UAG 10 II; das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Ermittlung der Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit technischen Mitteln vom 30.11.2018 (BBl 2018 7683) legt die Anforderungen an die technischen Mittel bei eidgenössischen Volksabstimmungen fest.).

<sup>2164</sup> Stellvertretend FR PRG 26 I.

<sup>2165</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, N 179.

Im Versammlungssystem werden üblicherweise als Erstes die zustimmenden, gegebenenfalls die ablehnenden Stimmen erhoben.<sup>2166</sup> Enthaltungen werden dagegen nicht erfasst, da sie keinen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben.<sup>2167</sup> 881

Die Auszählung muss nur das Erreichen oder Nicht-Erreichen des erforderlichen Zustimmungsquorums feststellen. Es ist rechtlich ohne Bedeutung, um wieviel dieses über- oder unterschritten wurde.<sup>2168</sup> Entsprechend ist die Feststellung des Gegenmehr – sofern gesetzlich nicht anders geregelt<sup>2169</sup> – nicht erforderlich, wenn eine Mehrheit der Versammlungsteilnehmer den Antrag annimmt.<sup>2170</sup> Angesichts der Möglichkeit von Zählfehlern kann jedoch nur bei einer soliden respektive sicheren Mehrheit auf die Erhebung des Gegenmehr verzichtet werden;<sup>2171</sup> je unsicherer die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses erscheint, umso höher ist das hierzu genügende Mehr anzusetzen.<sup>2172</sup> 882

---

<sup>2166</sup> UR Bürglen V 30: «Bei Abstimmungen und Wahlen werden zuerst die annehmenden, dann die ablehnenden Stimmen aufgerufen. Der Vorsitzende erklärt, auf welcher Seite sich die Mehrheit befindet. Ist er hierüber im Zweifel oder wird die Richtigkeit seiner Erklärung angefochten, wird die Abstimmung wiederholt, wobei die Stimmenden ausgezählt werden.»; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, N 2;

<sup>2167</sup> AGVE 2008 491, 491 E. 2a; Komm ZH GG, § 24-GRIFFEL, N 8.

<sup>2168</sup> BGer, Urteil 1C\_149/2014 vom 28.05.2014 E. 5.1–5.3.

<sup>2169</sup> Verschiedentlich wird die Erhebung des Gegenmehr gesetzlich vorgeschrieben, vgl. stellvertretend TI LOC 29 I; BE Belp GPR 16 I Zweiter Satz.

<sup>2170</sup> LU StRG 109 II; AGVE 2008 491, 491 E. 2a; AGVE 1982 486, 487 f. E. 2; Komm ZH GG, § 24-GRIFFEL, *ibid.*; vgl. auch BGer, Urteil 1C\_492/2017 vom 12.02.2018 E. 4.3. Das ist ein Ausfluss davon, dass die Abstimmung die Annahme eines Antrags zum Gegenstand hat.

<sup>2171</sup> TG StWG 68 III («klare Mehrheit»); vgl. auch TG Mammern V 3.4 II Zweiter Satz: «In Zweifelsfällen, oder wenn es von einem Anwesenden verlangt wird, ist auch das Gegenmehr aufzunehmen.»

<sup>2172</sup> Namentlich bei grossen und unübersichtlichen Versammlungen ist die Wahrscheinlichkeit von Zählfehlern erhöht, vgl. HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2558. Die bei Versammlungen regelmässig vorkommenden «Verschiebungen bei der Teilnehmerzahl», wenn etwa «einzelne Teilnehmer erst später erscheinen oder die Versammlung nach deren Beginn ganz oder vorübergehend verlassen» (BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom 19.04.2018 E. 6.3), dürften dagegen kaum je zu diesbezüglichen Unsicherheiten führen. Grundsätzlich hat kein erst später dazugestossener Versammlungsteilnehmer Anspruch darauf, an einer Abstimmung teilzunehmen, die bereits im Gange ist, und erst recht nicht auf eine Wiederholung einer bereits durchgeführten – selbst wenn seine Stimme dabei ausschlaggebend wäre.

- 883 Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass viele an einer Versammlung zu behandelnde Geschäfte unumstritten sind, erklärt sich die althergebrachte und verbreitete Regelung, dass die Mehrheit zumindest im ersten Durchgang nicht auszuzählen, sondern vom Versammlungsleiter bloss abzuschätzen sei. Auch hierbei ist eine klare, respektive sichere Mehrheit erforderlich; im Zweifelsfall (bei Vorliegen nachvollziehbarer berechtigter Zweifel) hat der Versammlungsleiter eine Wiederholung durch Auszählen vorzunehmen.<sup>2173</sup> Eine ein- oder zweimalige Wiederholung der Abschätzung im Falle eines unklaren Ergebnisses gilt im Kanton Schwyz als Ordnungsvorschrift.<sup>2174</sup> Sollte ein Abstimmungsergebnis nach wiederholter Stimmzählung unsicher sein, gilt vereinzelt, dass die Stimmen nach Anordnung des Versammlungsleiters laut zu zählen sind.<sup>2175</sup>
- 884 Die Abschätzung der Mehrheit erscheint pragmatisch und unproblematisch, wenn sie wie in den besprochenen Fällen bloss zur Feststellung klarer Ergebnisse eingesetzt wird. Dagegen ist es mit BV 34 II meiner Ansicht nach nicht zu vereinbaren,

---

<sup>2173</sup> BGer, Urteil 1C\_492/2017 vom 12.02.2018 E. 4.3: «Von einem Sammlungsteilnehmer behauptete Zweifel am Ergebnis für sich allein vermögen denn auch nicht einen Anspruch auf Auszählung zu begründen. Es bräuchte dafür zumindest nachvollziehbare berechnete Zweifel. Ein Zurufen aus dem Publikum ohne entsprechenden formellen Antrag genügt dafür für sich allein nicht.»; siehe auch AI VLG 5 (für die Landsgemeinde): «2 Die Erhaltung des Mehrs erfolgt durch Abschätzen seitens des Gemeindeführers. Im Zweifel werden die weiteren Mitglieder der Exekutivbehörde zugezogen. | 3 Kann die Mehrheit nicht durch Abschätzen festgestellt werden, ordnet der Gemeindeführer die Auszählung der Stimmen an.»; GL GG 64 (für Gemeindeversammlungen): «1 Der oder die Vorsitzende ermittelt die Mehrheit der Stimmenden durch Abschätzen. 2 Ergibt sich das Mehr nicht offensichtlich, ist die Abstimmung zu wiederholen, wobei die Stimmen durch die Stimmzähler abzuzählen sind.»; ebenfalls für Gemeindeversammlungen LU StRG 110: «1 Die Stimmzähler schätzen vorerst die Ergebnisse. | 2 Können die Stimmzähler das Ergebnis nicht eindeutig abschätzen oder wird ihre Schätzung in Zweifel gezogen, haben sie das Mehr und, wenn es die Hälfte der Teilnehmer nicht eindeutig übersteigt, auch das Gegenmehr abzuzählen. | 3 Je zwei Stimmzähler zählen gemeinsam, wobei einer den andern kontrolliert. | 4 Einwendungen gegen die Abzählergebnisse sind sofort vorzubringen. Nötigenfalls lässt der Präsident Mehr und Gegenmehr nochmals feststellen.»; ferner NW GemG 55 II; OW AbstG 11 i.V.m. 21; SZ GOG 27 II; ZH GG 24 II Zweiter Satz; Komm ZH GG, § 24-GRIFTEL, N 9.

<sup>2174</sup> EGV-SZ 1991 Nr. 13, 43, 44 E. 2b; EGV-SZ 1983 Nr. 5, 27, 30 E. 7.

<sup>2175</sup> SG GG 42 II; TG StWG 68 IV.

wenn bei schwer feststellbaren Mehrheitsverhältnissen das Abschätzen des Versammlungsleiters im Sinne eines Machtworts gelten soll.<sup>2176</sup>

Eine Wiederholung einer Abstimmung ist sofort vorzunehmen.<sup>2177</sup> Konnte ein Abstimmungsergebnis mit der erforderlichen Sicherheit ermittelt werden, hat die Versammlungsleitung dieses festzustellen.<sup>2178</sup> Auf ein festgestelltes Abstimmungsergebnis kann nur bei Vorliegen besonderer Umstände zurückgekommen werden.<sup>2179</sup> 885

## C. Urnensystem

### 1. Gegenstand der Auszählung

Im Urnensystem<sup>2180</sup> ist bei der Auszählung der abgegebenen Stimmen nicht nur das Abstimmungsergebnis zu ermitteln, sondern typischerweise auch die Zahl der Stimmenden, der leeren, der gültigen und der ungültigen Stimmabgaben, der gültigen Ja- und der gültigen Nein-Stimmen je Vorlage sowie gegebenenfalls das 886

<sup>2176</sup> So aber an der Glarner Landsgemeinde, siehe GL KV 67: «1 Der Landammann ermittelt die Mehrheit durch Abschätzen. In zweifelhaften Fällen kann er vier Mitglieder des Regierungsrates beratend beiziehen. | 2 Sein Entscheid ist unanfechtbar.» Dagegen sahen offenbar bereits im 17. Jahrhundert die allermeisten Landsgemeinden vor, dass die Stimmen zu zählen waren, wenn das Resultat beim Abschätzen nach ein- oder zweimaliger Wiederholung in der Landsgemeinde immer noch nicht augenscheinlich war (BLUMER, Staats- und Rechtsgeschichte II/1, 107 f.; RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 109).

<sup>2177</sup> Komm ZH GG, § 24-GRIFFEL, N 9; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 46-THALMANN, N 6.10.

<sup>2178</sup> Vgl. ZH GG 24 II Erster Satz. Durch eine Wiederholung des Abstimmungsvorgangs wird nicht ein Abstimmungsergebnis überprüft oder aufgehoben, sondern versucht, das Ergebnis erst einmal zu ermitteln.

<sup>2179</sup> Solche besonderen Umstände liegen etwa vor, wenn die Stimmzähler einen nur mangelhaften Überblick über das Versammlungslokal hatten oder das Ergebnis offensichtlich knapp war und unter Protest entgegengenommen wurde (Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBI 101/2000 476, 483 E. 4c/dd; EGV-SZ 1991 Nr. 13, 43, 44 E. 3; EGV-SZ 1983 Nr. 5, 27, 31 E. 9; GVP (ZG) 2018 135, 138 f. E. 6d; vgl. BGE 104 Ia 428, 432 E. 3c).

<sup>2180</sup> Wird in einer Versammlung geheim abgestimmt, gelten die folgenden Ausführungen *mutatis mutandis*.

Ergebnis einer Stichfrage.<sup>2181</sup> Für die Auszählung ist üblicherweise ein Stimmbüro (auch als «Wahlbüro» bezeichnet) zuständig.<sup>2182</sup>

## 2. Gültigkeit der abgegebenen Stimmen

887 Vorweg auszuschneiden sind Stimmen, die auf ungültigen Stimmzetteln abgegeben wurden.<sup>2183</sup> Ebenfalls ungültig können Stimmen sein, wenn sie zwar auf einem gültigen Stimmzettel, jedoch nicht im hierfür vorgeschriebenen Stimmcouvert abgegeben werden.<sup>2184</sup> Gleiches gilt für die Fälle, in denen ein Stimmzettel durch Kennzeichnung die Identität des Autors erkennen lässt.<sup>2185</sup> Bei der brieflichen Stimmabgabe ist die abgegebene Stimme zudem ungültig, wenn der erforderliche

---

<sup>2181</sup> Stellvertretend ZH GPR 71 Bst. a–d; vgl. VPR 5 III: «Das von der kantonalen Zentralstelle übermittelte vorläufige Abstimmungsergebnis der Gemeinden und des Kantons umfasst: | a. die Zahl der Stimmberechtigten; | b. die Zahl der Ja- und der Nein-Stimmen sowie der leeren und der ungültigen Stimmzettel; | c. bei Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf: zusätzlich für alle drei Fragen die Zahl der Stimmen, die im Abstimmungsprotokoll in der Rubrik «ohne Antwort» eingetragen sind, sowie die Zahl der Stimmen, die in der Stichfrage auf die Volksinitiative und auf den Gegenentwurf fallen.»

<sup>2182</sup> BL GPR 6: «1 In jeder Einwohnergemeinde ist mindestens ein Wahlbüro von mindestens 5 Mitgliedern zu wählen. [...] | 4 Das Wahlbüro überwacht die Stimmabgabe, kennzeichnet die Stimm- und Wahlzettel und ermittelt die Ergebnisse von Abstimmungen und Wahlen.»; vgl. auch AG GPR 8 i.V.m. AG VGPR 14; FR PRG 21 I und II; GL GPR 9; ZH GPR 14–17; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 346; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 163. Für eidgenössische Abstimmungen amtiert häufig die Staatskanzlei als Wahlbüro (GL GPR 8), oder es wird hierfür ein besonderes kantonales Wahlbüro gebildet (vgl. AR GPR 20). Terminologie und institutionelle Organisation der Auszählung sind uneinheitlich, so unterscheidet beispielsweise das Walliser Recht sogenannte «Auszählbüros» (diese sind für die Auszählung verantwortlich) von den Wahlbüros (vgl. VS kGPR 67).

<sup>2183</sup> Stimmzettel können etwa ungültig sein, wenn sie nicht amtlich sind (stellvertretend BPR 12 I Bst. a; ZH GPR 72 I Bst. a) oder nicht für die betreffende Abstimmung bestimmt sind (FR PRG 23 II Bst. c). Ebenfalls ungültig sind Stimmzettel, denen wesentliche Teile fehlen (ZH GPR 72 I Bst. d).

<sup>2184</sup> FR PRG 23 II Bst. b.

<sup>2185</sup> BPR 12 I Bst. d; FR PRG 23 II Bst. g; BAUMANN-BRUCKNER, Stimmrecht und Volksabstimmungen, 60; BRAUN, Stimmgeheimnis, N 487; HUSER, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, 297; VINCENZ, Die Erleichterung der Stimmabgabe, 62. Nach BRAUN ist eine Stimme selbst dann für ungültig zu erklären, wenn der Stimmzettel in einem nicht verschlossenen Stimmcouvert abgegeben wurde (BRAUN, Stimmgeheimnis, N 515).

Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterschrieben ist<sup>2186</sup> oder wenn im Antwortcouvert mehr Stimmzetteldouverts als Stimmrechtsausweise liegen.<sup>2187</sup>

Auch die einzelne Stimme kann ungültig sein.<sup>2188</sup> Formell hat eine Stimme handschriftlich auf dem Stimmzettel eingetragen zu werden, nicht handschriftlich (grundsätzlich durch den Stimmberechtigten) angebrachte Willensäusserungen gelten als ungültige Stimmen.<sup>2189</sup> 888

Ist der mit einer abgegebenen Stimme geäusserte Wille des Stimmberechtigten unzweifelhaft erkennbar, ist die Stimme grundsätzlich als gültige zu zählen.<sup>2190</sup> 889  
Die rechtlichen Grundlagen des jeweiligen Gemeinwesens können einen strengeren Massstab ansetzen, doch muss sich ein solcher im Lichte der Verhältnismässigkeit rechtfertigen können und einem öffentlichen Interesse entsprechen. Angesichts der Bedeutung der politischen Rechte erscheinen strenge Vorgaben rasch als überspitzt formalistisch. Enthält der Stimmzettel Ehrverletzungen, ist er dagegen ungültig.<sup>2191</sup> Zeichnungen oder Symbole können ebenfalls nicht als gültige Stimme gezählt werden. Schreibt das Gesetz vor, dass strikte nur «Ja» und «Nein» als gültige Antworten anerkannt werden, so ist dies rechtsgleich bei allen Stimmabgaben entsprechend zu handhaben. Gibt ein Stimmberechtigter mehrere Stimmen zu ein und demselben Antrag ab, ist bloss eine Stimme zu

<sup>2186</sup> ZH GPR 72 II Bst. a.

<sup>2187</sup> ZH GPR 72 II Bst. b.

<sup>2188</sup> Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass bei Vorliegen eines Ungültigkeitsgrunds bei einer Willensäusserung («Stimme») nur die davon direkt betroffene Stimme ungültig ist (vgl. FR PRG 23 III).

<sup>2189</sup> BPR 12 I Bst. b; FR PRG 23 II Bst. h; ZH GPR 73 I Bst. a.

<sup>2190</sup> Stellvertretend AG GPR 21 I: «Die Stimm- oder Wahlzettel sind ungültig, wenn sie [...] c) den Willen der stimmberechtigten Person nicht eindeutig erkennen lassen [...]»; BL GPR 10 III Bst. a; ZH GPR 73 I Bst. b; vgl. zum Ganzen auch ERNST, Kleine Abstimmungsfiel, N 174–183; HUSER, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, 297 f. Über die Gültigkeit einer Stimme entscheidet grundsätzlich das Stimmbüro (stellvertretend AG VGPR 14 II Bst. d), wobei Zweifelsfälle von einem hierzu geschaffenen Stimmbüro-Ausschuss (es gilt zumindest das Vieraugen-Prinzip, vgl. dazu auch ZH VPR 20) und, falls die Gültigkeit darin umstritten ist, vom Gesamtstimmbüro zu entscheiden sind (so das Vorgehen gemäss interner Handlungsanleitung des Gesamtwahlbüros der Stadt Aarau vom 08.08.2017; vgl. SG UAG 39 III; ferner BS WahlV 13, das der Leitung des Stimmbüros diesbezüglich eine grössere Verantwortung überträgt).

<sup>2191</sup> BPR 12 I Bst. d («ehrverletzende Äusserungen»; so auch ZH GPR 72 I Bst. c); FR PRG 23 II f («ungeziemende und beleidigende Ausdrücke»).

berücksichtigen,<sup>2192</sup> wobei im Falle einer zeitlichen Abfolge – eine andere gesetzliche Regelung vorbehalten – die erste Stimme zählt.<sup>2193</sup>

- 890 Eine Stimme darf zudem nicht widersprüchlich sein. Widersprüche können sich dadurch ergeben, dass eine Person sowohl ein «Ja» als auch ein «Nein» äussert respektive sowohl die eine als auch die andere vorgelegte Alternative annimmt.<sup>2194</sup> Ein Widerspruch liegt auch dann vor, wenn sich im Stimmcouvert eines Stimmberechtigten mehrere, nicht gleichlautende Stimmzettel befinden.<sup>2195</sup>
- 891 Leere Stimmen sind gültig,<sup>2196</sup> sie enthalten bloss keine der materiell möglichen Antwortvarianten.<sup>2197</sup>

### 3. Nachzählung

- 892 Bestehen begründete Zweifel an der Richtigkeit des ausgezählten Abstimmungsergebnisses, ist im Urnsystem, respektive bei geheimen Abstimmungen,<sup>2198</sup> eine

---

<sup>2192</sup> Mehrfache Stimmabgabe ist bei der brieflichen Stimmabgabe möglich, wenn ein Stimmberechtigter mehrere Stimmzettel im Couvert für die Stimmzettel einschickt. Ist deren Inhalt nicht einer einzelnen gültigen Antwortkategorien zuweisbar («Ja», «Nein», leer), sind sie ungültig, da der Wille unklar ist. So wie hier FR PRG 17 I; ZH GPR 72 II Bst. c; problematisch demgegenüber BL VGPR 8 III: «Haben Stimmberechtigte für die gleiche Abstimmung oder Wahl mehrere Zettel in den Umschlag gelegt, so wird einer davon gekennzeichnet und als «ungültig weil mehrfach» bezeichnet. Die übrigen werden vernichtet.»

<sup>2193</sup> Eine zeitlich versetzte Stimmabgabe kann etwa dann möglich sein, wenn ein Stimmberechtigter sowohl brieflich als auch elektronisch stimmt. Sobald eine Stimme rechtsgültig abgegeben wurde, gilt das Stimmrecht in der betreffenden Abstimmung als ausgeübt, nachfolgende dahingehende Handlungen des Stimmberechtigten sind für die Beschlussfeststellung unbeachtlich.

<sup>2194</sup> Vgl. FR PRG 23 II Bst. d.

<sup>2195</sup> FR PRG 23 II Bst. i; ZH GPR 72 II Bst. c.

<sup>2196</sup> A.A. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 260 f. Für eine Legaldefinition der «leeren Stimme» siehe FR PRG 23 I: «Als leer werden die Stimmzettel erklärt, die keine Antwort auf die zur Abstimmung unterbreitete Frage enthalten. Wenn ein Stimmzettel mehrere Fragen umfasst, gelten die unbeantworteten Fragen als leere Stimmen.»

<sup>2197</sup> Vgl. GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 290. Die Unbeachtlichkeit der ungültigen Stimmen ist unbestritten. Die Behandlung leerer Stimmen ist dagegen kontrovers, vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, 62 und 107–109.

<sup>2198</sup> Bei offenen Abstimmungen sollte nicht von einer Nachzählung gesprochen werden (so aber bspw. HELG, Die schweizerischen Landsgemeinden, 79; der Abstimmungswie-

Nachzählung vorzunehmen.<sup>2199</sup> Häufig ist eine solche von Amtes wegen vor der Publikation des Abstimmungsergebnisses durchzuführen.<sup>2200</sup> Unter welchen Voraussetzungen eine Nachzählung anzuordnen ist, regelt in erster Linie das anwendbare Recht des jeweiligen Gemeinwesens; indessen kann sich ein dahingehender Anspruch bereits aus BV 34 II ergeben, wenn «der Bürger auf konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe hinzuweisen» vermag.<sup>2201</sup>

Der Umstand, dass ein Ergebnis (sehr) knapp ausgefallen ist, gilt häufig<sup>2202</sup> nicht als ausreichender Grund für die Anordnung einer Nachzählung.<sup>2203</sup> In der Lehre

derholung im Versammlungssystem kann praktisch die gleiche Funktion wie der Nachzählung zukommen, siehe BGE 104 Ia 428, 432 E. 3c; vgl. GVP (ZG) 2018 135, 138 E. 6d). Verzählt sich ein Stimmenzähler und muss nochmals «nachzählen», ist das deshalb keine Nachgezählt werden könnte (zur Unterscheidung der «Nachzählung» von der «Wiederholung» siehe auch BGE 131 I 442, 449 E. 3.3). Ist das Abstimmungsergebnis hingegen äusserst knapp und bestehen Zweifel an seiner Korrektheit, kann das Ergebnis nicht nachgezählt werden, da die Stimmen nicht mehr verfügbar sind, es fehlt an der «tatbestandlichen Grundlage» (siehe dazu oben N 703) für die Beschlussfeststellung. Vielmehr ist der Abstimmungsvorgang in diesem Fall zu wiederholen.

<sup>2199</sup> Stellvertretend GL GPR 24 I; siehe auch Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 483 E. 4c/dd.

<sup>2200</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 463 Fn. 33; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 2561.

<sup>2201</sup> BGE 141 II 297, 299 f. E. 5.2 unter Verweis auf BGE 131 I 442, 448 E. 3.3 «ff.». Zur gerichtlichen Geltendmachung einer kantonsübergreifenden Nachzählung siehe BGE 136 II 132, 140 f. E. 2.5–2.7; vgl. auch BGE 137 II 177; GLASER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, 417 f.; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1400.

<sup>2202</sup> So für Abstimmungen in Bundesangelegenheiten inzwischen ausdrücklich BPR 13 III. Eingehend dazu BGE 141 II 297, 297–306 E. 5.2–5.5.4; vgl. auch BGer, Urteil 1C\_388/2010 vom 10.11.2010, E. 2.4: «Die bloss abstrakte, theoretische Möglichkeit eines Missbrauchs, die immer besteht, genügt ungeachtet des knappen Ausgangs der Abstimmung nicht, um diese aufzuheben» (mit Verweis auf BGE 135 I 292, 301 E. 4.4); AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1214 f.; GLASER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, 426 f.); NE LDP 27 IV; OW AbstV 45 I; TG StWG 24 I; vgl. AG GPR 63 (innert 3 Tagen; vgl. hierzu AGVE 2015 477, 478 f. E. 2.4).

<sup>2203</sup> Anders etwa BE PRG 27 I und II (Nachzählung obligatorisch bei Ergebnissen mit einer Differenz  $\leq 0.1\%$  zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen; siehe auch BE PRV 20–25); SH WahlG 26a (Nachzählung obligatorisch bei Ergebnissen mit einer Differenz  $< 0.3\%$  der abgegebenen Stimmen oder  $< 6$  Stimmen zwischen den

ist diese Frage kontrovers.<sup>2204</sup> Immerhin sind an den Nachweis solcher Gründe umso geringere Anforderungen zu stellen, je knapper das Abstimmungsergebnis ausgefallen ist.<sup>2205</sup> Dem durch Nachzählung ermittelten Ergebnis kommt eine höhere Bestandeskraft zu, weshalb eine ordnungsgemässe Nachzählung nicht zu wiederholen ist.<sup>2206</sup>

#### 4. Wiederholung des Urnengangs

- 894 Kann eine Nachzählung nicht durchgeführt werden<sup>2207</sup> oder wurde die Abstimmung aufgehoben<sup>2208</sup>, ist die Volksabstimmung zu wiederholen.<sup>2209</sup>
- 895 Im Falle einer Doppelabstimmung mit Stichfrage, bei der die Wiederholungsgründe nur die Stichfrage betreffen, stellt sich die Frage, ob beide Anträge mit Stichfrage nochmals der Abstimmung zu unterbreiten sind oder ob es ausreichen

---

Ja- und den Nein-Stimmen); ZG WAG 69 II i.V.m. ZG WAV 32<sup>bis</sup> II Bst. c (Nachzählung obligatorisch bei Ergebnissen mit einer Differenz < 0.3 % zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen); ZH GPR 75 III i.V.m. ZH VPR 49 I (Nachzählung obligatorisch bei Ergebnissen mit einer Differenz < 0.2 % zwischen den Ja- und den Nein-Stimmen); BE Biel GPR 13 i.V.m. BE PRG 27 I und II.

<sup>2204</sup> Durch Nachzählung kann grundsätzlich weder die Unsicherheit knapper Resultate ausgeräumt noch die Legitimität des Ergebnisses erhöht werden, zudem ist die Verhältnismässigkeit einer automatisch vorzunehmenden Nachzählung zweifelhaft (NUSPLIGER/MÄDER, Präzision in der Demokratie, 188; vgl. auch LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen, 1528–1534; TORNAVY, Droit au recomptage, 106–109). Eine sequenziell vorgenommene Kontrollzählung im Sinne einer Überprüfung der Erstzählung kann die Verlässlichkeit eines Abstimmungsergebnisses jedoch verbessern (SCHUHMACHER, Eine Lanze für die Nachzählung; vgl. BGE 136 II 132, 138 f. E. 2.4.2 und 2.4.3, m.w.H.).

<sup>2205</sup> BGE 141 II 297, 306 E. 5.5.4; BGE 136 II 132, 137 f. E. 2.4.2; LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen, 1519.

<sup>2206</sup> BGE 136 II 132, 139 E. 2.4.3.

<sup>2207</sup> Vgl. BGE 138 I 171, 186 E. 5.6.

<sup>2208</sup> Stellvertretend SO GpR 164 I.

<sup>2209</sup> Im Falle, dass eine Nachzählung sich als unmöglich herausstellt, ist von einer Wiederholung nur abzusehen, wenn überwiegende Gründe gegen eine solche sprechen. Das ist der Fall, wenn klare Hinweise auf Manipulationshandlungen mit dem Ziel einer Abstimmungswiederholung ans Licht kommen oder wenn eine Wiederholung völlig unverhältnismässig und mit der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren wäre (BGE 138 I 171, 186 E. 5.6; BGE 114 Ia 427, 450 E. 8b; vgl. auch AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 1216, m.w.H.).

würde, die Wiederholung der Abstimmung nur zur Stichfrage durchzuführen. In den Kantonen wurden solche Wiederholungen bloss der Stichfrage schon durchgeführt.<sup>2210</sup>

Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens jedoch angezweifelt: Die beiden Vorlagen bildeten «doch formell und materiell eine untrennbare Einheit, über die in der neuen Abstimmung auch nochmals integral zu entscheiden» sei; da «eine Wiederholung der Abstimmung ohnehin unter veränderten Randbedingungen stattfindet, erschiene es sachfremd und damit unverhältnismässig, die Thematik aufzuspalten».<sup>2211</sup> Diese Argumentation überzeugt nicht. Die erste Abstimmung konnte eine der drei Antwortoptionen verfahrensrechtlich einwandfrei eliminieren (vorliegend die Option Status quo), es ist daher vielmehr nicht mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu vereinbaren, dass die Befürworter sich in einem zusätzlichen Abstimmungskampf auch gegen die Befürworter des Status quo nochmals durchsetzen müssen. Es ist zudem erst eine solche Behandlung, die Manipulationshandlungen mit dem Ziel der Abstimmungswiederholung interessant werden lassen kann.<sup>2212</sup> Die formelle und materielle Verbindung zwischen den einzelnen Anträgen spricht entgegen der bundesgerichtlichen Argumentation nicht grundsätzlich gegen eine getrennte Abstimmung, ansonsten wären sukzessive Abstimmungsverfahren *per se* unzulässig. Die Frage kann meiner Ansicht nach einzig lauten, ob die Randbedingungen sich in der Zwischenzeit derart verändert haben, dass ein Rückkommen auf die bereits entschiedene Frage geboten erscheint, was jedoch nur sehr zurückhaltend anzunehmen ist.<sup>2213</sup>

896

<sup>2210</sup> Für ein Beispiel aus dem Kanton Graubünden vgl. Komm GR KV, Entstehungsgeschichte der neuen Kantonsverfassung-SCHULER, N 76–83 (Abstimmung über totalrevidierte Kantonsverfassung mit zwei Varianten hinsichtlich des Parlamentswahlsystems).

<sup>2211</sup> BGE 138 I 171, 188 E. 5.7.2; BGer, Urteil 1C\_418/2011 vom 25.04.2012 E. 3.7.2; vgl. NUSPLIGER/MÄDER, Präzision in der Demokratie, 200, m.w.H.

<sup>2212</sup> Es sind in erster Linie die Verlierer der ersten Abstimmung (die Befürworter des Status quo), die an einer integralen Wiederholung der Abstimmung ein Interesse haben und deshalb am ehesten versucht sein könnten, eine solche mit Manipulationshandlungen herbeizuführen.

<sup>2213</sup> Eine Rolle kann hierbei die inzwischen vergangene Zeitspanne spielen sowie der Eintritt äusserer Veränderungen, welche die Vorlagen in einem neuen Licht erscheinen lassen.

### III. Die Ermittlung des Inhalts des Beschlusses

#### A. Das Mehrheitserfordernis

- 897 Eine Abstimmung hat die Annahme eines Antrags oder mehrerer Anträge zum Gegenstand. Für die Annahme eines Antrags in der Schlussabstimmung ist eine Mehrheit («einfaches» oder «überhäufiges» Mehr<sup>2214</sup>) der gültig abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen («Abstimmungsmehr»)<sup>2215</sup> der Stimmberechtigten<sup>2216</sup> erforderlich.<sup>2217</sup> Stimmgleichheit reicht für die Annahme eines Antrags folglich nicht aus, es gilt das «Trägheitsprinzip».<sup>2218</sup>
- 898 Ungültige Stimmen, leere Stimmen (respektive Stimmenthaltungen bei offenen Abstimmungen) sowie die Nichtteilnahme von Stimmberechtigten sind für die

---

<sup>2214</sup> Als Mehrheit gilt demnach die nächsthöhere Zahl zur Hälfte der gültig abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen (nicht die Hälfte plus eins, so aber bspw. VD LC 35b II), siehe ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 103.

<sup>2215</sup> Vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 259–262; zu den unterschiedlichen Ansätzen bezüglich der Frage «Mehrheit wovon?» siehe auch ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 105–110.

<sup>2216</sup> Zum doppelten Mehr siehe unten N 909–912. Das historische, föderative Referendum verlangte dagegen einen Mehrheitsentscheid der Zenden (im Wallis) oder der Gerichtsgemeinden (in Graubünden), resp. Einstimmigkeit der Stände im Falle der eidgenössischen Tagsatzung (vgl. SCHULER, Das Referendum in Graubünden, 7 f.).

<sup>2217</sup> Stellvertretend BS WahlG 29 I; LU StRG 109 I; NW WAG 49 III; SG UAG 36 I; SO GpR 115 I Zweiter Satz; SZ GOG 36 IV Erster Satz; UR WAVG 47 I Zweiter Satz; und ZG WAG 26 I Zweiter Satz; LEEMANN, Mitarbeit in der Gemeinde, 130; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 157. Unsicherheiten hinterlassen dagegen Formulierungen wie in BE GG 20 III: «Bei Abstimmungen über Sachgeschäfte entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.» Eine prozessökonomische Ermittlung der Mehrheit erlaubt LU StRG 109 II: «Übersteigt die Zahl der Zustimmenden die Hälfte aller Anwesenden, kann auf die zahlenmässige Ermittlung des Gegenmehr verzichtet werden.»

FLEINER war der Meinung, dass die Schweizer Demokratie wesentlich von der Furcht vor einer gewaltsamen Revolution geprägt sei, weshalb auch alle Entscheide nur eine einfache und nicht eine qualifizierte Stimmenmehrheit (auf Bundesebene neben dem Standesmehr) verlangen (vgl. FLEINER, Wandlungen der demokratischen Ideen, 430).

<sup>2218</sup> So ausdrücklich etwa SG UAG 36 II; zum Ganzen vgl. ERNST, Kleine Abstimmungsfiabel, N 99 f.; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 290. Zu den Privilegien des geltenden Rechtszustands (Status quo) gegenüber einem Antrag auf seine Änderung vgl. auch GRISEL, Le mode de votation, 556.

Bestimmung des Mehrs unbeachtlich<sup>2219</sup> und dürfen auf den Beschluss keinen Einfluss haben.<sup>2220</sup>

Selten wird für ganz bestimmte Vorlagen eine qualifizierte Mehrheit verlangt, etwa aus Gründen des territorialen Sprachenschutzes,<sup>2221</sup> bei Wiedererwägungsanträgen,<sup>2222</sup> für die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation oder des Proporzwahlverfahrens auf Gemeindeebene.<sup>2223</sup> Solche Regelungen stehen in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz politischer Gleichberechtigung.<sup>2224</sup>

899

<sup>2219</sup> Stellvertretend BPR 13 I; FR GG 18 IV Erster Satz; SZ GOG 27 I; GR Cazis V 29 Erster Satz; UR Andermatt V 27 IV Zweiter Satz; vgl. dagegen VS KV 106: «[...] entscheidet die absolute Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger.»

<sup>2220</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 64a; siehe auch TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 627 Fn. 4385: Wird wie in VS KV 106 auf eine Mehrheit der Teilnehmer anstelle der Stimmenden abgestützt, werden leere Stimmen als Nein-Stimmen gewertet und das Abstimmungsergebnis dadurch verfälscht. Dagegen hat das Bundesgericht eine solche Regelung für gültig befunden, die für Gemeindeversammlungen im Kanton Freiburg eine Mehrheit der Versammlungsteilnehmer für die Annahme eines Antrags verlangte: «Vom Bürger, der an einer Gemeindeversammlung teilnimmt und sich dort bei der Abstimmung der Stimme enthält, kann mit einer gewissen Berechtigung angenommen werden, dass er dadurch seinen Unwillen über die Vorlage zum Ausdruck bringt, ihr jedenfalls die Zustimmung bewusst verweigert; demgegenüber ist das Verhalten des einer Urnenabstimmung Fernbleibenden eher dahin zu verstehen, dass er den Entscheid den an der Abstimmung teilnehmenden Bürgern überlassen und sich selber einer Stellungnahme enthalten will.» (BGE 99 Ia 52, 59 E. 3c).

<sup>2221</sup> GR SpG 24 II: «Ein Sprachenwechsel gilt als angenommen, wenn beim Übergang von der einsprachigen zur mehrsprachigen Gemeinde die Mehrheit, beim Übergang von der mehrsprachigen zur deutschsprachigen Gemeinde zwei Drittel der Stimmenden nach Abzug der leeren und ungültigen Stimmen dem Wechsel zustimmen.»; ähnlich schreibt GR GG 68 II in Bezug auf Gemeindefusionsverträge vor: «Bestimmungen des Zusammenschlussvertrages, welche dem Minderheitenschutz dienen, können grundsätzlich ohne anderslautende Regelung frühestens nach 15 Jahren mit einem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden angepasst werden. Nach Ablauf von 25 Jahren ist die Anpassung mit einfachem Mehr möglich.»

<sup>2222</sup> So bei Wiedererwägungsanträgen in Bündner Gemeinden, siehe dazu GR GG 19 II (Zweidrittelsmehrheit).

<sup>2223</sup> Siehe dazu oben N 276.

<sup>2224</sup> In diesem Sinne AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N 1067; als unzulässig bezeichnet TSCHANNEN das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit bei Sachabstimmungen (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52 N 64a). Meiner Ansicht nach kann das

- 900 Beim Bereinigungsverfahren gilt das relative Mehr; das bedeutet, dass der Antrag, der mehr Stimmen auf sich vereinigt, dem gegenübergestellten Antrag vorgezogen wird.<sup>2225</sup>
- 901 Bei Ordnungsanträgen muss für die Annahme nicht eine Mehrheit als Erfordernis festgelegt werden.<sup>2226</sup> Allerdings ist ein qualifiziertes Minderheits- oder ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis rechtfertigungsbedürftig. Die Regelung des Zustimmungsquorums darf nie auf einen Entzug der Entscheidungskompetenz vom Stimmvolk und deren Übertragung an ein anderes Organ hinauslaufen.<sup>2227</sup>
- 902 Vereinzelt wird für bestimmte Abstimmungen anstelle des Abstimmungsmehrs ein Anwesendenmehr verlangt (namentlich beim Ordnungsantrag auf geheime Abstimmung<sup>2228</sup>). Für dieses ist die Anzahl in der Sache stimmberechtigter Versammlungsteilnehmer ausschlaggebend, das heisst die Zahl der Versammlungsteilnehmer abzüglich der Zahl von Teilnehmern, bei denen ein Ausstandsgrund vorliegt.<sup>2229</sup>

## **B. Stimmgleichheit in Schlussabstimmungen**

- 903 Da eine Abstimmung die Annahme eines Antrags zum Gegenstand hat und hierfür eine Mehrheit verlangt wird, bedeutet das Nichterreichen des Zustimmungsquorums, dass der Antrag abgelehnt ist. Entgegen verbreiteter Ansicht und Praxis bedeutet dies, dass der Antrag bei Stimmgleichheit (Nichterreichen der Mehrheit) in der Schlussabstimmung abgelehnt ist. In diesem Fall liegt keine «Pattsituation»

---

Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zulässig sein, doch muss eine solche (gesetzliche) Regelung im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein (vgl. auch Komm GR KV, Art. 10-SCHULER, N 8).

<sup>2225</sup> Zur Bereinigung sich wechselseitig ausschliessender Anträge siehe oben N 794–823.

<sup>2226</sup> Vgl. dazu oben N 237.

<sup>2227</sup> So wäre ein qualifiziertes Minderheitserfordernis für die Überweisung eines Geschäfts an ein anderes Organ oder für die Rückweisung eines Geschäfts unzulässig. Dagegen ist ein solches für das Volksreferendum oder für den Antrag auf geheime Abstimmung begrüssenswert.

<sup>2228</sup> Siehe oben N 267.

<sup>2229</sup> Vgl. ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 106 f.

vor.<sup>2230</sup> Ein Stichentscheid des Versammlungsleiters<sup>2231</sup> oder eine Wiederholung der Abstimmung<sup>2232</sup> ist daher nicht nur unnötig, sondern unzulässig.<sup>2233</sup> Gleichwohl sind diese Massnahmen bei offenen Abstimmungen<sup>2234</sup> häufig vorgesehen.<sup>2235</sup> Die Widersprüchlichkeit solcher Regelungen führt etwa UR Attinghausen V 20 I vor Augen: «Für Abstimmungen und Wahlen gilt der Grundsatz des absoluten Mehrs. [...] Die Hälfte der massgebenden Stimmen, aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl, ergibt das absolute Mehr.» An dieser Stelle müsste der Artikel zu Ende sein, da kein Resultat vorstellbar ist, das nicht durch diesen Grundsatz gelöst wäre. Doch der Artikel geht weiter: «Bei Stimmengleichheit in Sachabstimmungen gibt der Vorsitzende den Stichentscheid.»

---

<sup>2230</sup> Das «Patt» unterstellt ein Unentschieden, weshalb dieser Ausdruck nicht sinnleich zu Stimmengleichheit ist. So aber bspw. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 463; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 623 f.

<sup>2231</sup> Ausdrücklich ausgeschlossen wird der Stichentscheid des Versammlungsleiters bei Stimmengleichheit in LU StRG 108 I.

<sup>2232</sup> NW GemG 57 sieht eine bis zu dreimalige Wiederholung, ZG GG 79 I eine einmalige Wiederholung der Abstimmung zur Abwendung von Stimmengleichheit vor. Die Wiederholung mag den Charme einer pragmatischen Lösung besitzen, im Grunde lässt sie aber ein knappes Resultat besonders stark als Produkt des Zufalls erscheinen; die Wiederholung trägt jedenfalls wenig zur Legitimation eines Beschlusses bei. Als unzulässig gilt eine Wiederholung jedenfalls dann, wenn es dem Versammlungsleiter darum geht, den Stichentscheid zu umgehen (ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 117; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 157; MOOR, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, 61). Da ein definitiver Entscheid vorliegt, ist die Wiederholung nach der zutreffenden Ansicht BAUMANNS grundsätzlich immer unzulässig, wenn kein Verfahrensmangel oder keine Unsicherheit über die Vertrauenswürdigkeit des Resultats geltend gemacht werden kann (BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 463 Fn. 33; vgl. dazu unten N 944–946). Gleich zu beurteilen ist die Regelung von TI LOC 30 III, die bei Stimmengleichheit eine Wiederholung der Abstimmung in der darauffolgenden Gemeindeversammlung vorsieht. Sinnvoller, wenn auch nicht notwendig, erscheint jene von OW AbstG 15 I, wonach die Stimmengleichheit dazu führt, dass über den Antrag im Urnenverfahren zu beschliessen ist.

<sup>2233</sup> Gl.A. MEYER, Über die Willensbildung in der zugerischen Gemeindeversammlung, 10–12.

<sup>2234</sup> Bei geheimen Abstimmungen dagegen nicht (vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 463; BURGHER, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 623). Hier wäre schwer verständlich, wenn das Trägheitsprinzip keine Geltung beanspruchte.

<sup>2235</sup> Stellvertretend AG GG 27 II; LU Emmen V 50 III.

- 904 Der Stichentscheid erscheint häufig als Vorrecht des Versammlungsleiters, in einer offenen Abstimmung<sup>2236</sup> bei Stimmgleichheit – und damit vermeintlich «unentschiedener» Versammlung<sup>2237</sup> – den Entscheid zu fällen.<sup>2238</sup> Ein solches Vorrecht eines Stimmberechtigten auf eine Zusatzstimme in bestimmten Fällen erscheint im Lichte der Stimmrechtsgleichheit problematisch, selbst wenn es sich um den Versammlungsleiter handelt.<sup>2239</sup> Zu vertreten ist sie nur für den Fall einer tatsächlichen Pattsituation, nämlich beim Bereinigungsverfahren und bei der Stichfrage.<sup>2240</sup>
- 905 Eine bedenkenswerte Rechtfertigung gibt es hingegen für einen – wie ich es nennen möchte – «unechten» Stichentscheid des Versammlungsleiters: Die Rolle der Versammlungsleitung hebt ihn von den übrigen Versammlungsteilnehmern ab<sup>2241</sup> und könnte dazu führen, dass seine Stimmgabe jene der Versammlungsteilnehmer beeinflusst.<sup>2242</sup> Aus dieser Überlegung erscheint es sinnvoll, dass sich der

---

<sup>2236</sup> Bei geheimer Abstimmung widerspricht der Stichentscheid bereits dem Grundsatz geheimer Abstimmung, vgl. bereits Regierungsrat (ZH), Entscheid vom 15.11.1917 in ZBl 19/1918 26; Komm ZH aGG Ergänzungsband, § 46 f-THALMANN, N 4; ferner auch BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden. Den Stichentscheid des Versammlungsleiters auch bei geheimen Abstimmungen kennt allerdings SO GG 39 II.

<sup>2237</sup> So bspw. BAUMANN, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, 430; und EICHENBERGER, Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, 141. Auch in der Bundesversammlung verfügt der Ratspräsident über den Stichentscheid gemäss ParlG 80 I Zweiter Satz; hierzu wird in der Literatur die Ansicht vertreten, dass Stimmgleichheit im Rat einen «nicht eindeutigen Ratswillen» bedeute (Komm ParlG, Art. 80-WYSS, N 3, mit Verweis auf BECK, Die Wahrscheinlichkeit paradoxer Abstimmungsergebnisse, 130).

<sup>2238</sup> Anstelle vieler AG GG 27 II Dritter Satz; BL GG 66 III Erster Satz; GE LAC 21 I (diese Regelung steht zur Disposition der Gemeinde, sie wird etwa in GE Genève V 19 I übernommen); GL GG 64 III Erster Satz; ZH GGalt 46 f V Zweiter Satz; ZH GG 24 III Zweiter Satz.

<sup>2239</sup> Problematisch sind namentlich Regelungen, die den Versammlungsleiter mit abstimmen lassen und ihm zusätzlich einen Stichentscheid bei Stimmgleichheit einräumen (so etwa BE Belp GPR 15 III; und SO Zuchwil V 49 i.V.m. 49bis II). Vgl. auch MEYER, Über die Willensbildung in der zugerischen Gemeindeversammlung, 10–12.

<sup>2240</sup> Siehe dazu gleich unten N 906–908.

<sup>2241</sup> Vgl. Komm ParlG, Art. 80-WYSS, N 2, m.w.H.

<sup>2242</sup> In diesem Sinne auch BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 623; vgl. ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, 116; METTLER, Das Zürcher Gemeindegesetz, 157.

Versammlungsleiter bei offener Abstimmung grundsätzlich seiner Stimme enthält und sie nur im Bedarfsfall abgibt.<sup>2243</sup> Nun ist das zwar der Fall, wenn ein Antrag bei Stimmengleichheit – und damit wegen einer fehlenden befürwortenden Stimme – nicht angenommen wird. Dies ist aber eben auch der Fall, wenn ein Antrag wegen einer einzigen Stimme angenommen wird – was bei der verbreiteten Regelung, dass der Versammlungsleiter nur im Falle von Stimmengleichheit seine Stimme abzugeben hat, nicht berücksichtigt wird.<sup>2244</sup> Mit anderen Worten: Es erscheint begrüßenswert, wenn der Versammlungsleiter seine Stimme nach allen anderen abzugeben hat; mit dem unechten Stichentscheid, auf alle entscheidenden Abstimmungskonstellationen gleich angewendet, ist jedoch keine Lösung für das falsche «Problem der Stimmengleichheit» bei Haupt-/Schlussabstimmungen gefunden.

### C. Stimmengleichheit im Bereinigungsverfahren und bei der Stichfrage

Im Bereinigungsverfahren werden Anträge einander gegenübergestellt: Die Frage ist, welcher Antrag bevorzugt wird – für den Fall, dass sich eine Änderung des Status quo (ein Antrag) durchsetzen sollte. In einer solchen Eventualabstimmung gilt das relative Mehr, weshalb sich ein Antrag jeweils gegen einen anderen durchsetzen muss. 906

Die gleiche Konstellation besteht bei der Stichfrage: Auch da wird im Fall, dass sich beide Anträge durchsetzen sollten, danach gefragt, welchem der Vorzug zu 907

<sup>2243</sup> MEYERS Einwand, dass es dem Mehrheitsprinzip widerspräche, wenn der Versammlungsleiter über den Stichentscheid verfügt (MEYER, Über die Willensbildung in der zugerischen Gemeindeversammlung, 11 f.), trifft für den Fall nicht zu, dass er sein Stimmrecht erst ausüben darf, wenn dieser für den Beschluss ausschlaggebend sein kann. Sein Verweis darauf, dass der Antrag in einer solchen Situation fast immer angenommen werden dürfte, da dieser vom Regierungsrat kommt, in welchem der Gemeindepräsident (und Versammlungsleiter) Einsitz hat, mag zwar zutreffen, doch entspricht es einem demokratischen Grundsatz, dass auch Stimmberechtigte, die einem anderen Organ als dem Stimmvolk angehören, ihre Mitgliedschaft im Stimmvolk dadurch nicht verlieren (vgl. BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 622 f.).

<sup>2244</sup> Vgl. SZ GOG 28; ZH GG 24 III; BURGHERR, *ibid.*, 623: «Offensichtlich ist diese Kuriosität nicht angestrebter Zweck der unterschiedlichen Behandlung des Präsidenten im offenen und geheimen Abstimmungsverfahren.» Dies scheint ERNST, Kleine Abstimmungs-fibel, N 101, zu übersehen.

geben sei. Es gilt ebenfalls das relative Mehr und es muss sich ebenfalls ein Antrag durchsetzen. Sowohl beim Bereinigungsverfahren als auch bei der Stichfrage bedeutet Stimmengleichheit eine Pattsituation. Das Gesetz sollte für diese Pattsituationen eine Lösung vorsehen.

- 908 Bei der Stichfrage ist die Regelung verbreitet, dass sich jene Vorlage durchsetzt, die eine höhere Zahl an Ja-Stimmen auf sich vereinigt.<sup>2245</sup> Beim Bereinigungsverfahren kommt auch die Regelung vor, dass der Antrag des Gemeinderats (der Hauptantrag) sich bei Stimmengleichheit gegen einen Abänderungsantrag aus der Versammlung durchsetzt.<sup>2246</sup> Vereinzelt wird auch vorgeschlagen, den dem Status quo am nächsten liegenden Antrag vorzuziehen.<sup>2247</sup> Sollten solche Regelungen keinen Ausweg aus der Pattsituation ermöglichen, so ist auf einen Zufallsentscheid etwa durch Los oder Münzwurf auszuweichen<sup>2248</sup> oder, wo gesetzlich vorgesehen, auf einen Stichentscheid des Versammlungsleiters.<sup>2249</sup>

## D. Das doppelte Mehr

- 909 Als «doppeltes Mehr» wird ein qualifiziertes Mehr bezeichnet, bei dem für die Annahme eines Antrags in einer einzelnen Volksabstimmung neben dem Stimmenmehr («Volksmehr») noch eine weitere Mehrheit verlangt wird.<sup>2250</sup> Auch das doppelte Mehr steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz politischer Chancengleichheit.<sup>2251</sup>
- 910 Auf Bundesebene wird aus Gründen des Föderalismus bei Volksabstimmungen über eine Teilrevision der Bundesverfassung neben dem Volksmehr auch das

---

<sup>2245</sup> JU KV 76 V; TG StWG 84 IV.

<sup>2246</sup> VS GemG 16 V Vierter Satz.

<sup>2247</sup> ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren, 108, mit Verweis auf WILI, Nein oder nicht nein, 567 f. Dieses materielle Kriterium ist unscharf und kann in seiner Anwendung allenfalls willkürlich erscheinen.

<sup>2248</sup> Vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 263.

<sup>2249</sup> Stellvertretend JU Lajoux V 24 II Erster Satz. Der Stichentscheid des Versammlungsleiters ist keine neutrale Wahl und im Lichte der Stimmrechtsgleichheit problematisch, weshalb eine genügende gesetzliche Grundlage zu fordern ist.

<sup>2250</sup> Um kein «doppeltes Mehr» handelt es sich dagegen bei getrennten Volksabstimmungen etwa über eine Fusion der jeweiligen Gebietskörperschaften.

<sup>2251</sup> Komm GR KV, Art. 10-SCHULER, N 8; TÖNDURY, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, 627 f.

Ständemehr verlangt.<sup>2252</sup> Ebenfalls erforderlich ist das Ständemehr bei obligatorischen Referenden über die Änderungen der Bundesverfassung, den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie bei dringlich erklärten Bundesgesetzen, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt.<sup>2253</sup>

Das Stimmenmehr des jeweiligen kantonalen Bruchteils des bundesrechtlichen Stimmvolks<sup>2254</sup> ergibt jeweils eine Standesstimme, im Fall der sechs «Halb-»Kantone je eine halbe; als Ständemehr wird bezeichnet, wenn die so errechneten Standesstimmen eine Mehrheit zugunsten des Antrags ergeben.<sup>2255</sup> 911

Auf kantonaler Ebene oder Gemeindeebene wird nirgends ein doppeltes Mehr verlangt.<sup>2256</sup> 912

#### **IV. Die Eröffnung, die Erhaltung und das Inkrafttreten des Beschlusses**

Ist die Gültigkeit der Stimmen und das Stimmenverhältnis zwischen den gültigen Ja- und den gültigen Nein-Stimmen festgestellt, kann, unter Anwendung der einschlägigen Mehrheitsvorschriften, der durch die Volksabstimmung gefasste Beschluss eruiert werden. Damit ein Beschluss zustande kommt, ist seine Eröffnung notwendig.<sup>2257</sup> Die Eröffnung des Beschlusses ist ein Ordnungshandeln, weshalb im Versammlungssystem grundsätzlich der Versammlungsleiter hierfür zuständig ist.<sup>2258</sup> 913

---

<sup>2252</sup> Bei angenommenen (von der Bundesversammlung umgesetzten) allgemeinen Anregungen siehe BV 139 IV Erster Satz; bei ausgearbeiteten Entwürfen siehe BV 139 V Erster Satz.

<sup>2253</sup> BV 140 I.

<sup>2254</sup> Siehe dazu oben N 103.

<sup>2255</sup> BV 142 II–V.

<sup>2256</sup> Das doppelte Mehr kann jedoch bei Gemeindeverbänden vorgesehen werden, vgl. stellvertretend FR GG 123c II.

<sup>2257</sup> Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 8.

<sup>2258</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 13; Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 8.

- 914 Sofern der Beschluss keine abweichende Regelung enthält, wird dieser mit dem Schluss der Versammlung «virtuell rechtsverbindlich»<sup>2259, 2260</sup>. Den Zeitpunkt, in welchem der Beschluss Rechtskraft erlangt («in Kraft tritt») und damit anwendbar wird, bestimmt grundsätzlich der Beschluss selbst.<sup>2261</sup> Es ist ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit, dass rechtsetzende Erlasse vor ihrem Inkrafttreten rechtsgenügend veröffentlicht werden.<sup>2262</sup>
- 915 Im Urnensystem ist zu unterscheiden zwischen der Feststellung des vorläufigen amtlichen Endergebnisses und der verbindlichen Feststellung des Abstimmungsergebnisses («Erwahrung»<sup>2263</sup>).<sup>2264</sup> Das Bundesgericht qualifiziert die Erwahrung einer Abstimmung als «einen selbständigen organisatorischen Hoheitsakt im Rahmen der politischen Rechte, mit dem in erster Linie numerisch das Ergebnis

---

<sup>2259</sup> Zu diesem Ausdruck, vgl. GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 439.

<sup>2260</sup> Die Möglichkeit, auf eine Abstimmung über ein traktandiertes Geschäft bis zum Schluss der Versammlung zurückzukommen, bedeutet in der Versammlungsdemokratie, dass der Schluss der Versammlung der frühestmögliche Zeitpunkt für die virtuelle Rechtsverbindlichkeit eines darin erfolgten Beschlusses ist (vgl. VITAL, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 126).

<sup>2261</sup> Daher gilt die Beschlussfeststellung als Voraussetzung der Inkraftsetzung und damit als grundsätzlich frühester Zeitpunkt der Anwendung der beschlossenen Normen (vgl. Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>, Art. 123-BURCKHARDT, 821; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 439). Rückwirkende Anwendung ist nur ausnahmsweise unter den vom Bundesgericht hierzu entwickelten Bedingungen zulässig (vgl. dazu oben N 400).

<sup>2262</sup> BGE 125 I 182, 186 E. 2b/cc; GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 156; Komm ZH aGG<sup>3</sup>, § 68a-THALMANN, N 1.1; vgl. Komm ZH GG, § 7-REICH, N 6 und 8. Ist ein Beschluss zudem genehmigungsbedürftig, so muss ein entsprechender Genehmigungsbeschluss für die Inkraftsetzung abgewartet werden (so muss jede Änderung der Gemeindeordnung im Kanton Zürich vom Regierungsrat genehmigt werden, siehe ZH KV 89 III; ZH GG 4 I; vgl. Komm ZH GG, § 4-REICH, N 11). Vgl. zum Ganzen auch STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 316 f. und 361 f.

<sup>2263</sup> Die Begrifflichkeit in Bezug auf die förmliche Feststellung eines Volksentscheids (meist «des Abstimmungsergebnisses») ist uneinheitlich (vgl. ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, 222–224).

<sup>2264</sup> Vgl. BGE 141 II 297, 303 E. 5.5.2. Erwahrungsinstant ist auf Bundesebene der Bundesrat (BPR 15 I), auf kantonaler Ebene häufig der Regierungsrat (BS KV 110 I Bst. f; OW AbstV 49a I; SZ WAG 52a I Bst. b; UR WAVG 59 II), zum Teil auch die Staatskanzlei (SO GpR 120 I), auf Gemeindeebene der Gemeinderat (SO GpR 120 II; UR WAVG 59 II).

(Stimmenverhältnis) einer Abstimmung zuhanden der Öffentlichkeit und namentlich des Stimmvolks förmlich festgestellt wird». <sup>2265</sup> Bezüglich des Inhalts der Erwahrung erscheint mir eine Präzisierung notwendig: Die Erwahrung stellt den Beschluss (Annahme oder Ablehnung des Antrags/der Anträge) und nicht bloss (auch nicht in erster Linie) das Stimmenverhältnis rechtlich verbindlich fest. <sup>2266</sup> Wie das Bundesgericht weiter anmerkt, bedeutet die Erwahrung regelmässig, «dass im Zeitpunkt der Erwahrung keine Beschwerden hängig sind». <sup>2267</sup>

Zudem ist die Erwahrung nach hergebrachter Theorie und bundesgerichtlicher Rechtsprechung Voraussetzung dafür, dass, im Falle einer Annahme, die Vorlage in Kraft gesetzt werden kann. <sup>2268</sup> Das Abstimmungsergebnis wird mit der Erwahrung – Wiedererwägung, Revision und Fälle nachträglich bekannt gewordener massiver Beeinflussung der Volksabstimmung vorbehalten <sup>2269</sup> – endgültig und

916

<sup>2265</sup> BGE 138 I 171, 178 E. 3.3.1. Der Erwahrungsbeschluss gleicht einer Allgemeinverfügung (BGE 138 I 171, 178 E. 3.3.1 und 3.3.2).

<sup>2266</sup> In diesem Sinne unter dem Titel «Erwahrung der Abstimmungsergebnisse» auch SO GpR 120 I: «Die Staatskanzlei erklärt auf Grund der Protokolle die kantonalen Abstimmungsvorlagen als angenommen oder verworfen.»; vgl. auch GANZ, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, 133.

<sup>2267</sup> BGE 138 I 171, 178 E. 3.3.1, darin führt er weiter aus: «Der ausdrückliche Vorbehalt allfälliger späterer Stimmrechtsbeschwerden, die noch gar nicht eingereicht sind, zählt allerdings nicht zum notwendigen Inhalt eines Erwahrungsbeschlusses.»

<sup>2268</sup> BGE 138 I 171, 178 E. 3.3.1; in diesem Sinne Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>, Art. 123-BURCKHARDT, 821; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 439; GRISEL, Initiative et référendum populaires, N 293.

<sup>2269</sup> BGE 145 I 207, 210 E. 1.1 [= Pra 108 (2019) Nr. 74]; BGer, Urteil 1C\_315/2018 usw. vom 10.04.2019 in ZBI 120/2019 559, 560 f. E. 2.1: «Ein Rechtsmittel, mit welchem nachträglich bekannt gewordene Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können, sieht das [BPR] nicht vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts leitet sich indessen (wie in kantonalen Stimmrechtssachen) direkt aus Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV ein Recht auf Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung ab, wenn im Nachhinein eine massive Beeinflussung der Volksbefragung zutage tritt.» (Verweise unterdrückt). Da das BPR die Wiedererwägung oder Revision nicht ausschliesst, hat das Bundesgericht die Zulässigkeit dieser Rechtsmittel bei Abstimmungsbeschwerden anerkannt (vgl. dazu BGE 138 I 61, 72–80 E. 4.3–4.8; SGK BV<sup>3</sup>, Art. 34-STEINMANN, N 28).

verbindlich festgestellt.<sup>2270</sup> Der Erwahungsbeschluss schliesst das Gesetzgebungsverfahren demnach förmlich ab;<sup>2271</sup> die Fragen der Publikation und des Inkrafttretens des Beschlusses sind demgegenüber nicht mehr Funktion (direktdemokratischer) Rechtssetzung, sondern der Vollziehung, wie GIACOMETTI feststellt.<sup>2272</sup>

- 917 Aufgrund dieser Überlegungen käme der Feststellung und Publikation des vorläufigen amtlichen Endergebnisses keine selbständige rechtliche Bedeutung zu. Entscheidend wäre vielmehr alleine die Erwahung. Bei eidgenössischen Abstimmungen trifft dies jedoch nicht zu, denn hier treten Änderungen der Bundesverfassung bereits mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt.<sup>2273</sup> Auch einzelne Kantone kennen eine solche Regelung.<sup>2274</sup> Da der Beschluss (Annahme oder Ablehnung des Antrags) zum Abstimmungstermin noch nicht definitiv feststeht, wird auf das vorläufige amtliche Endergebnis abgestützt; dieses steht «unter dem Vorbehalt, dass die Erwahung nicht das Gegenteil feststellt»<sup>2275</sup>.<sup>2276</sup> Dieses vorläufige Endergebnis bindet den Staat und seine

---

<sup>2270</sup> Die verfahrensabschliessende Bedeutung der Erwahung geht auch daraus hervor, dass mit ihr die Bedeutung der Stimmzettel verloren geht und diese zu vernichten sind (siehe BPR 14 III S. 2).

<sup>2271</sup> BGE 133 I 286, 288 E. 1.

<sup>2272</sup> GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 439.

<sup>2273</sup> BPR 15 III. Nach BAUMANN-BRUCKNER wurde diese Bestimmung «aufgenommen, weil man für die Wirksamkeit von Verfassungsartikeln (insb. wenn es sich um Grundrechte handelt), welche den Bürger begünstigen, nicht bis zur Erwahung und der Publikation abwarten will. Die meisten Verfassungsvorlagen sind aber nicht direkt anwendbar und bedürfen noch der Ausführungsgesetzgebung; in diesen Fällen sollen sie mit der Gesetzgebungsarbeit unmittelbar nach Annahme einer Verfassungsbestimmung beginnen können.» (BAUMANN-BRUCKNER, Stimmrecht und Volksabstimmungen, 64.).

<sup>2274</sup> So etwa NW WAG 24.

<sup>2275</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 768. Angesichts dieses Umstands erscheint es unzutreffend, wie MÜLLER (SGK BV<sup>3</sup>, Art. 195-MÜLLER, N 9) dem Erwahungsbeschluss die konstitutive Wirkung abzusprechen.

<sup>2276</sup> Angesichts der rechtlichen Bedeutung der Feststellung und Publikation des vorläufigen amtlichen Endergebnisses ist es problematisch, dass weder die Zuständigkeit für diese Beschlussfeststellung noch die Rechtsform, in der sie erfolgen muss, gesetzlich ausdrücklich geregelt sind. Meiner Ansicht nach hat das vorläufige amtliche Endergebnis wie der Erwahungsbeschluss in der Form der Feststellungsverfügung zu ergehen und unverzüglich publiziert zu werden. Da alle kantonalen vorläufigen Endergebnisse am Abstimmungstag von einer vom Bundesrat bezeichneten Bundesstelle

Organe, solange kein gegenteiliger Gerichtsentscheid oder Erwahrbeschluss ergeht. Es wird damit aus Gründen des Vertrauensschutzes als vorläufiger Rechtschein des eigentlichen Beschlusses genommen.<sup>2277</sup>

Folge dieser Rechtslage ist, dass der Staat und seine Organe während der Zeit zwischen der Publikation des vorläufigen amtlichen Endergebnisses und der Erwahmung des Beschlusses an einen Volksentscheid gebunden sein können, der in dieser Zeitspanne gerichtlich kassiert werden kann. Die Kassation bedeutet grundsätzlich die Aufhebung des ergangenen Beschlusses; der Gesetzgeber tut so, als hätte sich die Rechtslage gar nie geändert.<sup>2278</sup> Damit kann sich je nach konkreten Umständen

918

---

gesammelt werden (vgl. VPR 5 II), wäre die Zuständigkeit des Bundesrats für die Beschlussfeststellung naheliegend.

<sup>2277</sup> In Ausnahmefällen kann eine Nachzählung die Publikation des Abstimmungsergebnisses verzögern, was dazu führt, dass auch die beiden Daten der Abstimmung und der Publikation der vorläufigen Ergebnisse auseinanderfallen können (BPR 13 III). Die Fälle knapper Entscheide haben sich in jüngster Zeit gehäuft, vgl. die Aufzählung in der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 29.11.2013, BBl 2013 9217, 9268–9270; sowie das Referendum gegen die Änderung vom 26.09.2014 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG), die mit 1'128'522 Ja- gegen 1'124'873 Nein-Stimmen angenommen worden ist, siehe dazu Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 14.06.2015 vom 21.08.2015, BBl 2015 6313; vgl. den darauf basierenden BGE 141 II 297; vgl. auch SGK BV<sup>3</sup>, Art. 195-MÜLLER, *ibid.*, N 10. In diesem Ausnahmefall kann mangels feststellbaren Abstimmungsergebnisses die Rechtsänderung meiner Ansicht nach nicht am Abstimmungsdatum in Kraft treten, denn ohne diese Voraussetzung besteht gar kein Rechtsakt, der in Kraft gesetzt werden könnte. Vielmehr muss (auch hier) das Datum der Publikation des ebenfalls vorläufigen Ergebnisses der Nachzählung massgebend sein.

<sup>2278</sup> Obwohl die gesetzlichen Verfahrensvorschriften den Fall einer Kassation nicht normieren, gehen der Bundesrat und das Bundesgericht – zu Recht – davon aus, dass diese «analog» auch auf die dadurch erforderlich gewordene, erneute Verfahrensdurchführung anwendbar sind (BGE 145 I 207, 211 f. E. 1.1 [= Pra 108 (2019) Nr. 74]; und BGer, Urteil 1C\_315/2018 usw. vom 10.04.2019 in ZBl 120/2019 559, 561 E. 2.1; Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar und Familienbesteuerung) vom 14.08.2019, BBl 2019 5787, 5794 f.). Die Frage ist allerdings, wo im Verfahren wieder eingesetzt werden soll. Der Bundesrat hat diese Frage dahingehend beantwortet, dass das parlamentarische Antragsverfahren abgeschlossen bleibt, die Rückzugsberechtigten die Vorlage jedoch noch bis zur Festlegung des Termins der erneuten Volksabstimmung zurückziehen können (*ibid.*, BBl 2019 5787, 5794 f.). Dieses Verfahren ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn die Fristen für eine erneute Volksabstimmung lang erscheinen. Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist zu verlangen, dass die Vorlage möglichst rasch einer erneuten

und Auswirkungen eine Rückwirkungsproblematik ergeben, die vom entscheidungskassierenden Gericht bei der Festlegung des Zeitpunkts der materiellen Wirkung seines Entscheids zu berücksichtigen ist.<sup>2279</sup> Solange das Abstimmungsergebnis noch nicht erwahrt wurde, ist grundsätzlich von einer *ex tunc*-Wirkung eines allfälligen Kassationsentscheids auszugehen, da der Schwebezustand des neuen Rechts erst mit der Erwahrung für alle ersichtlich aufgehoben wird, was den Vertrauensschutz etwas relativiert. Anders präsentiert sich die abzuwägende Interessenlage grundsätzlich bei der Kassation erwahrter Volksentscheide. Da der Erwahrungsbeschluss die «endgültige» Verbindlichkeit eines Volksentscheids feststellt, verlangt der Vertrauensgrundsatz in den wohl meisten Fällen, dass ein Kassationsentscheid zu einem erwahrten Volksentscheid *ex nunc* oder, anhand «vorläufiger Massnahmen», gar zu einem späteren Zeitpunkt materielle Wirkung entfaltet.<sup>2280</sup>

- 919 Als Grund der «radikaldemokratischen Regelung», dass das Abstimmungsdatum für das Inkrafttreten einer Rechtsänderung massgeblich ist, wird der «Respekt vor dem Ergebnis verfassungsändernder Volksabstimmungen» angeführt.<sup>2281</sup> Der Respekt vor einem Beschluss, dessen Inhalt noch nicht feststeht, kann jedoch meiner Ansicht nach nicht dafür vorgebracht werden, dass sein vermuteter Inhalt dem geltenden Recht vorzuziehen sei. Meiner Ansicht nach sollte der Gesetzgeber vielmehr den Erwahrungsbeschluss als frühestmögliches Datum für das Inkrafttreten festlegen; erst zu diesem Zeitpunkt ist der Inhalt des Beschlusses festgestellt und entsprechend kann das darin enthaltene Datum des Inkrafttretens erst in diesem

---

Volksabstimmung zugeführt wird. Ein erneutes Einräumen des parlamentarischen Gegenantragsrechts wäre dann erforderlich, wenn sich die Rahmenbedingungen der Vorlage in der Zwischenzeit wesentlich geändert haben.

<sup>2279</sup> Rückwirkung bezeichnet die «Anwendung neuen (geltenden) Rechts auf Sachverhalte, die sich noch unter altem (mittlerweile ausser Kraft gesetztem) Recht zugetragen haben» (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 24 f.). Das Problem besteht darin, dass das Vertrauen eines Betroffenen in das geltende Recht enttäuscht wird und dieser im Wissen um die künftige Rechtslage womöglich anders gehandelt hätte (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *ibid.*, 24 f.). Eine solche «echte» Rückwirkung ist nur ganz ausnahmsweise zulässig (siehe zum Ganzen TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *ibid.*, 24–28). Rückwirkendes Verfassungsrecht ist nach TSCHANNEN allerdings «nur selten geeignet in individuelle Rechtspositionen einzugreifen», weshalb das Rückwirkungsverbot hierbei eine untergeordnete Rolle spiele (TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, N 336).

<sup>2280</sup> Siehe BGE 113 Ia 46, 60–62 E. 7b; zum Ganzen, m.w.H., SEFEROVIC, Die Kassation von mangelhaften Volksabstimmungen auf Bundesebene – «vorläufige Massnahmen» als Alternative zu BGE 138 I 61.

<sup>2281</sup> HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 768.

Zeitpunkt Wirkung entfalten. Da ein solches Vorgehen im Normalfall zu formal erscheinen mag,<sup>2282</sup> wäre es sinnvoll, ein solches Vorgehen wenigstens für jene Fälle vorzusehen, in denen das vorläufige amtliche Endergebnis ein sehr knappes Resultat ankündigt und sich der voraussichtliche Inhalt des Beschlusses noch nicht sicher abschätzen lässt. Es ist an dieser Stelle noch einmal daran zu erinnern, dass die Beschlussfeststellung als gebundenes Rechtshandeln der damit betrauten Behörde keinerlei Entscheidungsfreiheiten, weder in zeitlicher noch inhaltlicher Hinsicht, überlässt.

---

<sup>2282</sup> HANGARTNER/KLEY, *ibid.*, N 769.



**Fünfter Teil:**  
**Der Volksentscheid**



---

## § 25 Der Volksentscheid als Organakt

Der Volksentscheid<sup>2283</sup> ist ein rechtsverbindlicher<sup>2284</sup> Beschluss des Stimmvolks über die Annahme eines Antrags oder mehrerer Anträge.<sup>2285</sup> 920

Der Volksentscheid ist ein Organakt des Stimmvolks, der sich aus der Anwendung der Verfahrensbestimmungen auf die Gesamtheit der Stimmabgaben ergibt.<sup>2286</sup> 921

Der Volksentscheid «setzt» sich als Beschluss nicht einfach aus den einzelnen Stimmabgaben «zusammen», sondern ist als «einheitlicher» oder «ganzheitlicher» Rechtsakt, als «Gesamtakt»,<sup>2287</sup> zu qualifizieren.<sup>2288</sup> Das Stimmvolk gilt rechtlich als Urheber (*auctor*<sup>2289</sup>) des Rechtsakts Volksentscheid.

---

<sup>2283</sup> Als Entscheid, Entscheidung oder Beschluss (diese Begriffe werden in diesem Werk sinngleich verwendet) wird im Allgemeinen die Wahl zwischen Handlungsalternativen bezeichnet. In diesem Sinn zum Begriff «Entscheidung» KREBS, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 32; THIELE, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung, 11.

<sup>2284</sup> Ein Entscheid, auch ein Volksentscheid, impliziert nicht zwingend Rechtsverbindlichkeit, doch dürfte ein in einer Konsultativabstimmung ergangener Beschluss kaum je als «Volksentscheid» bezeichnet werden.

<sup>2285</sup> Inhalt und Wortlaut des positiven Beschlusses ist somit jener des Antrags (vgl. Komm ZH GG, § 23-GRIFFEL, N 9).

<sup>2286</sup> Siehe dazu oben N 874–876. Da es sich beim Stimmvolk um ein Kollegialorgan handelt (siehe oben N 117), kann der Volksentscheid auch als ein Kollegialakt bezeichnet werden, vgl. DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 38 und *passim*. Als Organakt unterscheidet sich der Beschluss rechtlich insbesondere von der Vereinbarung (DAGTOGLOU, *ibid.*, 84–89; vgl. bereits WALZ, Die «Vereinbarung» als Rechtsfigur des öffentlichen Rechts, 221–223). Zur vergleichbaren Abgrenzung des Beschlusses als Organakt vom Beschluss als mehrseitiges Rechtsgeschäft im Privatrecht siehe ERNST, Der Beschluss als Organakt.

<sup>2287</sup> Der Ausdruck «Gesamtakt» geht auf KUNTZE (KUNTZE, Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff) zurück (vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 27 Fn. 90).

<sup>2288</sup> ERNST, *ibid.*, 15, 40 und *passim*; so auch DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 87, 116 und *passim*; und AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes, 84; vgl. WALDKIRCH, Die freie Bildung des Volkswillens, 133. GIACOMETTI spricht ebenfalls von einem Gesamtakt, doch ist seine Formulierung irreführend: «[...] der Gesamtakt der Stimmberechtigten, der aus der Zusammenfassung der einzelnen voneinander differierenden Stimmgebungen hervorgeht [...]» (GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 208); und «ein aus den einzelnen Stimmabgaben sich zusammensetzender Gesamtakt» (GIACOMETTI, *ibid.*, 258).

<sup>2289</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 7.

- 922 Der Beschluss ist damit Organakt und nicht ein Akt einer Mehrheit oder Minderheit von Organwaltern.<sup>2290</sup> Soweit ordnungsgemäss erlassen, bindet der Volksentscheid den Staat als solchen.

## § 26 «Volkswille» und «vox dei»

### I. «Volkswille»

- 923 Nachdem bereits auf die Vieldeutigkeit der Bezeichnung «Volk» hingewiesen wurde, ist hier noch die Redeweise des Volksentscheids als Bekundung des «*Volkswillens*» aufzugreifen. Kann es so etwas wie einen «Willen» einer Personengruppe überhaupt geben? Aus unserem traditionellen Verständnis des Willens als «psychische Realität» und «innere Tatsache» eines einzelnen Menschen wäre die Übertragung auf ein Kollektiv ohne Weiteres zu verneinen.<sup>2291</sup> Die problematischen, überzogenen organozistischen Übertragungen dieser Vorstellung auf Völker als reale «Wesen» im 19. und anfangs 20. Jahrhundert wecken zusätzlich ernsthafte Bedenken, Personengruppen einen Willen zuzusprechen.
- 924 In der Philosophie wird unter dem Titel «kollektive Intentionalität»<sup>2292</sup> inzwischen jedoch auch das «Phänomen» behandelt, dass organisierte Personengruppen zu eigenen Intentionen gelangen können. Eigen sind diese, da sie sich von den Intentionen einiger, der Mehrheit oder gar aller ihrer Mitglieder unterscheiden. Aus diesem Grund wird einer solchen Personengruppe eine eigene Intentionalität attestiert.<sup>2293</sup> Es sind jeweils die Entscheidungsverfahren einer juristischen Person, die dazu führen, dass eine solche «Gruppenintention» entstehen kann. Die Verwendung des Begriffes «Wille» auf solche Phänomene erscheint fragwürdig. Wird

---

<sup>2290</sup> DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 130. AUBERTS und MAHONS Ansicht, dass nur die Stimmberechtigten, die für die Annahme der totalrevidierten BV gestimmt haben, genau genommen das in der Präambel der BV angesprochene Schweizervolk/Stimmvolk seien (siehe Aubert/Mahon Petit commentaire, Préambule-MAHON, N 9; und Aubert/Mahon Petit commentaire, Art. 1-AUBERT, N 15), muss deshalb dezidiert widersprochen werden.

<sup>2291</sup> Vgl. ERNST, Der Beschluss als Organakt, 40.

<sup>2292</sup> Ausführlich hierzu SCHMID/SCHWEIKARD, Kollektive Intentionalität.

<sup>2293</sup> Vgl. insbesondere LIST/PETTIT, Group Agency; PETTIT/SCHWEIKARD, Gemeinsames Handeln und kollektive Akteure; und PETTIT, Gruppen mit einem eigenen Geist.

dieser «Wille» einer juristischen Person zugeschrieben, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass seine eingeschränkte, übertragene Verwendung im Allgemeinen erkannt wird. Auf den Staat angewendet, erscheint die Bezeichnung «Staatswille» daher als vertretbar. Die Verwendung dieses Begriffes auf Beschlüsse eines Organs ist dagegen aus juristischer Sicht ungenau. Die Rede vom «Volkswillen» im Zusammenhang mit Volksentscheiden ist demnach zumindest irreführend und sollte vermieden werden.

Volksentscheide gelten aus mehreren Gründen nicht deshalb, weil sie von einer Mehrheit von Stimmberechtigten «im Sinne einer psychologischen Tatsache <gewollt>»<sup>2294</sup> werden. Erstens hängen sie einzig von den verfahrensrechtlichen Vorgaben ab, die jedoch auch so angelegt sein können, dass sich darin Minderheiten durchsetzen können.<sup>2295</sup> Zweitens erlauben es Volksabstimmungen dem Stimmberechtigten nur, zwischen einer eng begrenzten Auswahl (meistens zwei) Optionen auszuwählen. Damit ist nicht gesichert, dass der Stimmberechtigte seinen Willen in Bezug auf die betroffene Thematik ausdrücken kann: Wer den Status quo auf eine andere als die beantragte Weise ändern möchte, kann durch die Stimmgabe nicht seinen eigentlichen Willen äussern. Welche Optionen am Schluss zur Auswahl stehen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wählen die Stimmberechtigten zwischen als schlecht empfundenen Alternativen, ist bereits ein «Ja» oder «Nein» nur beschränkt die Äusserung ihres psychologisch tatsächlich Gewollten. Drittens muss sich aus allen diesen Annäherungen an die jeweiligen Willen der einzelnen Stimmberechtigten kein «Wille» des Organs ergeben, der auch nur von einem Stimmberechtigten gewollt wird.<sup>2296</sup> Im Grunde ist der Organakt von jeglichem

925

<sup>2294</sup> ERNST, Der Beschluss als Organakt, 40.

<sup>2295</sup> Das Verfahrensrecht kann selbstverständlich nicht Beliebiges vorsehen, soll das Ergebnis noch als (demokratischer) «Volksentscheid» verstanden werden können. Verfahren, bei denen sich eine Minderheit durchsetzen kann, können jedoch aus Motiven des Minderheitenschutzes oder des Föderalismus zulässig sein. Auf Bundesebene ist dies namentlich beim Erfordernis des Ständemehrs der Fall.

<sup>2296</sup> So WOLFF, Organschaft und juristische Person II, 247: «Dabei [beim Organwillen] handelt es sich aber um eine durchaus sekundäre, von der <Willenserklärung> des Organs auf das damit Gewollte rückschliessende Begriffsbildung. Solcher <Organwille> oder besser: solche <Organwollung> kann allerdings beim Einzelorgan mit einem psychischen Willen zusammenfallen. Häufiger ist sie überhaupt nicht Gegenstand irgendeines psychischen Willens, sondern ein sehr komplizierter Kompromiss, den genau genommen niemand gewollt hat.»; DAGTOGLOU geht diese Aussage dagegen zu weit (DAGTOGLOU, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, 128 Fn. 71).

psychischen Willen der ihn erlassenden Organwalter unabhängig; massgebend ist einzig sein verfahrensmässiges Zustandekommen.<sup>2297</sup>

- 926 Der Umstand, dass es sich beim Beschluss um einen Organakt handelt, hat einen gewissen Einfluss darauf, welches Gewicht der subjektiv-historischen Auslegung zukommen kann. Aus einer privatrechtlichen Perspektive umschreibt BUSCHE die Ausgangslage treffend:

«Der Beschluss hat eine eigene kollektive Prägung, die ihn von der individuellen Willensbekundung der Stimmberechtigten abhebt. Damit ist klar, dass es für die Zwecke der Beschlussauslegung auf die subjektiven Vorstellungen der Abstimmenden nicht (mehr) ankommen kann. Die Beschlussauslegung muss sich insgesamt an einem typisierenden (objektiven) Massstab orientieren.»<sup>2298</sup>

- 927 Daraus, dass ein Beschluss von niemandem im Sinne einer psychologischen Tatsache gewollt sein muss und dass ein Beschluss zudem aus sich widersprechenden Gründen zustande gekommen sein kann, ergibt sich, dass die individuellen Motive der Stimmenden für ihre jeweilige Willensäußerung nicht zugleich als Motive für das Zustandekommen des Beschlusses taugen. Beschlüsse müssen nicht aufgrund einer schlüssigen Argumentation, aufgrund eines «kleinsten gemeinsamen Nenners» hinsichtlich ihrer Begründung zustande kommen. Die Stimmenden stimmen auch bloss über einen Antrag, nicht über die hierzu vorgebrachten Argumentationen ab.<sup>2299</sup>
- 928 Damit soll nicht gleichsam durch die Hintertüre doch ein anderer Massstab für die Auslegung direktdemokratisch verabschiedeter Normen verlangt werden. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, dass bei der Auslegung einer solchen Norm den

---

<sup>2297</sup> Vgl. FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 207; UEBERWASSER, Das Kollegialprinzip, 39.

<sup>2298</sup> BUSCHE, Zur Rechtsnatur und Auslegung von Beschlüssen, 55.

<sup>2299</sup> Vgl. dagegen die Fiktion, dass die Gemeindeversammlung bei unterbliebener Diskussion mit der Annahme dessen Antrags auch die Begründung des Gemeinderates übernehme, in BGE 131 I 18, 20 f. E. 3.1: «Bestätigt die Gemeindeversammlung – wie im vorliegenden Fall – einen ablehnenden Antrag des Gemeinderates, kann in der Regel – sofern abweichende Voten nicht etwas anderes nahe legen – davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeversammlung dem Antrag und seiner Begründung zustimmt [...]. Im vorliegenden Fall fand an der Gemeindeversammlung – von zwei die Einbürgerung befürwortenden Voten abgesehen – keine Diskussion statt. Die Mehrheit der Stimmberechtigten folgte somit nicht nur dem Antrag des Gemeinderates, sondern machte sich auch dessen Begründung zu eigen.»

Motiven für die individuellen Willensäusserungen grundsätzlich keine Bedeutung zukommen muss.

Trotz all dieser Einwände ist die Redeweise vom Volkswillen verbreitet. In der rechtswissenschaftlichen Literatur,<sup>2300</sup> in Gerichtsurteilen<sup>2301</sup> und – wenn auch in geringerer Masse – in Rechtsnormen<sup>2302</sup> findet sie regelmässig Verwendung. Soweit auch in dieser Arbeit vom Volkswillen die Rede ist, dann ebenfalls im übertragenen Sinn und mit all den angesprochenen Einschränkungen. 929

## II. «Vox dei»

Laut LUHMANN besteht der «Kern aller klassischen Verfahrenslehren» im «Bezug auf Wahrheit oder wahre Gerechtigkeit als Ziel»; diese Ausrichtung des Verfahrens auf Wahrheitsfindung stellt er in der Folge dezidiert infrage.<sup>2303</sup> Eine solche Ausrichtung will Althistoriker BLEICKEN bei der direkten Demokratie erkennen, wenn er feststellt, dass der direktdemokratisch ausgedrückte Volkswille oft als «vox populi vox dei» und als «die Verkündung des apriorisch Richtigen» präsentiert werde, einem Mythos, von dem – wie er behauptet – jede Form der direkten Demokratie lebe.<sup>2304</sup> Dagegen weist KELSEN zu Recht darauf hin, dass die Weltanschauung der Demokratie der Relativismus ist; denn jedermanns politischer 930

<sup>2300</sup> Stellvertretend AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 538, 1201 und 1216; BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 94; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 1544; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 2102a, 2875 und 3620; ZEN-RUFFINEN, L'expression fidèle et sûre, 349 und *passim*; vgl. dazu auch SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 221.

<sup>2301</sup> Vgl. anstelle vieler BGE 139 I 2, 12 E. 5.7.4; BGE 138 I 171, 181 E. 4.3.3 und *passim*; BGE 136 II 539, 546 E. 2.3.

<sup>2302</sup> So setzt namentlich das StGB in seinem 14. Titel «Vergehen gegen den Volkswillen» unter Strafe. Ansonsten kommt der Ausdruck «Volkswille» in Gesetzestexten nur vereinzelt vor, etwa in BS IRG 26 III Erster Satz; FR PRG 102; BE Burgdorf V 24 II.

<sup>2303</sup> LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, 18 und *passim*. «Wahrheit» gemeint «im Sinne von einzig richtiger, alle überzeugender Lösung der Entscheidungsprobleme» (LUHMANN, *ibid.*, 20).

<sup>2304</sup> BLEICKEN, Die athenische Demokratie, 495.

Wille werde darin gleich eingeschätzt und auch die gegenteilige Meinung für möglich gehalten. Dem demokratischen Gedanken widerspreche demzufolge die Idee einer absoluten Wahrheit.<sup>2305</sup>

- 931 Soll die Stimme des Volkes *vox dei* sein – es gibt religiös anmutende Aspekte etwa bei der Verkündung des Volkswillens<sup>2306</sup> –, dann in dem Sinne, dass sie höchste Autorität für sich beansprucht. Das Volk als Souverän einigt, zeigt den Weg und beendet mit seinem autoritativen Urteil die politischen Debatten zum betreffenden Gegenstand. Richtigkeit, gar apriorische Richtigkeit, ist dafür entbehrlich. Mehr noch, wie aus KELSENS Zitat hervorgeht, wird Richtigkeit gar nicht angestrebt, denn es gibt keinen vorausgesetzten metaphysischen Rahmen, vor welchem ein Entscheid richtig oder falsch sein kann.
- 932 Das Pathos, das den Volksentscheid gerne umgibt, dürfte zu einem nicht geringen Teil damit zusammenhängen, dass dieser als autoritativ anerkannt werden will. Der (grundsätzlichen) Akzeptanz kommt laut LUHMANN denn auch eine wahrheitsähnliche Funktion zu.<sup>2307</sup>

---

<sup>2305</sup> «Gerade gegenüber solcher Diktatur enthüllt die Demokratie ihr tiefstes Wesen, zeigt sie ihren höchsten Wert. Weil sie den politischen Willen jedermanns *gleich* einschätzt, muss sie auch jeden politischen Glauben, jede politische Meinung, deren Ausdruck ja nur der politische Wille ist, gleichermassen achten. *Auch die gegenteilige Meinung muss man für möglich halten, wenn man auf die Erkenntnis eines absoluten Wertes verzichtet.* Der *Relativismus* ist daher die Weltanschauung, die der demokratische Gedanke voraussetzt.» (KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1. Auflage 1920), 31, Hervorhebungen belassen); vgl. auch KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie (2. Auflage 1929), 226; KELSEN, Foundations of Democracy, 33–39; und KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 370.

<sup>2306</sup> In diesem Sinne, in Bezug auf eine gängige Formel zur Verkündung des Ergebnisses einer Volksabstimmung, DIGGELMANN, «Der Souverän hat entschieden.» Nach KLEY/SEFEROVIC trägt «die direkt-demokratische Mitwirkung auch zivilreligiöse Züge» und werde «oft gar sakralisiert» (KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 194); so ist nach LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 342 der Volksentscheid «sakrosankt» und wirkt nach MÖCKLI, Direkte Demokratie, 354 wie ein «Gottesurteil». DIETSCHI schloss seine Dissertation (im Jahr 1926) mit den Worten: «Die Demokratie steht und fällt mit dem Glauben an das Volk. *Vox populi, vox dei.*» (DIETSCHI, Das Volksveto in der Schweiz, 158).

<sup>2307</sup> Der «Komplexität moderner Gesellschaften kann nur durch *Generalisierung* des Anerkennens von Entscheidungen Rechnung getragen werden. Es kommt daher weniger auf motivierte Überzeugungen als vielmehr auf ein motivfreies, von den Eigenarten individueller Persönlichkeiten unabhängiges (und insofern wahrheitsähnliches!) Akzeptieren an, das ohne allzuviel konkrete Information typisch voraussehbar ist.»

## § 27 Der Inhalt des Volksentscheids

### I. Inhalt des negativen Volksentscheids

Wie für die einzelne Stimmabgabe bereits ausgeführt, richtet sich ein Entscheid 933 auf die Annahme oder Verwerfung des zur Abstimmung stehenden Antrags. Wird der Antrag durch Volksentscheid verworfen, so hat das keine weitere rechtliche Bedeutung, als dass das Recht nicht im Sinne dieses Antrags abgeändert werden soll.<sup>2308</sup> Die Ablehnung hat rein formellen Charakter.<sup>2309</sup> Die Verwerfung des Antrags bietet weder «Anhaltspunkte für die Auslegung des bisherigen Rechtes»<sup>2310</sup> noch eine «verbindliche Wegleitung für die zukünftige Gesetzgebung»<sup>2311</sup>.

Die Ablehnung bedeutet auch nicht, dass der Status quo von den Stimmberechtigten gegenüber der beantragten Rechtslage «bevorzugt» wird. Es ist nämlich denkbar, dass die dem Antrag entsprechend angepasste Rechtslage grossmehrheitlich für besser befunden, aber beispielsweise als zu kostspielig taxiert wird. Auch wäre möglich, dass eine Mehrheit befürchtet, dass die beantragte Rechtsänderung nach Annahme möglicherweise einer noch besseren Lösung im Wege stünde. Auch aus dieser Überlegung ist es falsch, einen negativen Volksentscheid *per se* als Zustimmung zum Status quo umzudeuten.<sup>2312</sup> 934

---

(LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, 32, Verweis unterdrückt). «Der Begriff des Akzeptierens muss entsprechend formalisiert werden. Gemeint ist, dass Betroffene aus welchen Gründen immer die Entscheidung als Prämisse ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren.» (LUHMANN, *ibid.*, 33, Verweis unterdrückt).

<sup>2308</sup> Zum Ganzen aus privatrechtlicher Sicht siehe ERNST, Kleine Abstimmungsfißel, N 61. ERNST verweist dabei auf die Stimmformeln im antiken Rom: «Sehr anschaulich wird dies in den Stimmformeln, die man im antiken Rom benutzte, nämlich «Wie du beantragst» (U. R. = *uti rogas*) und «Für das Althergebrachte» (A. = *antiquo*).» ERNST, *ibid.* Allerdings muss nochmals betont werden, dass eine «Nein»-Stimme keine allgemeine Zustimmung zum Bestehenden oder eben «Althergebrachten» ausdrückt. Wer einen konkreten Antrag ablehnt, muss das Bestehende nicht befürworten.

<sup>2309</sup> BGer, Urteil 1C\_582/2016 vom 05.07.2017 in ZBI 119/2018 298, 303 E. 3.2.1.

<sup>2310</sup> So bereits DIETSCHI, Das Volksveto in der Schweiz, 158, mit Verweis auf Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>, Art. 123-BURCKHARDT, 821 (der Verweis geht auf eine ältere Auflage).

<sup>2311</sup> So bereits DIETSCHI, Das Volksveto in der Schweiz, 158 (Verweise unterdrückt).

<sup>2312</sup> Vgl. KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 191.

- 935 Aus rechtlicher Sicht hat der negative Volksentscheid daher grundsätzlich einzig die Bedeutung, dass der vorgelegte Antrag keine Rechtskraft erlangt. Da im Schweizer Staatsrecht kaum Karenzfristen<sup>2313</sup> vorgesehen sind, wird die Gesetzgebung durch einen negativen Volksentscheid – Rechtsmissbrauch vorbehalten – nicht eingeschränkt.
- 936 Fragen über die Bedeutung eines negativen Volksentscheids können sich dann ergeben, wenn die Antragstellung vom Volk in einer Vorabstimmung eingefordert worden war und das Gesetz darüber schweigt, was die Ablehnung einer in der Folge ausgearbeiteten Vorlage verfahrensrechtlich bedeutet. Konkret kann sich diese Situation namentlich bei einer Abstimmung über die Vorlage einer totalrevidierten Verfassung, eines aufgrund einer Planungsinitiative revidierten Plans oder bei einer Grundsatzabstimmung ergeben.<sup>2314</sup>
- 937 Für gewöhnlich bedeutet die Ablehnung, dass eine Norm keine Rechtskraft erlangen oder ein Akt nicht durchgeführt werden kann. Anders wirkt die Ablehnung bei dringlich erklärten Gesetzen; die Ablehnung erfolgt da in einer nachträglichen Volksabstimmung. Das dringlich erklärte Gesetz tritt damit sofort<sup>2315</sup> oder ein Jahr nach Inkrafttreten ausser Kraft (abrogative Wirkung des negativen Beschlusses)<sup>2316, 2317</sup>

## II. Inhalt des positiven Volksentscheids

- 938 Der Inhalt eines positiven Volksentscheids ergibt sich durch Auslegung des angenommenen Antrags. Dabei sind die gleichen Auslegungsgrundsätze wie bereits bei der Gültigkeitsprüfung des Antrags anzuwenden.<sup>2318</sup> Der Umstand, dass eine

---

<sup>2313</sup> Für bestehende Karenzfristen auf kantonaler und kommunaler Ebene siehe oben N 543.

<sup>2314</sup> Siehe dazu oben N 861.

<sup>2315</sup> GR GPR 92 II; ZH KV 37 III.

<sup>2316</sup> Siehe dazu oben N 366.

<sup>2317</sup> BV 165 II (dringlich erklärtes Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage) und BV 165 III Erster Satz (dringlich erklärtes Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage); FR KV 92 II; GE KV 70 II Erster Satz; NE KV 43 II Erster Satz; SH KV 34 II; BL Binningen V 11 V Zweiter Satz; siehe auch ZG GG 86 II: «Allgemeinverbindliche Erlasse treten nach Ablauf von sechs Monaten ausser Kraft, wenn sie nicht innert dieser Frist von der Gemeindeversammlung bestätigt werden.»

<sup>2318</sup> Zur Auslegung vgl. oben N 469–500 und insbesondere 496 f.

Norm durch ein direktdemokratisches Verfahren verabschiedet wurde, hat keinerlei Bedeutung für deren Auslegung.

Juristisch gesehen gibt es nur positive und negative Volksentscheide, das heisst 939 solche, mit denen in der Volksabstimmung ein Antrag entweder angenommen oder verworfen wurde.<sup>2319</sup> Eine hohe oder äusserst geringe Zustimmung ist rechtlich irrelevant. Auch die Höhe der Stimmbeteiligung hat rechtlich keine Bedeutung, da nirgends Beteiligungsquoten vorgesehen sind.

Kommt somit ein Volksentscheid gemäss den verfahrensrechtlichen Vorgaben zu- 940 stande, spielt es für seine rechtliche Geltung keine Rolle, wie gross der Rückhalt unter den Stimmberechtigten dabei war. Ein Volksentscheid, der ordnungsgemäss, aber unter grosser Stimmbeteiligung und mit der Zustimmung einer einzigen Stimme gefasst wurde, zeitigt rechtlich keine anderen Folgen als ein solcher, der mit hoher Stimmbeteiligung und grosser Zustimmung angenommen wurde.

Politisch hingegen wird die Höhe und Breite der Zustimmung im Urnsystem 941 vom Parlament häufig in seiner weiteren Gesetzgebungstätigkeit berücksichtigt.<sup>2320</sup> Diese Tatsache zeitigt Vorwirkungen auf das Abstimmungsverhalten («strategisches» oder «kompensatorisches» Stimmen);<sup>2321</sup> Angesichts der vermuteten Aussichtslosigkeit unterstützen Stimmberechtigte etwa eine Volksinitiative, obwohl diese nicht ihrem Willen entspricht und mit ernsthaften Unzulänglichkeiten behaftet ist – weil die Volksinitiative eine grundsätzlich begrüssenswerte Stossrichtung aufweist und das Parlament ihr Anliegen bei einem «Achtungserfolg» das Anliegen in irgendeiner Form aufnehmen dürfte.<sup>2322</sup> Ein solches Verhalten ist ein Spiel mit dem Feuer, das noch durch die auf die Erfahrung gestützte

<sup>2319</sup> Aus diesem Grund muss auch das Gegenmehr nicht festgestellt werden, vgl. oben N 882.

<sup>2320</sup> Vgl. ALBRECHT, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen*, 40; und HANGARTNER/KLEY, *Die demokratischen Rechte*, N 374; ferner auch APP, *Initiative und ihre Wirkungen auf Bundesebene seit 1974*, 199; und SIGG, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939*, 240 f.

<sup>2321</sup> Umgekehrt kann es ebenso als Folge einer verbreiteten Erwartung gesehen werden, dass das Parlament (bei knappen Resultaten) die Anliegen der Gegner berücksichtigt.

<sup>2322</sup> Empirische Studien bestätigen, dass bei Abstimmungen über Volksinitiativen auf Bundesebene kompensatorisches Abstimmen eine Rolle spielt (siehe GISIGER/MILIC/KÜBLER, *Compensatory Voting in Direct Legislation*, 119–121).

Erwartung befördert wird, dass das Parlament extreme Anträge bei ihrer Umsetzung weitgehend entschärfen wird.<sup>2323</sup>

- 942 Die Umsetzung von Volksentscheiden ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist immerhin darauf hinzuweisen, dass sich diese unbefriedigende Situation bei der Volksinitiative (wenig strikte Umsetzung und strategisches Stimmverhalten) auch daraus ergibt, dass die Antragstellung im Urnensystem mit grossem Aufwand verbunden ist, der Antrag ohne Berücksichtigung anderer Interessen ausgearbeitet werden kann, unabänderlich ist und neben der Möglichkeit eines parlamentarischen Gegenantrags keine inhaltlichen Korrekturen mehr vorgenommen werden können.

### III. Nichtergreifen eines direktdemokratischen Instruments als Volksentscheid?

- 943 Verschiedentlich wird das Nichtergreifen des fakultativen Referendums als stillschweigende Zustimmung des Stimmvolks zur parlamentarischen Vorlage ausgelegt.<sup>2324</sup> Ein solches Verständnis wird von der wohl herrschenden Lehre zu Recht abgelehnt.<sup>2325</sup> Das Tätigwerden des Organs ist ein Dürfen, keine Pflicht; als Min-

---

<sup>2323</sup> Vgl. auch GISIGER/MILIC, «Ja» stimmen und «Nein» wollen, 93 f.

<sup>2324</sup> So etwa IMBODEN, Die politischen Systeme, 32: «Um das Gesetz verbindlich werden zu lassen, bedarf es eines doppelten Einverständnisses; zum Ja der Volksvertretung muss das ausdrückliche Ja (obligatorisches Referendum) oder das stillschweigende Ja (fakultatives Referendum) des Volkes hinzukommen. Das Wesen des Referendums wird verkannt, wenn man es als «institutionalisiertes Misstrauensvotum» kennzeichnet. Das Referendum öffnet einen Weg des Zusammenwirkens von Volk und Behörden. Es ist eine Institution des Einverständnisses; es ist ein Element der konsiliaren Demokratie.»; siehe auch Komm BV 1874, Art. 89 Abs. 2-GRISEL, N 33; SAMELI, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, 343; WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers, 115. In diese Richtung geht auch die Bemerkung von TOBLER, es liege bei der Nichtergreifung des Referendums ein ähnlicher Tatbestand wie beim Zustandekommen einer stillen Wahl vor (TOBLER, Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen, 151 f.).

<sup>2325</sup> Siehe HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1029; KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 190, m.w.H.; RHINOW, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, 202 f. und 208 f., m.w.H.; dezidiert in diesem Sinn bereits FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 760 Fn. 37;

derheitenrecht der Organwalter ausgestaltet, kann aus dem Tätigwerden oder seines Unterlassens nichts geschlossen werden. Umso abwegiger erscheint die Gleichsetzung des Nichtergreifens eines Referendums mit einem inhaltlich bestimmten Beschluss (Annahme der Vorlage). Beschlüsse können nur ausdrücklich erfolgen.

## § 28 Rückkommen und Wiedererwägung

### I. Rückkommen auf einen Volksentscheid innerhalb der Versammlung

Auf ein verkündetes Abstimmungsergebnis innerhalb der Versammlung zurück- 944  
kommen und über das fragliche Geschäft nochmals abstimmen lassen darf ein  
Versammlungsleiter gemäss Bundesgericht aus Gründen der Rechtssicherheit und  
aus Interesse an einem geordneten Abstimmungsverfahren nur bei Vorliegen be-  
sonderer Umstände.<sup>2326</sup>

Solche besonderen Umstände können darin bestehen, dass die rechtmässige Fest- 945  
stellung eines Beschlusses zweifelhaft erscheint und angefochten wird.<sup>2327</sup>  
Verstösse gegen die Abstimmungsfreiheit, die im Verlauf einer Versammlung auf-  
getreten sind, müssen die Versammlungsteilnehmer nämlich, soweit zumutbar, so-  
fort, das heisst mündlich an der Versammlung selbst, beanstanden, ansonsten lau-  
fen sie Gefahr, aufgrund des Grundsatzes von Treu und Glauben (BV 5 III) das  
Recht auf Anfechtung der Abstimmung zu verwirken.<sup>2328</sup> Es kann deshalb vor-  
kommen, dass die Versammlungsleitung sich genötigt sieht, auf eine Abstimmung

---

ferner EICHENBERGER, Die oberste Gewalt im Bunde, 64; vgl. auch GROSZ, Entscheid-  
besprechung BGer, Urteil 2C\_121/2015, 967; vgl. auch Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>,  
Art. 89-BURCKHARDT, 712; und SALIS, Bundesgesetzgebung, 671.

<sup>2326</sup> BGE 104 Ia 428, 432 E. 3b.

<sup>2327</sup> GVP (ZG) 2018 135, 140 f. E. 6e; siehe auch Regierungsrat (AG), Entscheid vom  
09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 483 E. 4c/dd: «Solche besonderen Umstände sind  
etwa dann als erfüllt zu betrachten, wenn die Stimmzählenden einen nur mangelhaf-  
ten Überblick über das Versammlungslokal hatten, das Ergebnis offensichtlich knapp  
war und unter Protest entgegengenommen wurde.»; vgl. auch LEEMANN, Mitarbeit in  
der Gemeinde, 131.

<sup>2328</sup> BGer, Urteil 1C\_100/2019 vom 16.05.2019 E. 6.1; BGer, Urteil 1C\_528/2017 vom  
01.06.2018 in ZBl 120/2019 192, 194 E. 5.2; BGer, Urteil 1C\_596/2017 vom

oder auf ein Geschäft zurückzukommen, das Abstimmungsergebnis durch Nachzählung nochmals neu zu ermitteln, die Diskussion von Neuem zu eröffnen oder die Abstimmung zu wiederholen.<sup>2329</sup>

- 946 Es kann auch vorkommen, dass der Beschluss über ein traktandiertes Geschäft ein neues Licht auf ein an derselben Versammlung bereits behandeltes und beschlossenes Geschäft wirft und deshalb solche besonderen Umstände vorliegen, die es rechtfertigen, auf dieses zurückzukommen. Das Rückkommen hat von der Versammlung beschlossen zu werden.<sup>2330</sup> In einem solchen Fall beginnt die Verhandlung des Traktandums von Neuem; auch die unselbständigen Anträge, über die in der ersten Verhandlung bereits gestimmt worden war, dürfen wieder gestellt werden, worauf der Versammlungsleiter hinweisen sollte.

## II. Wiedererwägung eines Volksentscheids durch das Parlament

- 947 Als «Wiedererwägung» wird das Rückkommen auf einen rechtskräftigen Beschluss verstanden, wobei es sich dabei faktisch um die Beschlussfassung zu einem Geschäft handelt, zu dem bereits ein Beschluss ergangen ist.<sup>2331</sup> Etwas speziell gelagert ist der Fall einer Wiedererwägung eines Volksentscheids durch das Parlament. Dabei wird ein vom Volk verworfener Antrag vom Parlament nachträglich – kurz darauf – trotzdem eingeführt<sup>2332</sup> oder ein vom Volk angenommener

---

19.04.2018 E. 2.3; BGer, Urteil 1C\_582/2016 vom 05.07.2017 in ZBl 119/2018 298, 303 (mit Kommentar von Christoph Auer) E. 3.2.1; vgl. BGE 118 Ia 415, 417 f. E. 2a; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 291.

<sup>2329</sup> Vgl. Regierungsrat (AG), Entscheid vom 09.06.1999 in ZBl 101/2000 476, 483 E. 4c/dd. In den Kantonen Glarus und St. Gallen entscheidet der Versammlungsleiter im Falle solcher Beanstandungen vor Verhandlungsschluss, ob die Diskussion über einen Gegenstand neu eröffnet oder eine Abstimmung wiederholt wird (GL GG 72 II; SG GG 47).

<sup>2330</sup> GVP (ZG) 2018 135, 140 f. E. 6e; vgl. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 464.

<sup>2331</sup> Siehe dazu oben N 277.

<sup>2332</sup> Historisch gibt es hierfür stossende Beispiele, bei denen die Diskussion des Rechtsmissbrauchs durchaus ihre Berechtigung hat. Siehe die Beispiele bei KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden.

Antrag vom Parlament kurz darauf anhand eines nicht obligatorisch referendumspflichtigen Parlamentsbeschlusses abgeändert oder gar aufgehoben.<sup>2333</sup> Aus Mangel an Karenzfristen ist ein solches Vorgehen rechtlich grundsätzlich nicht untersagt. Das eigentliche Problem betrifft die Verfahrenssystematik: Das Volk (und die Stände) als höchstes Organ fällt im qualifizierten Verfahren der Volksabstimmung zum Antrag einen Entscheid, der in der Folge im Verfahren der einfachen Gesetzgebung materiell aufgehoben wird. Es bestünde zwar die Möglichkeit zur Ergreifung des Referendums, womit die Einführung wiederum von einem Volksentscheid abhängig wäre und damit im qualifizierten Verfahren zu gehen hätte.

Der springende Punkt ist hingegen, dass es bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen im Parlament wesentlich leichter ist, eine Vorlage im einfachen Gesetzgebungsverfahren zu verabschieden, als dieses dem Referendum und damit dem Volksentscheid zuzuführen.<sup>2334</sup> Wird dieser Vorteil vom Parlament konsequent – und unter Nichtbeachtung der gegenteiligen Verfassungskultur<sup>2335</sup> sowie der dadurch zu erwartenden politischen Kosten – ausgespielt, wird das verfassungsrechtlich festgelegte Machtgefüge aus den Angeln gehoben. Ein solches Verhalten ist verwerflich, ein darauf beruhender Akt kann rechtlich jedoch nur in Extremfällen als rechtsmissbräuchlich angefochten und aufgehoben werden.

948

---

<sup>2333</sup> Der Vertrauensschutz steht einem solchen Vorgehen nicht entgegen (vgl. FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, 249 f.); allenfalls kommt Privaten ausnahmsweise ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsfrist oder gar eine Entschädigung zu (vgl. KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 191 f., m.w.H.; und SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, N 150).

<sup>2334</sup> KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden, 188.

<sup>2335</sup> KLEY/SEFEROVIC, *ibid.*, 194 f.; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte, N 1027.



# **Ausblick**



---

## § 29 An der Schwelle zur Digitalisierung

Die vorliegende Arbeit hatte zum Ziel, die bestehenden direktdemokratischen Verfahren systematisch einheitlich zu erfassen. Sie ging der Frage nach, was die Essenz dieser Verfahren ausmacht, die bei einer allfälligen Weiterentwicklung zu bewahren wäre. Zum Abschluss soll der Blick wieder geweitet und auf mögliche Einflüsse technologisch sich abzeichnender Entwicklungsmöglichkeiten der direktdemokratischen Verfahren gerichtet werden. Ein solcher Ausblick muss punktuell und versuchsweise bleiben. Zu vieles erscheint unsicher und zu viele Möglichkeiten sind offen. Prognosen sind kaum möglich und wären auch ein zweifelhafter Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung. Zudem ist die theoretische Durchdringung der neuen Technologien und ihrer Auswirkungen namentlich in der hierfür besonders gut geeigneten politischen Philosophie noch nicht sehr weit gediehen.<sup>2336</sup> Trotzdem können bereits erste Eindrücke der neuen Entwicklungsperspektiven im Sinne von Gedankenexperimenten einzelne in der Arbeit vorgenommene Differenzierungen oder aufgezeigte Gegensätze in ein neues Licht stellen – eine sinnvolle Aufgabe für einen Ausblick.

949

Im Zentrum stehen im Folgenden die Entwicklungsperspektiven, die sich durch die Digitalisierung ergeben, da diese bereits eingesetzt hat und das Potenzial für tiefgreifende Änderungen in sich trägt. Das Augenmerk liegt dabei auf jenen Aspekten, die für das direktdemokratische Verfahren von grosser Bedeutung sind. In Bezug auf die Antragstellung interessiert, wie sichergestellt werden kann, dass nur relevante und gleichzeitig alle relevanten Anträge aus dem Volk der Volksabstimmung zugeführt werden.<sup>2337</sup> Zudem fragt es sich bei der Antragstellung, ob und allenfalls wie Anträge abgeändert und dadurch differenzierter und treffender

950

---

<sup>2336</sup> Vgl. SCHAAL, E-Democracy, 297–301.

<sup>2337</sup> Dieses rechtspolitische Ziel wurde häufig unter den wenig aussagekräftigen und vieldeutig verwendeten Begriff der «Verwesentlichung» gefasst (vgl. hierzu stellvertretend BOLZ, Volksrechte, 108 f.; SCHAFFHAUSER, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, 182–189; ferner BAUMGARTNER/BUNDI, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, 83; BRINER, Grundsatzentscheide, 72; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 637; RHINOW, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, 218; WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers, 34 f.; WÜTHRICH, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, 5).

gestellt werden können.<sup>2338</sup> Ähnliche Fragen stellen sich auch in Bezug auf die Stimmabgabe.

- 951 Ob und wie direkte Demokratie umgesetzt werden kann, war immer auch von äusseren Begebenheiten abhängig.<sup>2339</sup> Darunter fallen auch die technologischen Neuerungen. Diese verändern die Umsetzung und damit allen voran die Verfahren direkter Demokratie. Das Interessante an diesen Entwicklungsperspektiven sind aus Sicht dieser Untersuchung die neu aufgeworfenen Fragen, zu denen die Rechtsdogmatik Antworten finden und sich entsprechend fortentwickeln muss.<sup>2340</sup> Die Wünschbarkeit einer Digitalisierung von Verfahren oder Verfahrensschritten direkter Demokratie kann meiner Ansicht nach nur für konkrete Vorschläge adäquat diskutiert werden. In der hier gehaltenen Allgemeinheit der Diskussion und

---

<sup>2338</sup> Neben der Verwesentlichung ist die Differenzierung ein häufig genanntes Ziel bei der Fortentwicklung der direktdemokratischen Instrumente. So schreibt BOLZ mit Blick auf die am 01.01.1995 in Kraft getretene, totalrevidierte Berner Kantonsverfassung: «Im Vordergrund stand eine doppelte Kritik: Das Volk werde einerseits zu spät in den Entscheidungsprozess einbezogen; komme es schliesslich zum Urnengang, so stehe den Stimmberechtigten keine echte Gestaltungsmöglichkeit mehr zu: diese seien nur noch gehalten, entweder ein durch einen langen Prozess geschmiedetes Paket abzusegnen, oder aber einen politischen «Scherbenhaufen» anzurichten. Zahlreiche Kantone ermöglichen deshalb nun Grundsatzabstimmungen, welche es erlauben, das Volk frühzeitig in den Entscheidungsprozess über die künftige Ausgestaltung einer Vorlage einzubeziehen. Varianten-, Einzelpunkt- und Abstimmungen über Teile bestimmter Vorlagen sind die Antwort auf das Bedürfnis nach der Vermeidung von unheilvollen «Alles oder Nichts»-Fragestellungen. Die Stimmberechtigten sollen nicht wegen einzelner umstrittener Punkte eine ganze Vorlage verwerfen müssen. Dem Volk soll vielmehr die Möglichkeit geboten werden, vermehrt zwischen echten Alternativen auswählen zu können.» (BOLZ, Volksrechte, 109, Verweise und Hervorhebungen unterdrückt); vgl. auch BAUMGARTNER/BUNDI, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, 83 f.

<sup>2339</sup> Die Ausgestaltung der Demokratie hing immer auch vom Stand (und der Verbreitung) der Technik ab, was etwa daraus ersichtlich ist, dass ARISTOTELES für den idealen Staat verlangte, dass dessen versammelte Einwohnerschaft nicht grösser sein dürfe, als die Stimme eines Herolds erreichen könne (ARISTOTELES, Politik, 1326 b; vgl. STOLZ, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, 182).

<sup>2340</sup> REDLICHs Ausführungen, die er im Zusammenhang mit der Anpassung parlamentarischer Geschäftsordnungen macht, gelten ohne Weiteres auch für das hier interessierende direktdemokratische Verfahren: «Aber auch hier, wie in allen, das staatliche Leben erklärenden und ordnenden Begriffen, darf die Theorie nicht erstarren, muss sie hinsichtlich jener Erscheinungen, die historischer Fortbildung unterworfen sind, selbst entwicklungsfähig sein und fortentwickelt werden.» (REDLICH, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 791).

angesichts des gewählten Blickwinkels dieser Untersuchung kann die Frage der Wünschbarkeit offengelassen werden. Die Haltung der Lehre zu den sich abzeichnenden digitalen Entwicklungsmöglichkeiten ist durchaus ambivalent.<sup>2341</sup> Hier soll nur aufgezeigt werden, was aus einer verfahrensrechtlichen Sicht an diesen so verlockend erscheint. Es muss jedoch ein Anliegen jeder Fortentwicklung sein, dass die Neuerungen Lösungen zu bestehenden Problemen bieten, bestehende Stärken des Verfahrens nicht unterwandern oder gar infrage stellen und dass die mit ihnen verbundenen Nachteile jene der aktuellen Verfahren nicht überwiegen.

Die Digitalisierung und insbesondere die digitale Vernetzung haben auch die direkte Demokratie erreicht. Bisher erfassten sie erst Fragen am Rande des direkt-demokratischen Verfahrens, etwa jene, wie die Stimmberechtigten zu privaten und behördlichen Informationen zur Abstimmung gelangen, wie sie ihre Stimme bei einer Volksabstimmung abgeben können (E-Voting) oder wie die Behörden die Stimmen zählen und die Abstimmungsergebnisse ermitteln.<sup>2342</sup> Dadurch wurden die Instrumente und Verfahren direkter Demokratie von der Digitalisierung wohl berührt, blieben in ihrer Substanz jedoch unangetastet. 952

Mit der in Aussicht gestellten Einführung von E-Collecting dürfte sich dies jedoch ändern.<sup>2343</sup> Die massive Erleichterung der Unterschriftensammlung durch elektronische Mittel dürfte nicht nur die Funktion der Unterschriftensammlung unterminieren, sondern mittelbar auch die direktdemokratischen Instrumente und Verfahren grundlegend verändern.<sup>2344</sup> Damit gelangen wir an die Schwelle zu digitaler direkter Demokratie. Diese kann potenziell beinahe alle technischen, zeitlichen 953

---

<sup>2341</sup> Dass diese Chancen der Digitalisierung auch mit Risiken verbunden sind, ist in den bisherigen Debatten und Publikationen zu E-Voting ausgiebig thematisiert worden; vor allem Sicherheitsaspekte stehen hierbei im Vordergrund, wobei heute die Sicherheitsbedenken zu Recht überwiegen. Grundlegend zu den Chancen und Risiken digitaler Demokratie BARBER, *Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy*; zum E-Voting in der Schweiz vgl. anstelle vieler DUBUIS, *E-Voting*; SERDÜLT/DUBUIS/GLASER, *Elektronischer versus brieflicher Stimmkanal*; GLASER, *Der elektronisch handelnde Staat*, 266–291; KLEY/FELLER, *eVoting = eOak?*; KUONI, *E-Voting Case Law*; KUONI, *Neue internationale Standards für E-Voting*; zu den neuen elektronischen Kommunikationswegen der Behörden vgl. LANGER, *Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen*.

<sup>2342</sup> Für eine Übersicht über die Breite der Digitalisierung von Staatshandeln siehe GLASER, *Der elektronisch handelnde Staat*.

<sup>2343</sup> Zur Einführung von E-Collecting in der Schweiz vgl. BISAZ/SERDÜLT, *E-Collecting*.

<sup>2344</sup> BISAZ/SERDÜLT, *ibid.*

und physischen Beschränkungen heutiger direktdemokratischer Verfahren überwinden.

- 954 Charakteristisch für die sich am Horizont abzeichnende digitale Demokratie ist, dass bei der Beschlussfassung die physische Distanz zwischen den Stimmberechtigten keine Rolle mehr spielt. Die Stimmabgabe muss aus technischer Sicht nicht zwingend gleichzeitig erfolgen. Ein digitales Verfahren erfordert bei der Stimmabgabe keinen nennenswerten Aufwand vom Stimmberechtigten. Auch die Beschlussfeststellung könnte weitgehend automatisiert und ohne Zusatzaufwand erfolgen. Abstimmungen könnten daher jederzeit durchgeführt und ein Beschluss sofort gefällt werden. Damit geraten statt der technischen Machbarkeitsüberlegungen verstärkt die Verarbeitungskapazitäten der Stimmberechtigten als «natürliche» Hürden in den Fokus. Daraus ergibt sich unter anderem die Frage, wieviel direktdemokratische Mitentscheidung die Stimmberechtigten überhaupt wollen.
- 955 Es ist nicht verwunderlich, wenn in einem weiteren gedanklichen Schritt bereits danach gefragt wird, ob die Repräsentation in einer digitalen Demokratie überhaupt noch zeitgemäss wäre. So wird etwa als «Liquid Democracy» vorgeschlagen, dass der Wähler die Möglichkeit haben soll, bei der Beschlussfassung durch das Parlament über ein einzelnes Geschäft seine dem Repräsentanten abgegebene Stimme wieder zurückzunehmen und sie stattdessen (punktuell) selbst auszuüben – ein System, das die Trennung zwischen repräsentativer und direkter Demokratie «verflüssigte» (besser: flexibilisierte).<sup>2345</sup>

## § 30 Synthese von Versammlungs- und Urnensystem?

### I. Vor- und Nachteile des Versammlungs- und des Urnensystems

- 956 Die Digitalisierung und die digitale Vernetzung haben das Potenzial, die Demokratie im Allgemeinen und das direktdemokratische Verfahren im Besonderen tiefgreifend zu verändern. Durch die technischen Möglichkeiten wird nicht nur die Grenze zwischen repräsentativer und direkter Demokratie infrage gestellt, sondern

---

<sup>2345</sup> Vgl. BLUM/ZUBER, Liquid Democracy; SCHAAL, E-Democracy, 290–297; ferner FICHTER, Ich gebe dir meine Stimme.

auch – und das betrifft den Kern dieser Arbeit – jene zwischen direktdemokratischen Verfahren im Versammlungs- und solchen im Urnensystem.<sup>2346</sup>

Das sich eröffnende Entwicklungspotenzial an dieser Grenze soll im Folgenden in aller Kürze skizziert werden. Einleitend ist noch an die Vor- und Nachteile des Versammlungs- und des Urnensystems zu erinnern.<sup>2347</sup> 957

Das Versammlungssystem hat den Vorzug, dass die Versammlungsteilnehmer Anträge abändern und damit mitgestalten können.<sup>2348</sup> Die Versammlungsteilnehmer erhalten die notwendigen Informationen aus erster Hand, sie können Rückfragen stellen und eigene Ansichten direkt einbringen.<sup>2349</sup> Sie können das Verfahren der Beschlussfassung aktiv mitgestalten und miterleben – was der Akzeptanz der daraus hervorgehenden Beschlüsse zugutekommen dürfte.<sup>2350</sup> Das Versammlungssystem kann allerdings seine Vorteile nur in einem kleineren Gemeinwesen entfalten. Zum einen muss die Anzahl Stimmberechtigter so gering sein, dass sich diese in einer geeigneten Räumlichkeit versammeln können, und zum anderen – noch stärker einschränkend – sollte es für jeden Versammlungsteilnehmer auch realistisch sein, sich an der Diskussion zu beteiligen und Anträge zu stellen.<sup>2351</sup> 958

In Versammlungen müssen sich die Amtsträger vor das Volk stellen und für ihr Handeln geradestehen. Da die Versammlungen jedoch selten tagen und ihre Teilnehmer häufig wenig Einblicke in deren Arbeit haben, eignen sie sich nur sehr bedingt dazu, die Kontrollfunktion über die Amtsträger wahrzunehmen.<sup>2352</sup> 959

---

<sup>2346</sup> Vgl. auch LADNER/MEIER, Digitale politische Partizipation.

<sup>2347</sup> Ausführlicher dazu etwa BGE 121 I 138, 143 f. E. 4a; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 632–637; LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 95–101; SCHAUB, Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer?; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 22–30.

<sup>2348</sup> Vgl. auch AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 397; BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 632.

<sup>2349</sup> Vgl. BGE 121 I 138, 143 f. E. 4a; ferner BURGHERR, *ibid.*, 632 f.; STOLZ, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, 182–185.

<sup>2350</sup> Vgl. BGE 121 I 138, 143 f. E. 4a; ferner BURGHERR, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, 632.

<sup>2351</sup> Vgl. stellvertretend Komm ZH GG, § 3-REICH, N 9.

<sup>2352</sup> So ist man sich in der Wissenschaft einig, dass es der Gemeindeversammlung im Vergleich zu einem Parlament in bevölkerungsreichen Gemeinden schwerer fällt, die Gemeindeexekutive und -verwaltung effektiv zu beaufsichtigen (vgl. HÄNER, Gemeindeversammlung oder Parlament?; LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 96; Komm ZH GG, § 3-REICH, N 9).

Gleichzeitig dürfte gerade bei grösseren Versammlungen, namentlich auch bei Landsgemeindeversammlungen, die schlecht messbare psychologische und symbolische Dimension, welche daher rührt, dass die Regierung und Behörden der eindrucklichen Menge Stimmberechtigter Rechenschaft ablegen müssen, eine gewisse Vorwirkung zeitigen und diese zu einem mass- und verantwortungsvollen Umgang mit ihrer Macht bewegen.<sup>2353</sup>

- 960 Aus juristischer Sicht wird als Nachteil des Versammlungssystems insbesondere angeführt, dass die physische Präsenz zu einem fixen Zeitpunkt und die Dauer der Versammlung viele Stimmberechtigte aus sachfremden Gründen von einer Teilnahme ausschliessen.<sup>2354</sup> Häufig wird auch auf die geringe Beteiligung an Versammlungen hingewiesen<sup>2355</sup> und aus politikwissenschaftlicher Warte zudem auf die «(nicht repräsentative)» Zusammensetzung der Versammlungsteilnehmer.<sup>2356</sup> Problematisch ist jedenfalls, dass Interessengruppen angesichts der geringen Teilnehmerzahlen mit der Mobilisierung einer relativ kleinen Anzahl Unterstützer eine Versammlung dominieren können, was Beschlüsse zur Folge haben kann, welche die Mehrheit der Stimmberechtigten nicht unterstützen würde.<sup>2357</sup>

---

<sup>2353</sup> Pointiert dazu bereits WYRSCH: «Hier [in der Landsgemeinde] müssen Regierung und Behörden jedes Jahr sich sichtbar und irdisch in die Gewalt ihrer Wähler begeben und sich immer wieder neu bewähren, während sie dort [im Urnensystem] bloss als halbwegs mythologische Gestalten im Weihrauch der Parteipresse zu erscheinen belieben.» (WYRSCH, Zur Psychologie der Landsgemeinde, 562); vgl. auch LEUZINGER, Politik zum Heulen.

<sup>2354</sup> Stellvertretend BGE 121 I 138, 143 E. 4a.

<sup>2355</sup> Stellvertretend BGE 121 I 138, 143 E. 4a; AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, N 399 und 989.

<sup>2356</sup> Basierend auf Daten zu bloss einer Berner Gemeinde sind gemäss STADELMANN-STEFFEN/DERMONT in Versammlungen Männer im mittleren Alter stark übervertreten, junge Erwachsene und ältere Personen dagegen untervertreten. Demgegenüber stellen sie jedoch fest, dass die Repräsentation der Stimmberechtigten hinsichtlich der Vermögensverteilung in der Versammlung besser abgebildet werde als bei Urnenabstimmungen. Siehe zum Ganzen STADELMANN-STEFFEN/DERMONT, How Exclusive is Assembly Democracy?

<sup>2357</sup> LADNER, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 97.

Ein weiterer, von Juristen häufig hervorgehobener Nachteil betrifft die offene 961  
Stimmabgabe und damit die Nichtbeachtung des Stimmgeheimnisses.<sup>2358</sup> Bei  
knappen Ergebnissen, bei denen jeder Stimmberechtigte seine Stimme für alle er-  
kennbar äussern muss, kann dies ein gewichtiger Nachteil sein. Aus dieser Arbeit  
geht zudem hervor, dass das Versammlungssystem aus verfahrensrechtlicher Sicht  
sehr hohe Ansprüche an die Beteiligten, insbesondere an den Versammlungsleiter,  
stellt. Kein Merkmal der Versammlung ist dagegen das (ungenau) Schätzen der  
Stimmen, weshalb es auch nicht, wie dies häufig gemacht wird,<sup>2359</sup> als einer ihrer  
Nachteile angeführt werden kann.

Das Urnensystem ermöglicht es demgegenüber, nicht zuletzt dank der brieflichen 962  
Stimmabgabe, so gut wie allen Stimmberechtigten, ihre Stimme zu einer Vorlage  
abzugeben. Es eignet sich insbesondere, das Stimmgeheimnis zu wahren.<sup>2360</sup>

Die Schwächen des Urnensystems betreffen in erster Linie die Antragshäufung. 963  
So stechen nach dem Gesagten die fehlenden Differenzierungs- und Abänderungs-  
möglichkeiten bei der Antragstellung als Nachteile des Urnensystems heraus. Das  
Urnensystem ist darauf angewiesen, dass eine Antragshäufung schon vorgängig  
verhindert wird und bloss ein bis maximal drei Anträge zur Abstimmung gelangen.  
Hierbei kommt dem Parlament eine wichtige Rolle zu. Das Parlament hat jedoch  
eigene Interessen und diese können einem möglichst Erfolg versprechenden An-  
tragsentwurf entgegengesetzt sein. Es kann daher gut vorkommen, dass in der  
Volksabstimmung dem Status quo nicht eine der tatsächlich am meisten Erfolg

<sup>2358</sup> Stellvertretend BGE 121 I 138, 143 E. 4a, m.w.H.

<sup>2359</sup> So etwa BGE 121 I 138, 143 E. 4a, mit Verweis auf Literatur zum Sonderfall der Glarner Landsgemeinde, siehe dazu oben N 884.

<sup>2360</sup> Die Anonymität der Beschlussfassung muss nicht nur positiv beurteilt werden. So kontrastiert etwa KELSEN die Referendumsdemokratie, die sich «auf eine Abstimmung der einzelnen Bürger beschränken» müsse, mit der direkten («unmittelbaren») Demokratie, in der sich die Bürger in der Volksversammlung «in direkter gegenseitiger Berührung beraten» (KELSEN, Allgemeine Staatslehre, 356). Suggestiert wird häufig, dass die Einzelstimmen Partikularinteressen (im Gegensatz zum Gemeininteresse) ausdrückten und sich ihre Addition zu keinem dem Gemeinwohl verpflichteten Gemeininteresse zusammenfügen könne, so namentlich SCHMITT, Verfassungslehre, 244–246 und 277–282; bei der Besprechung der athenischen Demokratie und aus unterschiedlichem philosophischem Hintergrund moniert auch FARRAR: «[...] without the opportunity for collective discussion and deliberation, such procedures [ballot initiatives, recall procedures, referenda, and opinion polls] are neither demanding nor civic-minded; they simply aggregate the preferences of individual consumers.» (FARRAR, Power to the People, 187, m.w.H.).

versprechenden Vorlagen gegenübergestellt wird. Selbst im Idealfall gibt der geäußerte «Wille» des Stimmvolks nur kund, ob der Antrag oder der Status quo diesem mehr entspricht; wie nahe der Volksentscheid dem eigentlichen «Volkswillen» ist, bleibt dagegen weitgehend offen.

## **II. Die Aktualität des Versammlungssystems bei der Antragstellung**

### **A. Technische Möglichkeit einer permanenten «Versammlung»**

964 Technisch wäre es ein Leichtes, statt der schwerfälligen Verfahren des Urnensystems bei der Volksinitiative oder dem Volksreferendum den Stimmberechtigten andere, einfachere Formen der Antragstellung zur Verfügung zu stellen. Die digitale Demokratie könnte als eine permanente «Versammlung» der Stimmberechtigten im virtuellen Raum institutionalisiert werden – als eine Volksversammlung 2.0. Diese könnte es den Stimmberechtigten ermöglichen, jederzeit und in verschiedenen Stadien der politischen Beschlussfassung mitzuwirken. Die Digitalisierung eröffnet daher ungeahnte Möglichkeiten für die Einführung neuer direktdemokratischer Instrumente und Verfahren und sie erlaubt zudem einen Ausbau direkter Demokratie. Mit Blick auf die Stärken und Schwächen des Versammlungs- und des Urnensystems liegt es nahe, das Potenzial digitaler direkter Demokratie bei der Antragstellung anzusprechen.

### **B. Relevanz und Differenzierung der gestellten Anträge**

965 Wichtige Anforderungen an die Antragstellung führte DUBS auf, als er die Stärken der Kombination von Volksinitiative und -referendum besprach. Diese können auch als Anspruch an eine künftige Regelung aufgefasst werden:

«Das Volk ist nicht genöthigt, sich mit einer Frage zu beschäftigen, mit der es sich nicht beschäftigen will. Umgekehrt kann es absolut jede Frage und zu jeder ihm beliebigen Zeit selbst in die Hände nehmen und es braucht keine Lösung zu acceptiren, mit der es nicht einverstanden ist. Andererseits sagt das Volk nicht bloss Ja oder Nein, sondern es gibt Gründe an, warum ihm etwas nicht gefällt und es überrumpelt den Rath nicht mit einem plötzlichen Votum, sondern es avertirt denselben im voraus, dass es über einen

Gegenstand selbst entscheiden wolle, ihm jedoch dessen nochmalige Prüfung anheimstelle. So bleiben die beiderseitigen Stellungen in würdiger Weise gewahrt und es wird in jedem Spezialfalle für eine gründliche Prüfung einer angeregten Frage gesorgt.»<sup>2361</sup>

Obwohl diese Ausführungen nicht vollständig sind und auch die eine oder andere Frage aufwerfen, geben sie doch einen Eindruck davon, was die Regelung der Antragstellung bewirken sollte. Sehr wichtig erscheint mir der Anspruch, dass nur solche Anträge der Volksabstimmung zugeführt werden sollen, über welche das Stimmvolk auch beschliessen will (hier klingt die oben erwähnte «Verwesentlichung» bereits an). Dieser Aspekt ist als Erstes aufzunehmen.

### C. Erheblicherklärung statt Unterschriftensammlung?

Die heutige Hürde der Antragstellung im Urnensystem, nämlich die zeitlich beschränkte Sammlung von Unterstützungsbekundungen einer Mindestanzahl Stimmberechtigter, könnte die ihr zuedachte Funktion in einer digitalen direkten Demokratie womöglich nicht erfüllen – selbst wenn man die Frist und die Mindestanzahl verlangter Unterstützungsbekundungen anpassen würde. Die Hürde soll es ermöglichen, dem Stimmvolk den Puls zu fühlen und festzustellen, ob dem gestellten Antrag vom Stimmvolk die Bedeutung zugeschrieben wird, die eine Abstimmung darüber rechtfertigen würde. Wenn jedoch die Unterstützung mit geringstem Aufwand möglich ist, sich Interessengruppen zudem elektronisch vernetzen und ihre Mitgliederzahlen (zumindest in Verbindung mit weiteren organisierten Interessengruppen) die erforderliche Mindestanzahl für die Antragstellung erreichen, kann damit häufig keine Aussage über die vom Stimmvolk zugeschriebene Bedeutung des Antrags gemacht werden. Es stellt sich daher die Frage nach alternativen Mechanismen, um diese Filterfunktion zu übernehmen.

966

Die gleiche Funktion wie die Regelung mit dem Unterschriftenquorum erfüllt im Versammlungssystem die Erheblicherklärung eines Antrags durch die Versammlung selbst. Damit ist eine summarische inhaltliche Vorprüfung verbunden, welche die Stimmberechtigten vorzunehmen haben. Bei einer geringen Anzahl von Anträgen ist ein solcher Ansatz durchaus sinnvoll und könnte auch in einer digitalen direkten Demokratie ohne Weiteres umgesetzt werden. Die Schwäche dieses Ansatzes ist, dass alle Stimmberechtigten bereits mit einem Antrag konfrontiert werden, der allenfalls von vornweg chancenlos ist – eine Schwäche, die mit der Anzahl gestellter Anträge wächst. Immerhin lässt sich die Erheblicherklärung mit

967

---

<sup>2361</sup> DUBS, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, 36 f.

dem Erfordernis eines Unterschriftenquorums verbinden. Die Erheblicherklärung kann zwar unbedeutende Anträge ausscheiden und damit verhindern, dass das Stimmvolk darüber Beschluss fassen muss, doch ist dadurch wenig gewonnen, wenn es das Stimmvolk selbst ist, welches über die Erheblicherklärung befinden muss. Im Lichte der Volkssouveränität kann jedoch keine andere Instanz als das Stimmvolk mit der Erheblicherklärung beauftragt werden.

- 968 Eine Möglichkeit bestünde darin, eine Zufallsauswahl von Stimmberechtigten stellvertretend für das Stimmvolk über die Erheblichkeit eines Antrags entscheiden zu lassen – auch eine Minderheit dieser Zufallsauswahl könnte für die Erheblicherklärung als ausreichend festgelegt werden. Für eine Vorauswahl erschiene ein solcher Ansatz vielversprechend; je nach Grösse der Zufallsauswahl und je nach Stand der Diskussion zum Antrag wäre ein solcher Ansatz jedoch wohl zu grob.
- 969 Als Inspiration für einen Lösungsansatz könnte eine alte Institution dienen. In verschiedenen Landsgemeindekantonen der Alten Eidgenossenschaft kannte man sogenannte «Ratserweiterungen».<sup>2362</sup> Der Landrat, eine Art Repräsentativorgan, musste bei erhöhter Wichtigkeit eines Beschlussgegenstandes zur Beschlussfassung erweitert werden.<sup>2363</sup> Gewöhnliche Geschäfte wurden vom einfachen, wichtigeren vom zweifachen und die wichtigsten vom dreifachen Landrat beschlossen.<sup>2364</sup> Nach der gleichen Logik könnte das Verfahren der Antragstellung

---

<sup>2362</sup> BLUMER, Staats- und Rechtsgeschichte I, 285–289; HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts I, 244 Fn. 77; vgl. auch HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts III, 392 f.; PEYER, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, 51 f.; SCHULER, Das Schwyzerische Stimmrecht seit der Entstehung der alten Landsgemeinde bis zur Verfassungsrevision von 1848, 58 f.; STAUFFACHER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, 42.

<sup>2363</sup> Inwieweit es sich dabei in welchem Kanton und zu welcher Zeit um eine demokratische Institution handelte, kann dahingestellt bleiben – die Ratserweiterungen erfolgten durch Kooptation und dürften wenig zur Steigerung der Repräsentation beigetragen haben (siehe BRÄNDLE, Der demokratische Bodin, 128; HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts II, 279 f.).

<sup>2364</sup> Als zusätzliche und damit stärkste Erweiterung kannten einige Landsgemeindekantone eine Zeit lang die eigentümliche Institution der «Räth' und Landleute», bei der zusätzlich alle interessierten Landleute stimmberechtigt an der Ratssitzung des dreifachen Landrats teilnehmen konnten (RYFFEL, Die schweizerischen Landsgemeinden, 31 f.; vgl. auch LINDER, Die direkte Volksgesetzgebung im schweizerischen Staatsrecht, 9 f.; MÖCKLI, Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, 36).

strukturiert werden: Nachdem ein Antragsberechtigter oder eine erforderliche Anzahl Antragsberechtigter ein Antragsbegehren eingereicht haben, entscheidet eine (Mehrheit oder Minderheit einer) zufällige(n) Auswahl Stimmberechtigter, ob der Antrag aufzunehmen sei oder nicht. Wird er aufgenommen, soll eine (Mehrheit oder Minderheit einer) doppelt so grosse(n) Zufallsauswahl von Stimmberechtigten darüber befinden, ob der Antrag erheblich erklärt werden soll. Eine solche Kaskade ermöglichte es dem Parlament und interessierten politischen Gruppierungen, nachdem ein Antragsbegehren eine erste Hürde genommen hat, Stellung dazu zu nehmen. Dies könnte zu der von DUBS angesprochenen würdigen Wahrung der Stellung des Parlaments beitragen.

Mit der Erheblicherklärung würden Antragsbegehren zu selbständigen Anträgen. 970  
Antragshäufungen wären bereits an dieser Stelle möglich. Das Parlament hätte eine bestimmte Zeitspanne, um zum Geschäft und zum Antrag oder zu den Anträgen Stellung zu nehmen. Die anschliessende «virtuelle Versammlung» erlaubte allen Stimmberechtigten grundsätzlich die gleiche, allerdings nun «virtuelle» (schriftliche oder übertragene) Beteiligung wie bei einer Volksversammlung. Je nach Grösse der Versammlung könnten auch für die Antragstellung – wobei nur mehr unselbständige Anträge möglich wären – und die Abgabe von Diskussionsbeiträgen eine Mindestunterstützung durch eine Zufallsauswahl Stimmberechtigter vorausgesetzt werden. Der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Hier soll nur ein gedanklicher Anstoss gegeben werden, um sich der sich abzeichnenden Möglichkeiten bewusst zu werden. Deshalb erlaube ich mir, dies nicht weiter zu vertiefen, sondern so stehen zu lassen.

### **III. Die Aktualität des Urnensystems bei der Stimmabgabe**

Bei der Antragstellung steht das Versammlungssystem Pate. Anders ist es bei der 971  
Abstimmung. Es erschiene nämlich bedenkenswert, wie im Urnensystem gebräuchlich ein simultanes Abstimmungsverfahren statt ein – wie im Versammlungssystem gängig – sukzessives zu verwenden. Die Schwächen simultaner Verfahren dürften nämlich mit der Digitalisierung zumindest teilweise überwunden werden können.

Angesichts der hohen Wahrscheinlichkeit, dass sich Antragshäufungen ergeben 972  
könnten, erschiene es sinnvoll, dass die Stimmberechtigten die Anträge ihrer Prä-

ferenz entsprechend einordnen könnten und in der Folge das Abstimmungsergebnis daraus errechnet würde. PAPPENBERGER/WAHL hatten für einen solchen Fall die Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde – in ihrer Terminologie das «Schweizer Modell» – vorgeschlagen:

«Führt man das «Schweizer Verfahren» jedoch nicht sequentiell durch eine eigenständige Abstimmung auf jeder Stufe durch [als sukzessives Abstimmungsverfahren], sondern ermittelt das Ergebnis (z.B. EDV-unterstützt) nach einmaliger Angabe von Rangordnungen, entfällt dieses spezielle Problem und erschwert allgemein strategisches Verhalten, da bei der Angabe der individuellen Rangordnung nicht nur zwei aufeinanderfolgende, sondern sämtliche, letztlich ja weiter bestehenden, Abstimmungsstufen durchdacht werden müssen. Diese Variante, die komplette Präferenzordnung abzufragen, und darauf das Wahlverfahren anzuwenden, empfiehlt sich deshalb grundsätzlich bei mehrstufigen Verfahren.»<sup>2365</sup>

- 973 Natürlich handelt es sich hierbei nicht um die einzige Möglichkeit eines sinnvollen Abstimmungsverfahrens und auch dieses wäre wohl nicht ohne Schwächen. Für dieses Abstimmungsverfahren spräche immerhin der Anschluss an ein Abstimmungsverfahren, das in der Schweiz eine gewisse Geschichte hat.
- 974 In Bezug auf die Antwortoptionen ist eine digitale Demokratie aus einer rein technischen Sicht jedoch nicht an das binäre «Ja» oder «Nein» gebunden; es wäre möglich, Alternativoptionen graduell vorziehen zu lassen.<sup>2366</sup> Die Wahl zwischen einer Vielzahl von Alternativoptionen wäre technisch zu meistern.<sup>2367</sup> Bei der Konzeption neuartiger digitaler Verfahren lassen sich aus den mathematik- und wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen<sup>2368</sup> verschiedene Anforderungen ableiten, welche die Fairness des Ergebnisses der Verfahren besser als die heutigen zu garantieren vermöchten. Allerdings müssten sich auch die neuen Verfahren dadurch auszeichnen, dass sie für die Stimmberechtigten verständlich sind und

---

<sup>2365</sup> PAPPENBERGER/WAHL, Der manipulierbare Bundestag?, 649.

<sup>2366</sup> So könnte etwa ein einzelner Stimmberechtigter den ersten Antrag mit 56 % und den zweiten mit 44 % unterstützen respektive den ersten mit 6 Punkten und den zweiten mit 4 Punkten.

<sup>2367</sup> Auch in einem solchen Fall wäre es möglich, die einzelnen Optionen graduell zu bevorzugen und eine gewisse maximale Punktezahl zuzuweisen (z.B. O1: 8; O2: 2; O3: 0; O4: 0).

<sup>2368</sup> Für eine Übersicht über eine Vielzahl verschiedener Abstimmungsverfahren sowie deren Schwächen vgl. DIETHELM, Gemeinschaftliches Entscheiden; FELSENTHAL/NURMI, Voting Procedures for Electing a Single Candidate.

diese die Verfahrensschritte sowie die Berechnungen nachvollziehen und überprüfen können. Inwiefern alle an das Verfahren gestellten Ansprüche die Entwicklungsmöglichkeiten des direktdemokratischen Verfahrens hemmen werden, muss sich erst weisen.

## IV. Eine Synthese beim Stimmgeheimnis

Die Wahl zwischen Versammlungs- und Urnensystem gilt auch als eine Wahl zwischen offener und geheimer Abstimmung – selbst wenn die Reduktion des Versammlungssystems auf offene Abstimmungen bereits heute nicht ganz zutreffend ist. Eine digitale direkte Demokratie könnte auch diesbezüglich zu einer Abschwächung des Gegensatzes der beiden Systeme beitragen. 975

Im Versammlungssystem sind das Rede-, Antrags- und Beschlussrecht eng miteinander verbunden. Das Ideal sieht den Stimmberechtigten («Bürger») in einer staatstragenden Rolle, die ihm zugleich Rechte zur Gestaltung seines Staats und Pflichten gegenüber diesem auferlegt. Der Versammlungsteilnehmer gleicht weit mehr einem Parlamentarier<sup>2369</sup> als einem Wähler, der seine Repräsentanten alle 4 oder 5 Jahre wählen kann. Dieser ideale Versammlungsteilnehmer ist autonom – in jeder Hinsicht. Er akzeptiert die Autonomie der anderen Versammlungsteilnehmer, gibt sich mit seinen Voten zu erkennen und wandelt diese zu Anträgen um. Dieses *zoon politikon* scheut das Licht, die Öffentlichkeit, nicht. Es bewegt sich in einem Umfeld, das am Widerstreit von Ideen wächst und die Autonomie seiner Mitglieder anerkennt. Das Stimmgeheimnis erscheint darin verdächtig, vielleicht sogar unmoralisch – zumindest unnötig. Es gilt daher als Ausdruck von Schwäche und als Armutszeugnis für die demokratische Gesellschaft.<sup>2370</sup> 976

---

<sup>2369</sup> Vgl. EGV-SZ 1990 Nr. 11, 27, 29 f. E. 6b: «In allen schwyzerischen Gemeinden und Bezirken übt derzeit [...] die im Versammlungssystem amtierende Gemeindeversammlung auch die Funktion eines Parlamentes aus.»; STREIFF, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, 193, der auf die «parlamentsähnliche Stellung» der Gemeindeversammlung hinweist, die «gewissermassen den jedesmal neu konstituierten Grossen Gemeinderat dieser Gemeinde[...]» bilde.

<sup>2370</sup> Es gibt bei einer solchen Sicht auch eine direkte Verbindung zwischen Stimmpflicht und Offenheit der Abstimmungen: «Vom idealen Standpunkte aus betrachtet, stehen die offene und die obligatorische Wahl [die Stimmpflicht] nicht nur in keinem Gegensatz, sondern sie ergänzen einander geradezu. Indem der Bürger sein Wahlrecht obligatorisch ausübt, erfüllt er nur seine Staatsbürgerpflicht, und geschieht dies noch dazu

- 977 Diese idealisierte Sicht hat nicht erst heute einen schweren Stand. Wenn darauf hingewiesen wird, dass zwischen einer offen und einer geheim durchgeführten Abstimmung an einer Gemeindeversammlung mitunter eine grosse Diskrepanz bestehen könne,<sup>2371</sup> so ist heute der Verdacht nahe, dass eine offene Stimmabgabe eine verfälschte und eine geheime dagegen eine dem Willen entsprechende bedeute. Dieser Schluss ist nicht zwingend. Das Internet vergisst bekanntlich nichts: Da die Stellungnahmen, die Anträge und das Stimmverhalten des einzelnen Stimmberechtigten bei offenen Abstimmungen über die Zeit erhalten und nachvollzogen werden könnten, dürfte sich bei der skizzierten digitalen Form direkter Demokratie die Problematik des Stimmgeheimnisses neu und akzentuiert stellen.
- 978 Die Digitalisierung eröffnet in diesem Zusammenhang zwei Lösungswege. Auf der einen Seite kann sie die Anonymität sowohl auf alle Aspekte des Verfahrens ausweiten als auch auf einen einzelnen Bereich beschränken (sinnvollerweise auf die Abstimmung). Auf der anderen Seite lässt sie eine Möglichkeit zu, die bisher unrealistisch war: die Teilnahme von Stimmberechtigten unter einem Pseudonym. Pseudonymität ermöglicht es einer Person, auf einer digitalen Plattform im übertragenen Sinn eine Maske zu tragen. Bei den Handlungen auf der Plattform, zumindest ab der Zeit ihres Betretens und bis zu ihrem Verlassen, hat die Person einen einzigen, ihr zugeordneten Namen. Die zu erkennen gegebene Identität, das Pseudonym, erlaubt jedoch keine Rückschlüsse auf die Identität dieser Person ausserhalb dieser Plattform.<sup>2372</sup> Die Pseudonymität könnte einen weiteren Beitrag dazu leisten, den Gegensatz zwischen Urnen- und Versammlungssystem abzuschwächen. Doch gerade diese Variante lässt erkennen, wie wichtig es ist, dass solche digitalen Systeme den Zutritt ausschliesslich den Stimmberechtigten erlauben und die Informationen über sie sicher verschlossen halten. Dass ein solches Vertrauen in naher Zukunft gerechtfertigt sein wird, erscheint als äusserst zweifelhaft.

---

öffentlich, so wird diese seine Handlung durch die öffentliche Kontrolle auf eine sittliche Höhe erhoben, wo sie gewissermaßen von den Schlacken der Selbstsucht gereinigt erscheint.» (VUTKOVICH, Wahlpflicht, 23).

<sup>2371</sup> BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 463: «Erfahrungsgemäss unterscheiden sich bei umstrittenen Fragen die Ergebnisse einer offenen und einer geheimen Abstimmung gelegentlich stark.»

<sup>2372</sup> Grundlegend hierzu MOORE, Anonymity, Pseudonymity, and Deliberation.

## § 31 Schlussbetrachtung

Institutionen sind träge Gebilde. Sie ändern sich nur selten rasch und grundlegend. 979  
 Sie entwickeln sich mit der Zeit weiter und passen sich den neuen Gegebenheiten an. Die Digitalisierung ermöglicht grundlegende Neuerungen, aber sie zwingt das bestehende System direkter Demokratie grundsätzlich nicht dazu. Insofern gründet der Drang zur digitalen Demokratie in beachtlichem Mass auf dem Wunsch nach verbesserter und vereinfachter Teilnahme der Stimmberechtigten an den politischen Beschlussverfahren des Staats. Daneben werden die Regelungstatbestände jedoch auch komplexer, zahlreicher und verlangen nach Erledigung innert immer kürzer werdenden Fristen. Die rasante technische Entwicklung setzt den Staat unter Handlungsdruck, wobei die heutigen direktdemokratischen Verfahren vor diesem sich abzeichnenden Szenario schlecht vorbereitet erscheinen.

Die träge, evolutionäre Entwicklung von Institutionen gründet aber auch darauf, 980  
 dass Institutionen identitätsstiftend sind. Gerade im Falle der direkten Demokratie in der Schweiz ist dies der Fall. Die grundlegende Änderung solcher Institutionen kann daher Auswirkungen auf die Verbundenheit der Mitglieder mit ihrem Gemeinwesen haben. Neuerungen sollten daher unter weitgehender Beachtung der Kernideen hergebrachter, akzeptierter Institutionen entworfen und eingeführt werden. Könnten die digitalen direktdemokratischen Verfahren die an ein solches Verfahren gestellten Anforderungen sicherstellen – und hier bestehen ernsthafte Bedenken –, ergäben sich Entwicklungsmöglichkeiten, die wesentliche Vorteile mit sich bringen könnten.

Im Kern direktdemokratischer Beschlussfassung geht es meiner Ansicht nach 981  
 nicht darum, dass möglichst gute oder möglichst richtige Volksentscheide gefasst werden, sondern darum, dass die Stimmberechtigten Verantwortung für die von ihnen gefassten Volksentscheide übernehmen. Verantwortungsvolle Entscheidung ist zugleich Prämisse und Zweck des direktdemokratischen Verfahrens. Dies setzt einmal voraus, dass die Stimmberechtigten die Eignung des Verfahrens für eine richtige Feststellung des Volksentscheids akzeptieren. Die Stimmberechtigten müssen aber auch über das notwendige und ausgewogene Wissen zum anstehenden Geschäft, zu den Anträgen und den unterschiedlichen Standpunkten dazu verfügen. Weiter setzt verantwortungsbewusste Beschlussfassung voraus, dass die Stimmberechtigten genügend Zeit haben, sich selbst darüber klar zu werden, was ihre Haltung zu einem Antrag ist. Sie müssen Zeit haben, «darüber zu schlafen», wie sie abstimmen wollen. Zeit und Information dürften Aspekte sein, die mit dem Fortschreiten der Digitalisierung für das direktdemokratische Verfahren an Bedeutung gewinnen werden.



---

# Literaturverzeichnis

- AARGAUISCHER JURISTENVEREIN (Hrsg.), Festschrift für Dr. Kurt Eichenberger, alt Oberrichter, Beinwil am See, Zur Vollendung seines 80. Lebensjahres, Aarau 1990 (= Aargauischer Juristenverein, FS Eichenberger 1990).
- AEMISEGGER HEINZ/KUTTLER ALFRED/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999 (= VLP-Komm RPG).
- AFFOLTER URS, Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte, Dissertation Universität Zürich [1947], Zürich 1948 (= AFFOLTER, Die rechtliche Stellung des Volkes).
- ALBERTINI MICHELE, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungungsverfahren des modernen Staates, Eine Untersuchung über Sinn und Gehalt der Garantie unter besonderer Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Dissertation Universität Bern [1999], Bern 2000 (= ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör).
- ALBRECHT CHRISTOPH, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Dissertation Universität St. Gallen [2002], Buttikon 2003.
- APESTEGUIA JOSE/BALLESTER MIGUEL A./MASATLIOGLU YUSUFCAN, A Foundation for Strategic Agenda Voting, Games and Economic Behaviour 2014, 91–99.
- APP ROLF, Initiative und ihre Wirkungen auf Bundesebene seit 1974, SVPW Jahrbuch 1987, 189–206.
- APPERT KARL, Die Volksbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz, Dissertation Universität Freiburg i.Ü., Schwyz 1965.
- ARISTOTELES, Politik, Schriften zur Staatstheorie, übersetzt und herausgegeben von Franz F. Schwarz, Stuttgart 2010.
- ARN DANIEL, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, BVR 1989, 115–144.
- ARN DANIEL, Die Zuständigkeitsordnung im bernischen Gemeinderecht, Dissertation Universität Bern, Bern 1992.
- ARN DANIEL/FRIEDERICH UELI/FRIEDLI PETER/MÜLLER MARKUS/MÜLLER STEFAN/WICHTERMANN JÜRIG (Hrsg.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999 (= Komm BE GG).
- ARN DANIEL/STRECKER MIRJAM, Leitfaden zur Vorbereitung und Durchführung von Gemeindeversammlungen, nach bernischem Gemeinderecht, mit Fallbeispielen und Lösungen, Ausgabe 06.2009, <[https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeinderecht/arbeitshilfen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Gemeinderecht/Arbeitshilfen/agr\\_gemeinden\\_gemeinderecht\\_leitfaden\\_zur\\_vorbereitung\\_und\\_durchfuehrung\\_von\\_gemeindeversammlungen\\_de.pdf](https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeinderecht/arbeitshilfen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Gemeinderecht/Arbeitshilfen/agr_gemeinden_gemeinderecht_leitfaden_zur_vorbereitung_und_durchfuehrung_von_gemeindeversammlungen_de.pdf)> (19.11.2019) (= ARN/STRECKER, Leitfaden).
- ARX NICOLAS VON, Post-Demokratie, Die briefliche Stimmabgabe in der Schweiz, AJP 1998, 933–950.
- ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Dissertation Universität Zürich, Zürich 2016.
- ATTINGER PATRIZIA, Les initiatives populaires cantonales et le droit d’être entendu – un extrait, LeGes 2017, 117–126 (= ATTINGER, Les initiatives populaires cantonales et le droit d’être entendu).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuenburg 1967.

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Préface. In: AUER, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genf 1978, 11–14.
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Traité de droit constitutionnel suisse, Supplément 1967–1982, Neuenburg 1982 (= AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux, ZSR 1994 I, 295–330.
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Réforme des droits populaires fédéraux, AJP 1995, 990–1003.
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative. In: AUER, Auer 2001, Basel/Genf/München 2001, 1–18 (= AUBERT, L'évolution).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER KURT/MÜLLER JÖRG PAUL/RHINOW RENÉ A./SCHINDLER DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987–1996 (= Komm BV 1874).
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (= Aubert/Mahon Petit commentaire).
- AUBERT NICOLAS/AUER ANDREAS/SOMER EVREN, So besser nicht, Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund, AJP 2013, 659–674.
- AUER ANDREAS, Les droits politiques dans les cantons suisses, Genf 1978.
- AUER ANDREAS, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 1984 II, 1–110.
- AUER ANDREAS, Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle, À propos du traitement de l'initiative populaire « Pour la protection des locataires », ZBJV 1986, 209–248 (= AUER, Contre-projet indirect).
- AUER ANDREAS, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987 (= AUER, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève).
- AUER ANDREAS (Hrsg.), Sans délais et sans limites?, L'initiative populaire à la croisée des chemins, Basel/Genf/München 2001.
- AUER ANDREAS, Les limites imposées au gouvernement en matière de publicité politique, medialex 2002, 133–142.
- AUER ANDREAS, Les institutions de la démocratie directe en Suisse: une lente dégradation, LeGes 2004, 35–47 (= AUER, Les institutions de la démocratie directe en Suisse).
- AUER ANDREAS, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts. In: ZIEGLER/WÄLTI, Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich 2012, 19–37 (= AUER, Das Bild des Stimmbürgers).
- AUER ANDREAS, Les cantons comme piliers de la Confédération suisse. In: RÜSSELI/HÄNNI/HÄGGI FURRER, FS Jaag, Zürich 2012, 381–399.
- AUER ANDREAS, Bausteine einer Demokratietheorie vor dem Hintergrund des «Arabischen Frühlings». In: AUER, Demokratisierung im arabischen Raum, Zürich 2013, 121–134 (= AUER, Bausteine einer Demokratietheorie).
- AUER ANDREAS (Hrsg.), Demokratisierung im arabischen Raum, Zürich 2013.
- AUER ANDREAS, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht/Incongruités constitutionnelles helvétiques, ZSR 2013 I, 419–435 (= AUER, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht).
- AUER ANDREAS, Die Gültigkeit der Initiative «Mühleberg vom Netz», Rechtsgutachten, <[www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/content/dam/documents/portal/Me](http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/content/dam/documents/portal/Me)>

- dienmitteilungen/de/2013/03/2013-03-06-rechtsgutachten-auer-de.pdf> (19.11.2019) (= AUER, Rechtsgutachten Initiative «Mühleberg vom Netz»).
- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 3. A., Bern 2013 (= AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse I).
- AUGUSTIN ANGELA, Das Volk der Europäischen Union, Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin 2000.
- BARBER BENJAMIN R., Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy, Political Science Quarterly 1998, 573–589.
- BÄTSCHMANN BETTINA, Das Behördenreferendum in den Kantonen, LeGes 2017, 27–38.
- BATTELLI MAURICE, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Dissertation Universität Genf, Genf 1932 (= BATTELLI, Les institutions de démocratie directe).
- BAUMANN ANDREAS, Die Kompetenzordnung im aargauischen Gemeinderecht, Dissertation Universität Basel [1986], 2. A., Aarau 2001.
- BAUMANN ANDREAS, Aargauisches Gemeinderecht, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2017.
- BAUMANN-BRUCKNER MARIE-LOUISE, Stimmrecht und Volksabstimmungen. In: HANGARTNER, Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, 39–89.
- BAUMGARTNER CÉLINE/BUNDI CHRISTINA, Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, LeGes 2017, 83–96.
- BECK KONSTANTIN, Die Wahrscheinlichkeit paradoxer Abstimmungsergebnisse, Dissertation Universität Zürich, Bern 1993.
- BENTHAM JEREMY, Essay on Political Tactics, Containing Six of the Principal Rules Proper to be Observed by a Political Assembly, in the Process of Forming a Decision, London 1791.
- BENTHAM JEREMY/DUMONT ÉTIENNE, Tactique des assemblées législatives, Suivie d'un traité des sophismes politiques, tome I, Ouvrage extrait des Manuscrits de M. Jérémie Bentham, Jurisconsulte anglais, par Et. Dumont, Membre du Conseil Représentatif du Canton de Genève, Genf/Paris 1816 (= BENTHAM/DUMONT, Tactique des assemblées législatives).
- BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Dissertation Universität Bern [2002], Bern 2003.
- BETSCHART HEDY, Zum Stand des Schaffhauser Verfassungsrechts – geltendes Recht und laufende Verfassungsrevision. In: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen, FS 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, 71–98.
- BIAGGINI GIOVANNI, Das «Problem» des fehlenden europäischen Volkes, Verfassungstheoretische und -vergleichende Überlegungen zur europäischen Demokratie- und Verfassungsdiskussion. In: BOVAY/NGUYEN, FS Moor, Bern 2005, 3–20.
- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007 (= OFK BV).
- BIAGGINI GIOVANNI, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet. In: GOOD/PLATIPODIS, FS Auer, Bern 2013, 1–13.
- BIAGGINI GIOVANNI, External Voting, Wohin soll beim Auslandschweizerstimmrecht die Reise gehen?, ZBl 2013, 469–470.
- BIAGGINI GIOVANNI, Die Bundesverfassung. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 96–111.

- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. A., Zürich 2017 (= OFK BV<sup>2</sup>).
- BIAGGINI GIOVANNI, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite, ZBl 2019, 531–558.
- BIAGGINI GIOVANNI, Einheit der Materie: Rechtsregel oder Rechtsgrundsatz?, ZBl 2019, 1–2.
- BIAGGINI GIOVANNI/ACHERMANN ALEX/MATHIS STEPHAN/OTT LUKAS (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005.
- BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015.
- BIAGGINI GIOVANNI/HÄNER ISABELLE/SAXER URS/SCHOTT MARKUS (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich 2015.
- BISAZ CORSIN, Das Initiativkomitee. In: GOOD/PLATIPODIS, FS Auer, Bern 2013, 135–148.
- BISAZ CORSIN, Entscheidbesprechung des BGer 1C\_127/2013 vom 28.08.2013, ohne Erwägungen 1–4 publ. als BGE 139 I 292, AJP 2014, 248–252 (= BISAZ, Entscheidbesprechung BGE 139 I 292).
- BISAZ CORSIN, Appropriate Allocation of Authority in Diverse Democracies, The Boundary Problem of Democratic Theory, Societal Diversity, and Subsidiarity, ARSP 2015, 60–74 (= BISAZ, Appropriate Allocation of Authority).
- BISAZ CORSIN, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht, AJP 2015, 293–302.
- BISAZ CORSIN, Jugend- und Ausländermotionen, Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene, AJP 2016, 1356–1367.
- BISAZ CORSIN, Die Planungsiniziative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, Jusletter 03.10.2016 (= BISAZ, Die Planungsiniziative).
- BISAZ CORSIN, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz, Formen und Rechtsungleichheiten. In: GLASER, Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, 107–139 (= BISAZ, Das Ausländerstimmrecht).
- BISAZ CORSIN, Das Wahlrecht und die Wahlkreise. In: GLASER, Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018, 33–56 (= BISAZ, Das Wahlrecht).
- BISAZ CORSIN/SERDÜLT UWE, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, LeGes 2017, 531–545 (= BISAZ/SERDÜLT, E-Collecting).
- BLACK DUNCAN, The Theory of Committees and Elections, Boston 1987.
- BLEICKEN JOCHEN, Die athenische Demokratie, 4. A., Paderborn 1995.
- BLUM CHRISTIAN/ZUBER CHRISTINA ISABEL, Liquid Democracy, Potentials, Problems, and Perspectives, JPP 2016, 162–182.
- BLUMER JOHANN JAKOB, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, Erster Teil: Das Mittelalter, St. Gallen 1850 (= BLUMER, Staats- und Rechtsgeschichte I).
- BLUMER JOHANN JAKOB, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell, Zweiter Teil: Die neuere Zeit (1531–1798), Erster Band, St. Gallen 1858 (= BLUMER, Staats- und Rechtsgeschichte II/1).
- BMT BÄNZIGER, MENGIARDI, TOLLER & PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006 (= Komm GR KV).
- BOCHSLER DANIEL, The Marquis de Condorcet goes to Bern, Public Choice 2010, 119–131.

- BÖCKENFÖRDE ERNST-WOLFGANG, Organ, Organisation, juristische Person, Kritische Überlegungen zu Grundbegriffen und Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts. In: MENGER, FS Wolff, München 1973, 269–305.
- BÖCKENFÖRDE ERNST-WOLFGANG, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, Frankfurt a.M. 1986.
- BÖCKENFÖRDE ERNST-WOLFGANG, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Habilitationsschrift Universität Münster [1963/64], 2. A., Berlin 1998.
- BOLZ URS, Materialien und Kommentare. In: KÄLIN/BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 225–579.
- BOLZ URS, Volksrechte. In: KÄLIN/BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 105–128.
- BORBÉLY CORNEL, Der Grundsatz der geheimen Abstimmung, Unter besonderer Berücksichtigung des E-Voting, Dissertation Universität Zürich [2004], Bern 2005.
- BOVAY BENOÎT/NGUYEN MINH SON (Hrsg.), Mélanges en l'honneur de Pierre Moor, Théorie du droit – Droit administratif – Organisation du territoire, Bern 2005 (= BOVAY/NGUYEN, FS Moor).
- BRÄNDLE FABIAN, Der demokratische Bodin, Joseph Anton Stadler: Wirt, Demokrat, Hexenjäger, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 2008, 127–146.
- BRAUN NADJA, Stimmgeheimnis, Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Dissertation Universität Bern [2005], Bern 2006.
- BRINER LUKAS, Grundsatzentscheide (zweistufiges demokratisches Beschlussverfahren) am Beispiel der zürcherischen Gemeinde, Dissertation Universität Zürich [1973], Zürich 1974 (= BRINER, Grundsatzentscheide).
- BUCHER EUGEN/SALADIN PETER V. (Hrsg.), Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern/Stuttgart 1979.
- BÜELER HEINRICH, Die Entwicklung und Geltendmachung des Schweizerischen Volks-Initiativrechts, Dissertation Universität Zürich, Winterthur 1925.
- BUNDESKANZLEI, Bundesverfassung, Auslandschweizer, Stimmberechtigte und Ständeratswahlen, Sind die Kantone ohne Änderung der Bundesverfassung verpflichtet, Auslandschweizer Stimmberechtigte an ihren Ständeratswahlen teilnehmen zu lassen? Könnten sie vom einfachen Bundesgesetzgeber dazu verpflichtet werden?, VPB 2014, 1–57.
- BUNDESKANZLEI, Wegleitung zum Umgang mit offensichtlichen Übersetzungsfehlern bei Volksinitiativen, VPB 2016, 44–49.
- BURCKHARDT WALTHER, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Untersuchungen über die Eigenart des Privatrechts, des Staatsrechts und des Völkerrechts, Basel 1927.
- BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. A., Bern 1931 (= Burckhardt Komm aBV<sup>3</sup>).
- BURCKHARDT WALTHER, Methode und System des Rechts, Mit Beispielen, Zürich 1936.
- BURGHERR MARC, Versammlungsdemokratie in den Gemeinden, ZBl 2001, 617–639.
- BUSCHE JAN, Zur Rechtsnatur und Auslegung von Beschlüssen. In: JOOST/OETKER/PASCHKE, FS Säcker, München 2011, 45–57.
- BUSER DENISE, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, AJP 1995, 406–411.
- BUSER DENISE (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, Basel 2008.

- BUSER DENISE, *Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis*, 2. A., Basel 2011.
- BUTZ ROLF/ERN BRUNO, *Erfolgreich in der Gemeinde, Gemeindemanagement – eine Wegleitung für wirkungsvolle Mitarbeit*, Zürich 2006.
- CARATSCH RETO, *Die Initiative zur Verfassungsrevision, Rechtsvergleichend dargestellt, mit besonderer Berücksichtigung der französischen Verfassungsgeschichte seit 1789*, Dissertation Universität Zürich [1925], Zürich 1926.
- CARONI FLAVIA/VATTER ADRIAN, *Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument?, Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, LeGes 2016*, 189–210.
- CARONI MARTINA, *Geld und Politik, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*, Habilitationsschrift Universität Bern [2006], Bern 2009.
- CARONI MARTINA, *Herausforderung Demokratie*, ZSR 2013 II, 5–93.
- CARONI MARTINA/HESELHAUS SEBASTIAN/MATHIS KLAUS/NORER ROLAND (Hrsg.), *Auf der Scholle und in lichten Höhen, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre*, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2011 (= CARONI et al., FS Richli).
- CAVIEZEL IVO, *Die Volksinitiative im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*, Dissertation Universität Freiburg i.Ü., Freiburg i.Ü. 1990 (= CAVIEZEL, *Die Volksinitiative*).
- CAVIEZEL WERNER, *Die Wiedererwägung im bündnerischen Verwaltungsrecht*, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1975.
- CAVIN JEAN-FRANÇOIS, *Territorialité, nationalité et droits politiques*, Dissertation Universität Lausanne, Lausanne 1971.
- CHENEVAL FRANCIS, *Volksouveränität als Status-Funktion, Eine kleine politische Philosophie – nicht nur der Schweiz*, *Studia philosophica* 2012, 97–109.
- CHERBULIEZ ANTOINE-ÉLYSÉE, *De la démocratie en suisse*, Tome I, Paris/Genf 1843 (= CHERBULIEZ, *De la démocratie en suisse I*).
- CHRISTEN THOMAS, *Beständigkeit von Nutzungsplänen*, SJZ 1994, 225–235.
- CORBOZ PIERRE/CASANOVA HUGO/LOERTSCHER DENIS/VOLLERY LUC/GEINOZ ANTOINE/GÖKSU TARKAN/SCYBOZ PIERRE (Hrsg.), *Die neue freiburgische Verfassung 2005*.
- CRON PAUL, *Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, Dogmengeschichtliche Darstellung des Geschäftsordnungsrechtes von der Glaubensspaltung bis zur Gegenwart*, In den Hauptpunkten verglichen mit England und Amerika, Freiburg i.Ü. 1946.
- DAGTOGLOU PRODROMOS, *Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung*, Dissertation Universität Heidelberg [1958], Stuttgart 1960.
- DAL MOLIN-KRÄNZLIN ALEXANDRA/SCHNEUWLY ANNE MIRJAM/STOJANOVIC JASNA (Hrsg.), *Digitalisierung – Gesellschaft – Recht*, Zürich 2019.
- DEBRUNNER ALBERT, ΔHMOKPATIA [Erstveröffentlichung: 1947]. In: KINZL, *Demokratia*, Darmstadt 1995, 55–69.
- DECURTINS GION-ANDRI, *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie; mit vergleichenden Hinweisen auf das amerikanisch-kalifornische Recht*, Dissertation Universität Freiburg i.Ü., Freiburg i.Ü. 1992.
- DELLEY JEAN-DANIEL, *L'initiative populaire en Suisse, Mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne 1978 (=DELLEY, *L'initiative populaire*).

- DERENDINGER HANS, Die konsultative Volksbefragung. In: HAEFLIGER et al., FS Jeger, Solothurn 1973, 391–404.
- DEUTSCH KARL W., Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976.
- DIETHELM KAI, Gemeinschaftliches Entscheiden, Untersuchung von Entscheidungsverfahren mit mathematischen Hilfsmitteln, Berlin/Heidelberg 2016.
- DIETSCHI URS, Das Volksveto in der Schweiz, Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung, Dissertation Universität Bern, Olten 1926.
- DIGGELMANN OLIVER, «Der Souverän hat entschieden.», Zur Archäologie einer politischen Formel. In: GOOD/PLATIPODIS, FS Auer, Bern 2013, 15–21.
- DILLIER NOTKER, Aktuelle Fragen des Initiativrechts nach kantonalem Verfassungsrecht, VVGE (OW) 1991/1992, 251–302.
- DILLIER STEPHAN, Die politischen Rechte. In: CORBOZ et al., Die neue freiburgische Verfassung 2005, 179–203.
- DREIER RALF, Organlehre. In: KUNST/HERZOG/SCHNEEMELCHER, Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart/Berlin 1975, 1699–1709 (= DREIER, Organlehre).
- DRIZA MAURER ARDITA/BARRAT JORDI (Hrsg.), E-Voting Case Law, A Comparative Analysis, Farnham 2015.
- DUBACH RETO/MARTI ARNOLD/SPAHN PATRICK (Hrsg.), Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, Schaffhausen 2004 (= Komm SH KV).
- DUBS JAKOB, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Zürich 1868.
- DUBS JAKOB, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: dargestellt für das Volk, Erster Theil, Allgemeine Einleitung und Kantonalstaatsrecht, Zürich 1877 (= DUBS, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft I).
- DUBUIS ERIC, E-Voting, Fluch oder Segen?, digma 2015, 68–71.
- DUTTWEILER MAX, Das Stimmrecht in der Schweiz, Systematische Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Rechts, Dissertation Universität Zürich, Affoltern a. A. 1907.
- EGLI PATRICIA, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, ZBl 2006, 397–415.
- EHRENZELLER BERNHARD, Direkt, halbdirekt oder einfach: demokratisch?, ZBl 2016, 565–566.
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHAFFHAUSER RENÉ/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998 (= EHRENZELLER et al., FS Hangartner).
- EHRENZELLER BERNHARD/NOBS ROGER, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 2009, 1–31.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 (= SGK BV<sup>3</sup>).
- EICHENBERGER KURT, Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Dissertation Universität Bern, Zürich 1949.
- EICHENBERGER KURT, Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, ABbl 1953, 135–141.
- EICHENBERGER KURT (Hrsg.), Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986 (= Komm KV AG).

- EICHENBERGER KURT, Über Möglichkeiten und Grenzen der Totalrevision einer Kantonsverfassung, ZBI 1990, 1–14.
- EJPD/BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Die Informationspflicht des Bundesrates bei Abstimmungsvorlagen, Gutachten vom 4. Dezember 2006, VPB 2007, 1–8.
- ERNST WOLFGANG, Kleine Abstimmungsfiabel, Leitfaden für die Versammlung, Zürich 2011.
- ERNST WOLFGANG, Der Beschluss als Organakt. In: HÄUBLEIN/UTZ, FS Leenen, Berlin 2012, 1–42.
- ETTER CHRISTOPH, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde (unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden mit ordentlicher Organisation und Organisation mit fakultativer Urnenabstimmung), Dissertation Universität Zürich [1966], Zürich 1967.
- FARQUHARSON ROBIN, Theory of Voting, New Haven 1969.
- FARRAR CYNTHIA, Power to the People. In: RAAFLAUB/OBER/WALLACE, Origins of Democracy in Ancient Greece, Berkeley 2007, 170–195.
- FELSENTHAL DAN S./NURMI HANNU, Monotonicity Failures Afflicting Procedures for Electing a Single Candidate, Cham 2017.
- FELSENTHAL DAN S./NURMI HANNU, Voting Procedures for Electing a Single Candidate, Proving Their (In)Vulnerability to Various Voting Paradoxes, Cham 2018.
- FERRARI ALBERTO, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren, Eine kritische Betrachtung anhand von Fällen im Bund und im Kanton Zürich, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1982.
- FICHTER ADRIENNE, Ich gebe dir meine Stimme, So sieht die neue Politik aus: Die Zukunft der totgesagten Liquid Democracy hat eben erst begonnen, NZZ 17.05.2017, 38.
- FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- FLEINER FRITZ, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941.
- FLEINER FRITZ, Wandlungen der demokratischen Ideen. In: FLEINER, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 426–441.
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- FLEINER THOMAS/MISIC ALEXANDER, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 429–442.
- FLUELER KARL, Mangelhafte Gemeinde- und Bezirksbeschlüsse und ihre Überprüfung durch die schwyzerische Kassationsbehörde, Dissertation Universität Freiburg i.Ü. [1953], Lachen 1954 (= FLUELER, Mangelhafte Gemeinde- und Bezirksbeschlüsse).
- FORSTHOFF ERNST, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. A., München 1973.
- FRIEDERICH UELI, Gemeinderecht. In: MÜLLER/FELLER, Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2013, 143–264.
- FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Dissertation Universität Zürich [2018], St. Gallen/Zürich 2019.
- GÄCHTER THOMAS, Rechtsanwendung. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 384–391.
- GADAMER HANS-GEORG, Hermeneutik I, Wahrheit und Methode, Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, 5. A., Tübingen 1986.
- GALLIKER HANS-RUDOLF/KRONENBERG MÜLLER ROMANA/ROHR AUGUST/SCHIESSER FRITZ (Hrsg.), Wege zum neuen Glarnerland, Die Glarner Gemeindefreireform aus historischer und juristischer Sicht, Näfels 2012.

- GANDER PETER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBI 1990, 378–408.
- GANZ GEORGE, Die Behandlung des Volksbegehrens im Kanton Zürich, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1976.
- GEILINGER ROBERT, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1947.
- GIACOMETTI ZACCARIA, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.
- GIACOMETTI ZACCARIA, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Allgemeines Verwaltungsrecht des Rechtsstaates, 1. Band, Zürich 1960.
- GIGER HANS, Schleichende Aushebelung der Volksrechte am Beispiel der Energiewende, Rechtsprobleme im Spannungsfeld von Medien und Politik, Jusletter 09.05.2016.
- GISIGER JASMIN/MILIC THOMAS, «Ja» stimmen und «Nein» wollen, Kompensatorische Stimmenscheide bei Volksinitiativen. In: KÜBLER/GLASER/WALDIS, Brennpunkt Demokratie, Baden 2019, 82–96.
- GISIGER JASMIN/MILIC THOMAS/KÜBLER DANIEL, Compensatory Voting in Direct Legislation, Evidence from Switzerland, SPSR 2019, 103–127.
- GLASER ANDREAS, Das Verwaltungsreferendum – Betroffenenpartizipation zwischen demokratischer Legitimation und Rechtsstaat, ZBI 2012, 511–536 (= GLASER, Das Verwaltungsreferendum).
- GLASER ANDREAS, Der elektronisch handelnde Staat, E-Legislation, E-Government, E-Justice, ZSR 2015 II, 259–333.
- GLASER ANDREAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBI 2017, 415–436.
- GLASER ANDREAS (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017.
- GLASER ANDREAS (Hrsg.), Das Parlamentswahlrecht der Kantone, Zürich/St. Gallen 2018.
- GLASER ANDREAS/KLEY ANDREAS, Demokratie. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 35–54.
- GLASER ANDREAS/LEHNER IRINA, Moutier, quo vadis?, Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, AJP 2019, 452–462.
- GLASER ANDREAS/SERDÜLT UWE/SOMER EVREN, Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?, AJP 2016, 1343–1355 (= GLASER/SERDÜLT/SOMER, Das konstruktive Referendum).
- GMÜR HEIDI, Kein Umengang zum Zuwanderungsgesetz, Rasa-Initianten nehmen Lagebeurteilung vor, NZZ 08.04.2017, 19.
- GOOD ANDREA/PLATIPODIS BETTINA (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht: Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013 (= GOOD/PLATIPODIS, FS Auer).
- GRAF MARTIN, Die «allgemeine Volksinitiative» – ein Lehrstück missglückter Rechtssetzung, LeGes 2007, 343–342.
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/WYSS MORITZ VON (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (= Komm ParlG).
- GRISEL ETIENNE, Le mode de votation sur l'initiative populaire et le contre-projet en droit fédéral, ZBI 1979, 551–572 (= GRISEL, Le mode de votation).
- GRISEL ETIENNE, Les droits populaires au niveau cantonal. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 397–411.

- GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. A., Bern 2004.
- GRODECKI STÉPHANE, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Zürich 2008 (= GRODECKI, L'initiative populaire).
- GRODECKI STÉPHANE, La qualification juridique de l'acte d'invalidation d'une initiative populaire municipale genevoise, Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 juillet dans les causes 1C\_49/2010 et 1C\_51/2010, RDAF 2010 I, 508–517 (= GRODECKI, La qualification juridique de l'acte d'invalidation).
- GROSSEN DIETER/DÄPP STEFAN, Sonderregelungen für Staatsangehörige der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten. In: UEBERSAX et al., Ausländerrecht, Basel 2009, 135–152.
- GROSZ MIRINA, Entscheidbesprechung, Schweizerisches Bundesgericht, II. öffentlichrechtliche Abteilung, Urteil vom 11. Dezember 2015, 2C\_121/2015 i.S. Schulgemeinde St. Margrethen gegen A. und B.D., Tragen des islamischen Kopftuchs im Schulunterricht, AJP 2016, 958–973 (= GROSZ, Entscheidbesprechung BGer, Urteil 2C\_121/2015).
- GUHL THEO, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, Basel 1908.
- GUT-WINTERBERGER URSULA, Der Anteil von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung am Rechtssetzungsverfahren, Dissertation Universität Zürich, Grusch 1986.
- HAAB CHRISTOPH, Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung, ZBI 1976, 377–385.
- HAAB CHRISTOPH, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1984.
- HAAB RICHARD, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage), Die Einführung im Kanton Basel-Landschaft anlässlich der Erprobung an der Doppelabstimmung über das Sonntagsschiessverbot, Zürich 1989 (= HAAB, Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung).
- HAAB RICHARD/HAAB CHRISTOPH, Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag, Kritische Würdigung der Vorschläge der nationalrätlichen Kommission Cevey und Vergleich mit dem Verfahren Basel-Land, ZBI 1981, 509–521.
- HAEFLIGER HANS/JÄGGI PETER/KÄMPFER WALTER/MONTEIL VICTOR/REINHARDT FRITZ (Hrsg.), Festgabe Franz Josef Jeger, Solothurn 1973 (= HAEFLIGER et al., FS Jeger).
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich 2016.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich 2016.
- HAGMANN HANS/HORBER FELIX (Hrsg.), Die Geschäftsordnung im Parlament, kommentiert am Beispiel des Zuger Stadtparlaments, Zürich 1998 (= Komm ZG Zug GSO).
- HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, Allgemeines Staatsrecht, 5. A., Basel 2013.
- HALTERN ULRICH R., Was bedeutet Souveränität?, Tübingen 2007.
- HÄNER ISABELLE (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zürich, Basel, Genf 2003.
- HÄNER ISABELLE, Gemeindeversammlung oder Parlament?, NZZ 15.09.2004, 59.

- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (= Komm ZH KV).
- HÄNER ISABELLE/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich 2008.
- HANGARTNER YVO, Ausländer und schweizerische Demokratie, ZSR 1974 I, 121–144.
- HANGARTNER YVO (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Referate und ausgewählte Unterlagen des Verwaltungskurses vom 14. Oktober 1977, St. Gallen 1978.
- HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980.
- HANGARTNER YVO, 1798–2000 und ?, Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht. In: SCHOTT/PETRIG SCHULER, FS Soliva, Zürich 1994, 127–145 (= HANGARTNER, Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht).
- HANGARTNER YVO, Das Stimmrecht der Auslandschweizer. In: ZEN-RUFFINEN/AUER, FS Aubert, Basel/Frankfurt a.M. 1996, 241–253.
- HANGARTNER YVO, Interventionen eine Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, AJP 1996, 270–277.
- HANGARTNER YVO, Altersgrenzen für öffentliche Ämter, ZBI 2003, 339–351.
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (= HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte).
- HÄNNI PETER (Hrsg.), Mensch und Staat = L'homme et l'Etat, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Freiburg i.Ü. 2003 (= HÄNNI, FS Fleiner).
- HANSEN MOGENS HERMAN, Was Athens a Democracy?, Popular Rule, Liberty and Equality in Ancient and Modern Political Thought, Copenhagen 1989.
- HANSEN MOGENS HERMAN, The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes, Structure, Principles, and Ideology, Oxford et al. 1991.
- HÄUBLEIN MARTIN/UTZ STEPHEN (Hrsg.), Rechtsgeschäft, Methodenlehre und darüber hinaus, Liber Amicorum für Detlef Leenen zum 70. Geburtstag am 4. August 2012, Berlin 2012 (= HÄUBLEIN/UTZ, FS Leenen).
- HECKENDORN URSCHELER LUKAS/PETERS ANNELOT (Hrsg.), Rapports suisses présentés au XVIIIe Congrès international de droit comparé, Washington, du 25 juillet au 1er août 2010, Genf/Zürich/Basel 2010.
- HECKSCHER ALBERT GOTTLIEB, Bidrag til Grundlæggelse af en Afstemningslære, Om Methoderne ved Udfindelse af Stemmefflerhed i Parlamentet (Afstemning over Ændringsforslag m. v.), ved Valg og i Domstole, Dissertation Universität Kopenhagen, Kopenhagen 1892.
- HEFTI-SPOERRY URSULA, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Dissertation Universität Zürich [1958], Goldach 1959.
- HEINIGER ERNST, Der Gemeinderat, Ein Beitrag zum schweizerischen Gemeinderecht, Dissertation Universität Zürich [1953], Zürich 1957.
- HELG FELIX, Die schweizerischen Landsgemeinden, Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Dissertation Universität Zürich [2006], Zürich 2007.
- HETTICH PETER, Handlungsformen. In: BIAGGINI et al., Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, 823–857.

- HEUSSER PIERRE, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Dissertation Universität Zürich [2000], Zürich 2001.
- HILLER CHRISTOPH, Die Stimmrechtsbeschwerde, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1990.
- HILTY CARL, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, AöR 1887, 167–219 und 367–440.
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813, Basel 1920 (= HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts I).
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Zweiter Band: Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848, Basel 1929 (= HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts II).
- HIS EDUARD, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Dritter Band: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, Register zu Band I–III, Basel 1938 (= HIS, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts III).
- HOFER BRUNO, Die Volksinitiative als Verhandlungspfad, SVPW Jahrbuch 1987.
- HOFFMANN-NOWOTNY URS HENRYK, Einzelinitiative und Volksmotion, Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonaler Verfassungsrevisionen, ZBl 2001, 449–474.
- HOHL ANDREAS, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1989.
- HORLACHER MAJ-BRITT, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Dissertation Universität Zürich [2017], Zürich/Basel/Genf 2018 (= HORLACHER, Die politischen Rechte der Auslandschweizer).
- HOSTIOU RENÉ (Hrsg.), La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, Journée d'études, Nantes 6 octobre 2006, Paris 2007.
- HUBER EUGEN, Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Erstes Heft: Einleitung. Personen und Familienrecht, Bern 1901 (= HUBER, Erläuterungen).
- HUBER HANS, Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen gemäss Art. 30 Abs. 2 der Zürcher Kantonsverfassung, ZBl 1976, 177–192 (= HUBER, Die Formulierung der Abstimmungsfragen bei Eventualabstimmungen).
- HUGENSCHMIDT CRISPIN, Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Kalifornien/USA unter Berücksichtigung wahrnehmungspsychologischer und kommunikationswissenschaftlicher Aspekte, Dissertation Universität Basel [2000], Basel 2001 (= HUGENSCHMIDT, Einheit der Materie).
- HURST ROBERT, Der Grundsatz der Einheit der Materie, Dissertation Universität Zürich, Zürich 2002.
- HUSER MARTIN, Stimmrechtsgrundsätze und Urnenabstimmungsverfahren, dargestellt am Beispiel der eidgenössischen und st. gallischen Volksabstimmungen, Dissertation Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1983.
- HUWYLER FRIEDRICH, Die Beratungspflicht der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 1972, 119–128.
- HUWYLER FRIEDRICH, Das Recht der Volksinitiative in den Bezirken und Gemeinden des Kantons Schwyz, EGV-SZ 1986, 157–180.
- HUWYLER FRIEDRICH, Gemeindeorganisation des Kantons Schwyz, Gesetz mit Begleiterlassen, Wegleitung, Schwyz 2009.

- IM HOF ULRICH, Die Viersprachigkeit der Schweiz als Minoritätenproblem des 19. und 20. Jahrhunderts. In: JUNKER/GILG/REICH, FS Gruner, Bern 1975, 57–76 (= IM HOF, Die Viersprachigkeit der Schweiz).
- IMBODEN MAX, Die Organisation der schweizerischen Gemeinden, ZBl 1945, 353–357; 377–383.
- IMBODEN MAX, Die politischen Systeme [Erstveröffentlichung: 1962]. In: IMBODEN, Staatsformen – Politische Systeme, Basel/Stuttgart 1974, 3–130.
- IMBODEN MAX, Staatsformen – Politische Systeme, Basel/Stuttgart 1974.
- IMBODEN MAX/KÄGI WERNER/LAUTNER JULIUS G./NEF HANS/NIEDERER WERNER/OFTINGER KARL (Hrsg.), Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti, Zürich 1953.
- IURISTISCHE FAKULTÄTEN DER SCHWEIZERISCHEN UNIVERSITÄTEN (Hrsg.), Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948.
- JAAG TOBIAS, Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat, Zur Dissertation von Christoph Haab, ZBl 1985, 72–76.
- JAAG TOBIAS/RÜSSLI MARKUS/JENNI VITTORIO (Hrsg.), GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017 (= Komm ZH GG).
- JACQUEMOUD CAMILLA, Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives, Le principe, les titulaires, la portée et les modalités, Jusletter 27.05.2019.
- JAGMETTI RICCARDO, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1921.
- JAGMETTI RICCARDO L., Der Bürger im Entscheidungsprozess. In: MÜLLER, FS Eichenberger 1982, Basel 1982, 363–373.
- JELLINEK GEORG, System der subjektiven Rechte, Freiburg im Breisgau 1892.
- JELLINEK GEORG, Allgemeine Staatslehre, 3. A., Berlin 1914.
- JOHNSON LEWIS JEROME, The Initiative and the Referendum, An Effective Ally of Representative Government, 6. A., Boston 1911.
- JOOS EDUARD, Ein Stadtstaat erfindet Kantonsstrukturen, Schaffhauser Verfassungsgeschichte seit 1798. In: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen, FS 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, 27–57.
- JOOST DETLEV/OETKER HARTMUT/PASCHKE MARIAN (Hrsg.), Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 70. Geburtstag, München 2011 (= JOOST/OETKER/PASCHKE, FS Säcker).
- JORIO TINO, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2015 (= JORIO, Komm ZG GO RR und GO KR).
- JOSEPH SARAH/CASTAN MELISSA, The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary, 3. A., Oxford 2013.
- JUNKER BEAT/GILG PETER/REICH RICHARD (Hrsg.), Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern 1975 (= JUNKER/GILG/REICH, FS Gruner).
- JURISTEN-FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT LEIPZIG (Hrsg.), Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Dr. jur. Otto Müller zum 14. Mai 1892, Leipzig 1892 (= Juristen-Fakultät der Universität Leipzig, FS Müller).
- JUSTIZ-DEPARTEMENT DES KANTONS SOLOTHURN (Hrsg.), Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Beiträge solothurnischer Juristen und Historiker, Solothurn 1981 (= Justiz-Departement des Kantons Solothurn, FS 500 Jahre Solothurn im Bund).

- KÄGI WERNER, Demokratie, Gleichheit und Egalitarismus, Die Schweiz – ein nationales Jahrbuch 1954, 36–45.
- KÄLIN WALTER/BOLZ URS (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995.
- KAUFMANN CHRISTINE/GLASER ANDREAS, Der moderne Verfassungsstaat. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 8–34.
- KELLENBERGER MAX, Die Landsgemeinden der schweizerischen Kantone, Ein verfassungsgeschichtlicher Überblick seit 1900, Dissertation Universität Zürich [1956], Winterthur 1965.
- KELLER ALBERT, Das Volksinitiativrecht nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1889.
- KELSEN HANS, Foundations of Democracy, Ethics 1955, 1–101.
- KELSEN HANS, Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg v. d. Höhe/Berlin/Zürich 1966 [Erstveröffentlichung: 1925].
- KELSEN HANS, Verteidigung der Demokratie, Abhandlungen zur Demokratietheorie, Tübingen 2006.
- KELSEN HANS, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1. Auflage 1920). In: KELSEN, Verteidigung der Demokratie, Tübingen 2006, 1–33.
- KELSEN HANS, Vom Wesen und Wert der Demokratie (2. Auflage 1929). In: KELSEN, Verteidigung der Demokratie, Tübingen 2006, 149–228.
- KEMMLER KLAUS, Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages, Dissertation Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen 1969.
- KIENER REGINA, Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 206–236.
- KIENER REGINA/RÜTSCHKE BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. A., Zürich 2015.
- KINZL KONRAD H. (Hrsg.), Demokratia, Der Weg zur Demokratie bei den Griechen, Mit einer Einleitung von Kurt A. Raaflaub, Darmstadt 1995.
- KLAUS EMIL, Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1906.
- KLEY ANDREAS, Grundpflichten Privater im schweizerischen Verfassungsrecht, Dissertation Hochschule St. Gallen [1988], St. Gallen 1989.
- KLEY ANDREAS, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung? In: EHRENZELLER et al., FS Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 229–246.
- KLEY ANDREAS, Demokratisches Instrumentarium. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 341–368.
- KLEY ANDREAS, Politische Rechte. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 585–611.
- KLEY ANDREAS, Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 369–383.
- KLEY ANDREAS, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBl 2019, 3–27.
- KLEY ANDREAS/FELLER RETO, eVoting = eOak?, Elektronische Abstimmungsverfahren im Verhältnis zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit. In: MURALT MÜLLER/AUER/KOLLER, E-Voting, Bern 2003, 85–105.

- KLEY ANDREAS/JAAG TOBIAS, Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 138–148.
- KLEY ANDREAS/SEFEROVIC GORAN, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden – ein demokratietheoretisches Problem. In: GOOD/PLATIPODIS, FS Auer, Bern 2013, 177–198 (= KLEY/SEFEROVIC, Die Korrektur von negativen Volksentscheiden).
- KÖLZ ALFRED, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn. In: Justiz-Departement des Kantons Solothurn, FS 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, 13–61.
- KÖLZ ALFRED, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, ZBI 1982, 2–49 (= KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative).
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (= KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte I).
- KÖLZ ALFRED, Das Abberufungsrecht. In: KÖLZ, Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, Chur 1998, 67–84.
- KÖLZ ALFRED, Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat, 1789 – 1798 – 1848 – 1998: Historische Abhandlungen, Chur 1998.
- KÖLZ ALFRED, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen an die Stimmberechtigten durch den Zürcher Kantonsrat, ZBI 1998, 401–414 (= KÖLZ, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen).
- KÖLZ ALFRED, Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Volksinitiativen, Ein Beitrag zur Auslegung von Art. 51 BV, ZBI 2001, 169–187.
- KÖLZ ALFRED, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (= KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte II).
- KÖLZ ALFRED/POLEDNA TOMAS, Die «Einheitsinitiative» – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, ZSR 1988 I, 1–21 (= KÖLZ/POLEDNA, Die «Einheitsinitiative»).
- KOTTUSCH PETER, Die Einzel- und Behördeninitiative nach zürcherischem Staatsrecht und ihre praktische Bedeutung, ZBI 1988, 1–40 (= KOTTUSCH, Die Einzel- und Behördeninitiative nach zürcherischem Staatsrecht).
- KREBS WALTER, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Habilitationsschrift Universität Münster [1983], Heidelberg 1984.
- KREIS GEORG (Hrsg.), Erprobt und entwicklungsfähig, Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009.
- KRONENBERG ROMANA, Die Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus, Dissertation Universität Zürich, Zürich/Basel/Genf 2011.
- KRONENBERG MÜLLER ROMANA, Die Landsgemeinde – ihre Entscheide und ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform. In: GALLIKER et al., Wege zum neuen Glarnerland, Näfels 2012, 167–223 (= KRONENBERG MÜLLER, Die Landsgemeinde).
- KÜBLER DANIEL/GLASER ANDREAS/WALDIS MONIKA (Hrsg.), Brennpunkt Demokratie, 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019.
- KÜBLER DANIEL/ROCHAT PHILIPPE, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss?, statistik info 2009, 1–17.
- KUHN MANFRED, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, (Ein Beitrag zu den Problemen des Volksinitiativrechtes im Bunde), Winterthur 1956.

- KUHN MANFRED, Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde, Bemerkungen zu den Entwürfen des Bundesrates, SJZ 1960, 249–255.
- KUNST HERMANN/HERZOG ROMAN/SCHNEEMELCHER WILHELM (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart/Berlin 1975.
- KUNTZE EMIL, Der Gesamttakt, ein neuer Rechtsbegriff. In: Juristen-Fakultät der Universität Leipzig, FS Müller, Leipzig 1892, 27–87.
- KÜNZLI JÖRG/LIENHARD ANDREAS/MÜLLER MARKUS/TSCHANNEN PIERRE/TSCHENTSCHER AXEL/WYTTENBACH JUDITH, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, ZBJV 2014, 777–847.
- KUONI BEAT, E-Voting Case Law: A Swiss Perspective. In: DRIZA MAURER/BARRAT, E-Voting Case Law, Farnham 2015, 197–214 (= KUONI, E-Voting Case Law).
- KUONI BEAT, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, Dissertation Universität Zürich [2014], Zürich 2015 (= KUONI, Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie).
- KUONI BEAT, Neue internationale Standards für E-Voting, LeGes 2017, 109–113.
- LABAND PAUL, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Zweiter Band, 1. A., Tübingen 1878 (= LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II).
- LADNER ANDREAS, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden, Lausanne 2016.
- LADNER ANDREAS/MEIER ANDREAS, Digitale politische Partizipation – Spannungsfeld zwischen MyPolitics und OurPolitics, HMD 2014, 867–882 (= LADNER/MEIER, Digitale politische Partizipation).
- LAFITTE PATRICIA, Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local, Lausanne 1987.
- LANGER LORENZ, Staatliche Nutzung von *Social Media*-Plattformen, AJP 2014, 946–959.
- LANGER LORENZ, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBl 2017, 183–215.
- LANGHARD KURT, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden im Spiegel der neueren kantonalen und kommunalen Rechtssetzung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1977 (= LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden).
- LARENZ KARL/CANARIS CLAUS-WILHELM, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. A., Berlin/Heidelberg 1995.
- LEEMANN HANS RUDOLF, Mitarbeit in der Gemeinde, Arbeitsbuch für Behörden und Parlamente, 3. A., Wädenswil 1974.
- LEMBCKE OLIVER/RITZI CLAUDIA/SCHAAL GARY S. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 2: Empirische Demokratietheorien, Wiesbaden 2016.
- LEUZINGER LUKAS, Politik zum Heulen, Nirgendwo ist Demokratie emotionaler und direkter als an der Landsgemeinde – doch die Versammlung ist mehr als schöne Tradition, NZZ 27.04.2018, 14.
- LINDER PAUL, Die direkte Volksgesetzgebung im schweizerischen Staatsrecht, Erster Teil: Geschichte, Dissertation Vereinigte Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg, Halle a.S. 1905.
- LINDER WOLF/MUELLER SEAN, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. A., Bern 2017.
- LIST CHRISTIAN/PETTIT PHILIP, Group Agency, The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents, Oxford/New York 2011.

- LOESER ROMAN, System des Verwaltungsrechts, Band 2: Verwaltungsorganisation, Baden-Baden 1994.
- LUHMANN NIKLAS, Legitimation durch Verfahren, 7. A., Frankfurt a.M. 2008.
- LUTZ GEORG/FELLER RETO/MÜLLER MARKUS, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen – überhöhte Erwartungen?, Überlegungen aus juristischer und politologischer Sicht, AJP 2006, 1517–1534 (= LUTZ/FELLER/MÜLLER, Nachzählung bei knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen).
- LUTZ JÜRIG, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Baselland, Basel/Stuttgart 1978.
- MÄCHLER AUGUST, Das Antragsrecht der Stimmberechtigten bei der Behandlung des Voranschlages in der Gemeindeversammlung, EGV-SZ 2002, 233–246 (= MÄCHLER, Das Antragsrecht).
- MÄDER JANA, Kantonswechsel einer Gemeinde, Dissertation Universität Zürich, Bern 2019.
- MAHLMANN MATTHIAS, Der Staat im Spektrum der Wissenschaften. In: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, 73–78.
- MAHON PASCAL, La citoyenneté en droit public suisse. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 335–347.
- MAHON PASCAL/JEANNERAT ELOI, La notion de « révision totale matérielle », Un remède inutile à l'exigence de l'unité de la matière?, AJP 2013, 1390–1398 (= MAHON/JEANNERAT, La notion).
- MAHON PASCAL/PULVER BERNHARD, Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales: l'exemple de Neuchâtel, RDAF 2001 I, 197–233.
- MAIER CÉCILE/BHALLA NOEMI, Die Unterdrückung von Volksinitiativen durch die politischen Bundesbehörden von 1930 bis 1949, AJP 2016, 620–631 (= MAIER/BHALLA, Die Unterdrückung von Volksinitiativen).
- MARKIĆ LUKA, Die elektronische Stimmabgabe im Lichte des Prinzips der Öffentlichkeit, E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. In: DAL MOLIN-KRÄNZLIN/SCHNEUWLY/STOJANOVIC, Digitalisierung – Gesellschaft – Recht, Zürich 2019, 125–143.
- MASSÜGER SÁNCHEZ SANDOVAL NINA, Das konstruktive Referendum im Kanton Zürich, Von der kurzen Geschichte eines direkt-demokratischen Instrumentes. In: GOOD/PLATIPODIS, FS Auer, Bern 2013, 227–239.
- MATTERN ALEXANDER, Die Gesetzesinitiative im Bund und in den Kantonen, Dissertation Universität Basel, Basel 1991.
- MAURER HARTMUT/WALDHOFF CHRISTIAN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. A., München 2017.
- MEIER CHRISTIAN, Drei Bemerkungen zur Vor- und Frühgeschichte des Begriffs Demokratie [Erstveröffentlichung: 1968]. In: KINZL, Demokratia, Darmstadt 1995, 125–159.
- MENGER CHRISTIAN-FRIEDRICH (Hrsg.), Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973 (= MENGER, FS Wolff).
- METTLER MAX, Das Zürcher Gemeindegesetz, Unter Berücksichtigung der Praxis systematisch dargestellt, 3. A., Wädenswil 1977.
- MEYER GEROLD, Über die Willensbildung in der zugerischen Gemeindeversammlung, Zug 1971.
- MILIC THOMAS/ROUSSELOT BIANCA/VATTER ADRIAN, Handbuch der Abstimmungsforschung, Zürich 2014.
- MÖCKLI SILVANO, Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien, Bern 1987.

- MÖCKLI SILVANO, Direkte Demokratie, Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Habilitationsschrift Hochschule St. Gallen, Bern 1994.
- MOECKLI DANIEL, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, ZBl 2014, 579–599.
- MOHL ROBERT, Vorschläge zu einer Geschäfts-Ordnung des verfassungsgebenden Reichstages, Heidelberg 1848.
- MOOR ERNST, Verfahrensfragen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich, ZBl 1951, 57–64.
- MOORE ALFRED, Anonymity, Pseudonymity, and Deliberation, Why Not Everything Should Be Connected, JPP 2018, 169–192.
- MÜLLER GEORG (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel 1982 (= MÜLLER, FS Eichenberger 1982).
- MÜLLER GEORG, Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im aargauischen Recht. In: Aargauischer Juristenverein, FS Eichenberger 1990, Aarau 1990, 289–304.
- MÜLLER GEORG, Volksinitiative Erbschaftssteuerreform und Rückwirkungsverbot, Gutachten, <[http://www.sav-fsa.ch/de/documents/dynamiccontent/gutachten\\_g\\_mueller.pdf](http://www.sav-fsa.ch/de/documents/dynamiccontent/gutachten_g_mueller.pdf)> (19.11.2019) (= MÜLLER, Gutachten «Volksinitiative Erbschaftssteuerreform und Rückwirkungsverbot»).
- MÜLLER JÖRG PAUL, Demokratische Gerechtigkeit, Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung, München 1993.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SALADIN PETER, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht. In: BUCHER/SALADIN, Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, Bern/Stuttgart 1979, 405–445.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. A., Bern 2008.
- MÜLLER MARKUS, Über Perlen, ihre Pflege und die Kunst der direkten Demokratie, ZBl 2016, 509–510.
- MÜLLER MARKUS/FELLER RETO (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2013.
- MÜNCH PETER, Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht, AöR 1995, 382–416.
- MURALT MÜLLER HANNA/AUER ANDREAS/KOLLER THOMAS (Hrsg.), E-Voting, Tagung für Informatik und Recht vom 9./10. September 2002 in Genf, Bern 2003.
- MUSLIU NAGIHAN, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, Dissertation Universität Zürich [2018], Zürich/St. Gallen 2019.
- NEF HANS, Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie. In: IMBODEN et al., Demokratie und Rechtsstaat, Zürich 1953, 203–228.
- NEIDHART LEONHARD, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.
- NIQUILLE MARTHA, Das Bundesgericht verwaltet sich selbst (Art. 188 Abs. 3 BV), AJP 2013, 1358–1367 (= NIQUILLE, Das Bundesgericht verwaltet sich selbst).
- NOWAK MANFRED, Politische Grundrechte, Wien/New York 1988.
- NOWAK MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. A., Kehl 2005 (= Nowak CCPR Commentary<sup>2</sup>).
- NUSPLIGER KURT, Bern und Schaffhausen in guter Verfassung, Zwei neuere Kantonsverfassungen im Vergleich, ZBl 2005, 393–409.

- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 4. A., Bern 2012.
- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, Präzision in der Demokratie, ZBl 2013, 183–205.
- ODERMATT LUZIAN, Das Abstimmungsverfahren bei Grundsatz- und EinzelpunktAbstimmungen, mit und ohne Varianten, ZBl 1991, 93–117 (= ODERMATT, Das Abstimmungsverfahren).
- ODERMATT LUZIAN, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, 710–724.
- OEHLER EDGAR, *Die Volksrechte im Kanton St.Gallen*, Dissertation Hochschule St.Gallen, St.Gallen 1975.
- ORELLI ALOIS VON, *Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Freiburg i.B. 1885.
- PAPPENBERGER KARLHEINZ/WAHL JÜRGEN, Der manipulierbare Bundestag?, Die Abstimmung über § 218 StGB im Deutschen Bundestag am 25. Juni 1992 aus dem Blickwinkel der Social-Choice-Theorie, PVS 1995, 630–654.
- PAPPI FRANZ URBAN, Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge zum Parlaments- und Regierungssitz am 20. Juni 1991 im Deutschen Bundestag, ZParl 1992, 403–412 (= PAPPI, Die Abstimmungsreihenfolge).
- PEDRETTI RAMONA, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, Eine nach Form des Begehrens und der angestrebten Normstufe differenzierende Würdigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 2017, 299–323.
- PESTALOZZI HANS ULRICH, *Das Initiativrecht in der Zürcher Gemeinde*, Dissertation Universität Zürich [1971], Zürich 1973.
- PETTIT PHILIP, Gruppen mit einem eigenen Geist. In: SCHMID/SCHWEIKARD, *Kollektive Intentionalität*, Frankfurt a.M. 2009, 586–625.
- PETTIT PHILIP/SCHWEIKARD DAVID P., Gemeinsames Handeln und kollektive Akteure. In: SCHMID/SCHWEIKARD, *Kollektive Intentionalität*, Frankfurt a.M. 2009, 556–585.
- PEYER HANS CONRAD, *Verfassungsgeschichte der alten Schweiz*, Zürich 1978.
- PICENONI VITO, *Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden*, Dissertation Universität Zürich, Aarau 1945 (= PICENONI, *Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen*).
- PLATIPODIS BETTINA, *Das Behördenreferendum in den Kantonen*, Dissertation Universität Zürich [2012], Zürich 2013.
- POLEDNA TOMAS, *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen*, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1988.
- POLEDNA TOMAS, Grundzüge des Wahlrechts in den Kantonen. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, 373–381.
- QVORTRUP MADS (Hrsg.), *Referendums Around the World*, With a Foreword by Sir David Butler, Cham 2018.
- RAAFLAUB KURT A., Einleitung und Bilanz, Kleisthenes, Ephialtes und die Begründung der Demokratie (1992). In: KINZL, *Demokratia*, Darmstadt 1995, 1–54.
- RAAFLAUB KURT A./OBER JOSIAH/WALLACE ROBERT W. (Hrsg.), *Origins of Democracy in Ancient Greece*, Berkeley 2007.
- RAPPARD WILLIAM E., *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948*, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, Deutsche Übersetzung von Prof. Dr. A. Lätt, Zürich, Zürich 1948.

- RASCH BJØRN ERIK, Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe, *Legislative Studies Quarterly* 2000, 3–23.
- RASCH BJØRN ERIK, Insincere Voting under the Successive Procedure, *Public Choice* 2014, 499–511.
- RASCHEIN ROLF/VITAL P. ANDRI, *Bündnerisches Gemeinderecht*, 2. A., Chur 1991.
- REDLICH JOSEF, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig 1905.
- REICHESBERG NAÚM (Hrsg.), *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung*, Erster Band, Bern 1903.
- RHINOW RENÉ/GRAF MARTIN, Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat. In: KREIS, *Erprobt und entwicklungsfähig*, Zürich 2009, 111–131.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. A., Basel 2016.
- RHINOW RENÉ A., *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, ZSR 1984 II, 111–267.
- RICHLI PAUL/WICKI FRANZ (Hrsg.), *Kommentar der Kantonsverfassung Luzern*, Bern 2010 (= *Komm LU KV*).
- RITZMANN M., *Das Antragsrecht in der Gemeindeversammlung*, ZBl 1929, 293–297.
- ROHNER GABRIELA, *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848–2010*, Dissertation Universität Zürich [2011], Zürich/Basel/Genf 2012.
- ROTH MARIUS, *Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz*, Dissertation Universität Bern [2010], Zürich 2011.
- RUCH ALEXANDER, *Umwelt – Boden – Raum*, Basel 2010.
- RUDIN BEAT, *Ausländische Personen in der Politik, Möglichkeiten und Grenzen politischer Betätigung*. In: UEBERSAX et al., *Ausländerrecht*, Basel 2009, 1293–1344.
- RÜEGGER VANESSA, *Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer*. In: GLASER, *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, Zürich/Basel/Genf 2017, 75–106.
- RUPP HANS HEINRICH, *Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis*, 2. A., Tübingen 1991.
- RUPPERT WILHELM, *Die Unterscheidung von Verfassungsinitiative und Gesetzesinitiative in den schweizerischen Kantonen*, Dissertation Universität Zürich, Wil SG 1933.
- RÜSSLI MARKUS, *Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts*, ZBl 2011, 246–261 (= RÜSSLI, *Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum*).
- RÜSSLI MARKUS/HÄNNI JULIA/HÄGGI FURRER RETO (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen*, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012 (= RÜSSLI/HÄNNI/HÄGGI FURRER, *FS Jaag*).
- RÜTSCH BERNHARD, *Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Mit Studien zur Normstruktur von Grundrechten, zu den funktionellen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit und zum Verhältnis von materiellem Recht und Verfahrensrecht*, Dissertation Universität Bern, Basel 2002.
- RYFFEL HEINRICH, *Die schweizerischen Landsgemeinden*, Zürich 1903.
- SÄGESSER THOMAS, *Alternativ- und Variantenabstimmungen in der Stadt Bern*, BVR 1998, 193–215.
- SÄGESSER THOMAS, *Das konstruktive Referendum*, Dissertation Universität Bern [1999], Bern 2000.
- SÄGESSER THOMAS, *Amtliche Abstimmungserläuterungen, Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen*, AJP 2014, 924–940.

- SÄGESSER THOMAS, Volksabstimmung über eine bundesrechtswidrige Vorlage, Diskutiert am Beispiel des Kantons Zug, *LeGes* 2017, 39–50.
- SAILE PETER/BURGHERR MARC, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2011.
- SAILE PETER/BURGHERR MARC/LORETAN THEO, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Ein Handbuch für die Praxis, Zürich 2009.
- SALIS LUDWIG RUDOLF VON, Bundesgesetzgebung. In: REICHESBERG, Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bern 1903, 665–673.
- SAMELI KATHARINA, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, Einige grundsätzliche Bemerkungen anhand der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, *ZSR* 1977 II, 287–390.
- SCHAAL GARY S., E-Democracy. In: LEMBCKE/RITZI/SCHAAL, Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden 2016, 279–305.
- SCHAFFHAUSER RENÉ, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, Dissertation Hochschule St.Gallen [1977], St. Gallen 1978.
- SCHAUB HANS-PETER, Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer?, Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, Baden-Baden 2016.
- SCHAUB LUKAS, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich 2012.
- SCHAUB LUKAS, Titel von Volksinitiativen, Zwischen privatem Gestaltungsanspruch, Oppositionsfunktion und unverfälschter Willensbildung der Stimmbürgerschaft, *ZBI* 2016, 623–642.
- SCHAUB LUKAS, Die Stimmpflicht als «Nudge», Der Versuch einer regulatorischen (Neu-) Einordnung, *ZBI* 2017, 583–604.
- SCHAUB MARTIN, Grenzen des Abänderungsantragsrechts an der Glarner Landsgemeinde, Überlegungen aus Anlass von BGE 132 I 291 zum Glarner Gemeindefusionsentscheid, *ZBI* 2008, 233–268.
- SCHAUB MARTIN, Ausländerstimmrecht, Hintergründe und Argumente zum Memorialsantrag an die Glarner Landsgemeinde 2010, Glarus 2010.
- SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014.
- SCHFOLD DIAN, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel 1966.
- SCHFOLD DIAN, Bewahrung der Demokratie, Ausgewählte Ausätze 2012.
- SCHFOLD DIAN, Volk als Tatsache, Ideologie und politische Kultur [Erstveröffentlichung: 1998]. In: SCHFOLD, Bewahrung der Demokratie 2012, 102–108.
- SCHERER P. EMMANUEL/WEBER P. X./MEYER-RAHN HANS (Hrsg.), Aus Geschichte und Kunst, Zwei- und dreissig Aufsätze, Robert Durrer zur Vollendung seines sechzigsten Lebensjahres dargeboten, Mit einem Porträt und neununddreissig Tafeln, Stans 1928 (= SCHERER/WEBER/MEYER-RAHN, FS Durrer).
- SCHERRER JOSEF, Die Demokratie in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons St. Gallen, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1965.
- SCHINDLER DIETRICH, Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, Eine staatsrechtliche Studie, Zürich 1921.
- SCHINDLER DIETRICH M., Rechtsgutachten und über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», 1. Teil: Einheit der Materie, Rückwirkung, Vorwirkung, *ZBI* 1992, 388–404.

- SCHMID HANS BERNHARD/SCHWEIKARD DAVID P. (Hrsg.), Kollektive Intentionalität, Eine Debatte über die Grundlagen des Sozialen, Frankfurt a.M. 2009.
- SCHMID STEFAN G., Alte Unbekannte, Das Behördenreferendum und das ausserordentliche Referendum im kantonalen Staatsrecht, ZBl 2013, 127–158.
- SCHMITT CARL, Verfassungslehre, 1. A., München/Leipzig 1928.
- SCHMITT CARL, Volksentscheid und Volksbegehren, Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Neuausgabe mit Korrekturen und editorischer Nachbemerkung, Berlin 2014 [Erstveröffentlichung: 1927].
- SCHNEIDER CHRISTIAN, Die politischen Rechte der Schaffhauser Kantonsverfassung. In: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen, FS 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001, 153–179.
- SCHNEIDER MICHAEL, Die Beschlussfähigkeit und Beschlussfassung von Kollegialorganen, Dissertation Universität Bochum, Bochum 2000.
- SCHOCH JÖRG, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 30. April 1995, Herisau 1996.
- SCHÖNBÄCHLER PATRICK, Das Verfahren der Gemeindeversammlung im Kanton Schwyz, 2. A., <<http://www.schoenbaechler.ch/gdevers.pdf>> (19.11.2019).
- SCHOTT CLAUDIETER/PETRIG SCHULER EVA (Hrsg.), Festschrift für Claudio Soliva zum 65. Geburtstag, Zürich 1994 (= SCHOTT/PETRIG SCHULER, FS Soliva).
- SCHRÖDER MEINHARD, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, Zur Uebertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung, Habilitationsschrift Universität Bonn [1976], Baden-Baden 1979.
- SCHUBIGER MAXIMILIAN, Die Ungültigerklärung kantonaler Volksinitiativen, Ein juristischer oder ein politischer Entscheid?, LeGes 2017, 51–67.
- SCHUHMACHER CHRISTIAN, Gesetzgebung und Zeit, Aspekte aus der Sicht des Kantons Zürich, LeGes 2005, 65–90.
- SCHUHMACHER CHRISTIAN, Eine Lanze für die Nachzählung, ZBl 2013, 491–496.
- SCHULER FRANK, Das Referendum in Graubünden, Entwicklung, Ausgestaltung, Perspektiven, Dissertation Universität Genf [1999], Genf/Basel/München 2001.
- SCHULER JOSEF M., Das Schwyzerische Stimmrecht seit der Entstehung der alten Landsgemeinde bis zur Verfassungsrevision von 1848, Bern 1930.
- SCHÜRNBAND JAN, Organschaft im Recht der privaten Verbände, Habilitationsschrift Universität Mainz, Tübingen 2007.
- SCHWEIZER RAINER J., Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Glarus 1981 (= SCHWEIZER, Komm GL KV Entwurf).
- SCHWINGRUBER ANTON, Das Stimmrecht in der Schweiz, Eine Untersuchung über das Stimmrecht als subjektives Recht, mit besonderer Berücksichtigung der kantonalrechtlichen Ausschlussgründe, Dissertation Universität Freiburg i.Ü., Nussbaumen 1978.
- SCHWÖRER DANIEL, Die Gemeindeversammlung, Stellung, Zuständigkeiten und Durchführung. In: BIAGGINI et al., Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005, 231–254.
- SEARLE JOHN R., The Construction of Social Reality, Harmondsworth 1995.
- SEFEROVIC GORAN, Die Kassation von mangelhaften Volksabstimmungen auf Bundesebene – «vorläufige Massnahmen» als Alternative zu BGE 138 I 61, AJP 2013, 675–682.

- SEFEROVIC GORAN, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habilitationsschrift Universität Zürich [2017], Bern 2018.
- SEILER HANSJÖRG, Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie?, Behördliche Interventionen in die politische Meinungsbildung, Oder: Was bedeutet politische Führung? In: HÄNNI, FS Fleiner, Freiburg i.Ü. 2003, 573–591.
- SEILER HANSJÖRG/SEILER STEFANIE, Raumplanung zwischen Basisdemokratie und Zentralplanwirtschaft. In: CARONI et al., FS Richli, Zürich/St. Gallen 2011, 283–298.
- SEILER WOLF, Die Organe der Rechtssetzung im Kanton Graubünden, Dissertation Universität Zürich [1938], Chur 1939.
- SENTI MARTIN, Strategisches Abstimmungsverhalten in legislativen Entscheidungsprozessen, Ein Fallbeispiel, SPSR 1998, 1–24.
- SERDÜLT UWE, The History of a Dormant Institution, Legal Norms and the Practice of Recall in Switzerland, Representation 2015, 161–172.
- SERDÜLT UWE, Switzerland. In: QVORTRUP, Referendums Around the World, Cham 2018, 47–112.
- SERDÜLT UWE/DUBUIS ERIC/GLASER ANDREAS, Elektronischer versus brieflicher Stimmkanal im Vergleich, Überprüfbarkeit, Sicherheit und Qualität der Stimmabgabe, Jusletter IT 21.09.2017 (= SERDÜLT/DUBUIS/GLASER, Elektronischer versus brieflicher Stimmkanal).
- SIGG OSWALD, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Dissertation Universität Bern [1977], Bern 1978.
- SPÜHLER KARL, Die Schranken der politischen Rechte nach der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Dissertation Universität Zürich [1961], Winterthur 1962 (= SPÜHLER, Die Schranken der politischen Rechte).
- SPÜHLER KARL, Zur Zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindeparlamenten, ZBl 1989, 529–534.
- STADELMANN THOMAS, Abstimmungsverfahren des Spruchkörpers, Vorgehensweise bei Vorliegen mehrerer gleichgestellter Anträge, Justice – Justiz – Giustizia 2012.
- STADELMANN-STEFFEN ISABELLE/DERMONT CLAU, How Exclusive is Assembly Democracy? Citizens' Assembly and Ballot Participation Compared, SPSR 2016, 95–122 (= STADELMANN-STEFFEN/DERMONT, How Exclusive is Assembly Democracy?).
- STÄHELIN PHILIPP (Hrsg.), Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. A. 2007 (= Komm TG KV<sup>2</sup>).
- STAUFFACHER WERNER, Die Versammlungsdemokratie im Kanton Glarus, Ein Beitrag zur Kenntnis der glarnerischen Landsgemeinde und Gemeindeversammlungen, Dissertation Universität Zürich [1962], Glarus 1964.
- STEINMANN GEROLD, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 2003, 481–507 (= STEINMANN, Die Gewährleistung der politischen Rechte).
- STERN KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.
- STÖCKLI ALEX, Die politischen Rechte des Aktivbürgers in der ordentlichen Gemeindeorganisation des Kantons Luzern, Dissertation Universität Freiburg i.Ü. [1988], Willisau 1989 (= STÖCKLI, Die politischen Rechte).
- STOLZ PETER, Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie, Dissertation Universität Basel [1967], Bern 1968.

- STRÄULI HANS (Hrsg.), *Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869, Mit Anmerkungen und einer geschichtlichen Einleitung*, Winterthur 1902 (= *Komm ZH aKV*).
- STRÄULI REGINE, *Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz*, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1982.
- STREIFF ULLIN, *Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich*, Dissertation Universität Zürich, Aarau 1959.
- TANQUEREL THIERRY, *Les fondements démocratiques de la Constitution*. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, 301–315.
- TANQUEREL THIERRY, *La participation du public aux décisions en matière d'aménagement et d'environnement en Suisse*. In: HOSTIOU, *Hostiou 2007, Paris 2007*, 97–121 (= TANQUEREL, *La participation du public*).
- TANQUEREL THIERRY, *Les électeurs étrangers*. In: HECKENDORN URSCHELER/PETERS, *Rapports suisses présentés au XVIIIe Congrès international de droit comparé, Genf/Zürich/Basel 2010*, 179–219.
- TANQUEREL THIERRY, *L'interdiction du double non en cas de vote populaire sur une alternative respecte-t-elle la liberté de vote ?* In: RÜSSLI/HÄNNI/HÄGGI FURRER, *FS Jaag, Zürich 2012*, 339–353 (= TANQUEREL, *L'interdiction du double non*).
- TANQUEREL THIERRY, *ATF 139 I 2-16 (7.11.2012/a; 1C\_273/2012)*, *RDAF 2014 I*, 237–241.
- TECKLEBURG ADOLF, *Die parlamentarische Beschlussfassung*, *JöR 1914*, 75–99.
- THALMANN HANS RUDOLF (Hrsg.), *Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000* (= *Komm ZH aGG<sup>3</sup>*).
- THIELE CARMEN, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen, Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*, *Habilitationsschrift Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) [2007]*, Berlin/Heidelberg 2008 (= THIELE, *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung*).
- THÜRER DANIEL/AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001.
- TIDEMAN NICOLAUS, *The Single Transferable Vote*, *Journal of Economic Perspectives 1995*, 27–38.
- TOBLER CHRISTOF, *Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen*, Dissertation Universität Zürich, Rorschach 1945.
- TÖNDURY ANDREA, *Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV*, Dissertation Universität Zürich [2003], Zürich/Basel/Genf 2004.
- TÖNDURY ANDREA, *Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Eine ideengeschichtliche Spurensuche; Überlegungen mit Blick auf die schweizerische Verfassungsordnung*, *Habilitationsschrift Universität Zürich [2016]*, Zürich 2017.
- TONGENDORFF MARIUS, *Amtliche Abstimmungserläuterungen, Übersicht über die Rechtsgrundlagen in Bund, Kantonen und ausgewählten Gemeinden*, *AJP 2014*, 941–945.
- TORNAY BÉNÉDICTE, *La démocratie directe saisie par le juge, L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Dissertation Universität Genf, Genf 2008 (= TORNAY, *La démocratie directe*).
- TORNAY BÉNÉDICTE, *Y a-t-il un droit au recomptage automatique en cas de résultat de votation ou d'élection très serré? Analyse critique de l'ATF 136 II 132*. In: GOOD/PLATIPODIS, *FS Auer, Bern 2013*, 99–109 (= TORNAY, *Droit au recomptage*).

- TRECHSEL ALEXANDER/SERDÜLT UWE, Kaleidoskop Volksrechte, Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970–1996), Basel 1999.
- TRENDELENBURG FRIEDRICH ADOLF, Ueber die Methode bei Abstimmungen, Ein Vortrag, Berlin 1850.
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Habilitationsschrift Universität Bern [1994], Basel 1995.
- TSCHANNEN PIERRE, Verfassungsauslegung. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 149–160.
- TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 2002, 2–29.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016 (= TSCHANNEN, Staatsrecht).
- TSCHANNEN PIERRE/ELSER DOMINIK, Gültigkeit der Volksinitiative «Für ein intaktes Stadtbild», Gutachten im Auftrag der Stadt Luzern, <[http://www.stadtbild-luzern.ch/Gutachten\\_Stadtbildinitiative.pdf](http://www.stadtbild-luzern.ch/Gutachten_Stadtbildinitiative.pdf)> (19.11.2019) (= TSCHANNEN/ELSER, Gutachten).
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014.
- UEBERSAX PETER/RUDIN BEAT/HUGI YAR THOMAS/GEISER THOMAS (Hrsg.), Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Von A(syl) bis Z(ivilrecht), 2. A., Basel 2009.
- UEBERWASSER HEINRICH, Das Kollegialprinzip, Seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates, Dissertation Universität Basel [1987], Basel 1989.
- USTERI MARTIN, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, ZSR 1959 II, 357–509.
- VATTER ADRIAN, Das politische System der Schweiz, 3. A., Baden-Baden 2018.
- VEREIN SCHAFFHAUSER JURISTINNEN UND JURISTEN (Hrsg.), Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift zum Jubiläum 500 Jahre Schaffhausen im Bund, Schaffhausen 2001 (= Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen, FS 500 Jahre Schaffhausen im Bund).
- VEREIN ZÜRCHER GEMEINDESCHREIBER UND VERWALTUNGSFACHLEUTE (Hrsg.), Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011 (= Komm ZH aGG Ergänzungsband).
- VINCENZ CLAUDIA, Die Erleichterung der Stimmabgabe, Unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Bern/Frankfurt a.M./Las Vegas 1978.
- VITAL PETER ANDRI, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1988.
- VLASTOS GREGORY, Isonomia, The American Journal of Philology 1953, 337–366.
- VOGEL STEFAN, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Grundprobleme der Verwaltungsorganisation – rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Habilitationsschrift Universität Zürich [2007], Zürich/Basel/Genf 2008.
- VUTKOVICH ALEXANDER, Wahlpflicht, Politische Studie, Autorisierte Übersetzung aus dem Ungarischen von Emil Kumlik, Pozsony (Pressburg) 1906.
- WACKERNAGEL JACOB, Der Wert des Staates, Untersuchungen über das Wesen der Staatsgesinnung, Basel 1934.

- WALDKIRCH EDUARD VON, Die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung, nach dem Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer Kantone, Bern 1918.
- WALDKIRCH EDUARD VON, Die freie Bildung des Volkswillens. In: Juristische Fakultäten der schweizerischen Universitäten, Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Zürich 1948, 117–135.
- WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits und der Rechtslage in den USA, in Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht andererseits, Bern 2003.
- WALDMANN BERNHARD, Das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren. In: HÄNER/WALDMANN, Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, 55–86.
- WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, LeGes 2015, 521–537.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015 (= BSK BV).
- WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER (Hrsg.), Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Bern 2006 (= SHK RPG).
- WALZ G. A., Die «Vereinbarung» als Rechtsfigur des öffentlichen Rechts, AöR 1928, 161–232.
- WEBER MAX, Wirtschaft und Gesellschaft, I. A., Tübingen 1922.
- WEISS ULRICH, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, Ein Beitrag zum schweizerischen Parlamentsrecht, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1976.
- WERDER HANS, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978.
- WERTENSCHLAG RUDOLF, Das Ein-Phasen-System in den Kantonen und im Bund, ZBl 1984, 521–538.
- WIDMER STEPHAN, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1989.
- WILI HANS-URS, Nein oder nicht nein, das ist hier die Frage!, Zu Genauigkeitsgrad und Verfassungsmäßigkeit des geltenden Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf, ZSR 1985 I, 527–573 (= WILI, Nein oder nicht nein).
- WILI HANS-URS, Jux populi? Vox Dei?, ZSR 1991 I, 485–519.
- WINZELER CHRISTOPH, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Dissertation Universität Basel, Basel 1982 (= WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers).
- WOLFF HANS J., Organschaft und juristische Person, Untersuchungen zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht, Band 2: Theorie der Vertretung (Stellvertretung, Organschaft und Repräsentation als soziale und juristische Vertretungsformen), Aalen 1968 [Erstveröffentlichung: 1934] (= WOLFF, Organschaft und juristische Person II).
- WOLFF HANS J./BACHOF OTTO, Verwaltungsrecht II, Organisations- und Dienstrecht, Ein Studienbuch, 4. A., München 1976.
- WOLFF HANS J./BACHOF OTTO/STOBER ROLF/KLUTH WINFRIED, Verwaltungsrecht II, Ein Studienbuch, 7. A., München 2010 (= WOLFF et al., Verwaltungsrecht II).
- WULLSCHLEGER STEPHAN, Bürgerrecht und Volksrechte. In: BUSER, Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 127–184.
- WÜTHRICH WERNER, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, Dissertation Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1990.

- WYRSCH JAKOB, Zur Psychologie der Landsgemeinde. In: SCHERER/WEBER/MEYER-RAHN, FS Durrer, Stans 1928, 549–565.
- WYSS MORITZ VON, Die Namensabstimmung im Ständerat, Untersuchung eines parlamentarischen Mythos. In: HÄNER, Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Zürich, Basel, Genf 2003, 23–47.
- ZAUGG ALDO, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, BVR 1983, 317–336.
- ZEN-RUFFINEN PIERMARCO, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral. In: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 349–362 (= ZEN-RUFFINEN, L'expression fidèle et sûre).
- ZEN-RUFFINEN PIERMARCO/AUER ANDREAS (Hrsg.), De la Constitution, Études en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel/Frankfurt a.M. 1996 (= ZEN-RUFFINEN/AUER, FS Aubert).
- ZIEGLER BÉATRICE/WÄLTI NICOLE (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich 2012.



---

# Stichwortverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die einschlägigen Randnummern.

**Abänderungsantrag** 223, 273, **314–320**, 339, 727, 743, 752, 783, 823, 825, 908

**Ablehnungsantrag** **227–229**, 273, 306, 314, 474, 531, 730, 825

**Abstimmung** s. auch Doppelabstimmung, Einzelabstimmung, Eventualabstimmung, Grundsatzabstimmung, Konsultativabstimmung, Ordnungsabstimmung, Prinzipalabstimmung, Sachabstimmung, Schlussabstimmung, Teilabstimmung, Variantenabstimmung, Vorabstimmung 2, 67, 103, 104, 184, 208, 210, 224, 246, 249, 250, 260, 294, 318, 345, 364, 367, 368, 380, 419, 420, 424

- Abstimmungsarten 267, 268, **734–778**
- Ansetzung 606, 641, 657, **660 f.**
- Definition **697–704, 735**
- einfache 439, 780, 789, 829, 830
- im Urnensystem **829–873**
- in der Versammlung 596, **779–828**
- prinzipielle s. Prinzipalabstimmung
- Reihenfolge s. Abstimmungsreihenfolge
- Wiederholung 263, 277, 857, 885, 892, **894–896**, 903, 945

**Abstimmungsbroschüre** 336, 495, **662–671**, 688

**Abstimmungsempfehlung** 88, 529, 531, 551, **645–655**

- bei Gegenanträgen **652 f.**
- bei Umsetzungsvorlagen **654 f.**
- Urheber **647–650**

**Abstimmungsergebnis** 680, **874–919**, 944, 952, 972

**Abstimmungserläuterungen** s. Abstimmungsbroschüre

**Abstimmungsfrage** 368, 485, **705–707**

**Abstimmungskampf** s. zivilgesellschaftliche Behandlungsphase

**Abstimmungsreihenfolge** 439, 789, 797, 798, 803–805, 807, **814–819**, 820 f., 830

- bei Ordnungsanträgen 690, **787 f.**

**Abstimmungsverfahren**

- Anforderungen **513–519**
- Festlegung 209, 235, 271, **680**, 716, 730, 815, 820, 862
- gestaffeltes s. sukzessives
- simultanes 766, 971–973
- sukzessives **764 f.**, 779, 832, **851–853**, 859, 867, 872, 896, 971, 972

**Allgemeine Anregung** s. Formulierungsformen

**Alternativantrag** s. auch Gegenantrag 104, 228, 299, **300–306**, 312, 314, 327, 330, 373, 434–452, 453, 460, 466, 498, 518, 519, 528, 605, 793, 801, 806, 809, 810, 828, 830, 831, 833–839, 846, 850, 859

**Änderungsantrag** s. Abänderungsantrag

**Annahmeantrag** **227–229**, 273, 306, 314

**Antrag** s. auch Ablehnungsantrag, Alternativantrag, Abänderungsantrag, Annahmeantrag, Antragshäufung, Entwurf, Gegenantrag, Grundsatzantrag, Hauptantrag, Ordnungsantrag, Sachantrag, Unterantrag, Vorlage **208–509**

- abhängiger 298, 304, **309**, 315, 334, 367, 368, 370, 558, 868

- Definition **208–216**
- Durchführbarkeit s. Durchführbarkeit eines Antrags
- gekoppelte Anträge **429–445**, 454
- Gültigkeit 290, 291, 334, 352, 362, 370, **382–468**, 472, 474, 480, **501–509**, 536, 547, 573, 598, 600, 606–608, 613–622, 773, 782, 858, 938
- quantitativ abgestufte Anträge **307 f.**, 788
- selbständiger 212, 228, **309, 324**, 325–339, 343, 437, 456, 462, 508, 530, 541, 558, 559, 597, 970
- Teilgültigkeit 85, 222, 496, **501–509**, 536, 622, 775
- unabhängiger 299, **300**, 304, 305, 307, 308, 310, 311, 360, 477, 789–828, 868
- unselbständiger 90, 229, **324**, 437, 455–468, 558, 949, 970
- Urheber 184, **185**, 189, 195, 201, 555, 584
- Zustandekommen s. Zustandekommen eines Antrags

**Antragsbegehren** s. auch Memorialsantrag 31, 69, 186, 187, 191, 195, 219, **225 f.**, 296, **325–331**, 333, 469, 471, 487, 495–497, 504, 555, 556, **561–594**, 602, **604, 609–612**, 615, 639, 969, 970

**Antragsbegehrenssteller** 184, **186**, 187–189, 194–196, 201–205, 207, 345, 471, 480, 483, 486–489, 494–497, 555, 562, 564, 565, 567–569, 571, 575, 576, 578, 584, 585, 589, 591, 593, 594, 604, 615, 620, 621, 623, 668

**Antragshäufung** 297, **298**, 299, 310, 331, 349, 445, 754, 756, 963, 970–974

- bei Planungsinitiativen 778
- im Urnensystem 297, 439, 445, 762, 765, 766, 779, **829–850**, 867–873, 963
- im Versammlungssystem 331, 682, 762, 764–766, **779–828**

- quantitativ abgestufter Anträge **790–793**, 826
- unabhängiger Sachanträge **789–793**
- von Ordnungsanträgen **787 f.**
- von Volk-Alternativanträgen 355

**Antragsrecht** 39, **69–76**, 75–78, 88–92, 94, 98, 114, 126, 175–183, 213, 215, 217, 219, 224, 243, 247, 248, 250, 304, 323, 327, 333, 340, 391, 458, 460, 462, 465, 467, 521, 522, 578, 587, 596, 639, 690, 692, 762, 791, 799, 820

**Antragsteller** s. auch Antragsbegehrenssteller, Antragsunterstützer, Antrag (Urheber) 39, 71, 78, 79, 81, 82, 85, 86, **126–133, 181–207**, 213, 219, 275, 290, 302, 343, 348, 399, 408, 444, 453, 474, 476, 477, 487, 494–500, 502, 549–551, 584, 585, 615, 625, 626, 628, 635, 642, 663, 667, 668, 688, 690, 691, 696, 707, 799, 818

**Antragstitel** 216, 397, 469, **484–488**, 555, 562, 564, 570, 571, 576, 604, 610, 707

**Anwesendenmehr** 267, 902

**Aufhebungsantrag** 212, 275–277, 283, 339, **357 f.**, 407, 446, 481, 857

**Ausgearbeiteter Entwurf** s. Formulierungsformen

**Ausländerstimmrecht** 71, 91, 100, 134, 141, 144, **148–150, 156–163**

**Äusserungsrecht** s. Beratungsrecht

**Ausspracherecht** s. Beratungsrecht

**Behördenreferendum** 6, 7, **73**, 626, 632

**Beratungsrecht** 66, 68, **87–92**, 93, 95, 98, 178, 180, 244, 248, 521, 596, 684, 692

**Bereinigung** s. Bereinigungsverfahren

**Bereinungsverfahren** s. auch Koordinationsmethode, Methode des paarweisen Ausmehrens, Serienmethode

- Allgemeines 529, 531, 783, **794–812**, **822–824**, **828**, 869–873, 900, 904, 906–908
- Eventualmethode s. Methode des paarweisen Ausmehrens
- horizontale 794, **796–821**, 822, 823, 828
- vertikale 794, **795**, 822, 823, 828, 843

**Beschluss** s. auch Erwahrung

- Eröffnung **913**, 916
- Inkrafttreten s. Inkrafttreten
- Volksbeschluss s. Volksentscheid

**Beschlussfassung** 119, 122, **401–453**, 511, 513, 520, 521, 533, 535, 536, 538, 540, 679, 685, 694–696, **697–919**

**Beschlussfeststellung** **697**, 703, 704, 710, **874–919**, 954

**Beschlussrecht** 56, **66–68**, 69–71, 90, 92, 98–101, 114, 175, 177, 323, 596, 682, 976

**Beschlussverfahren** 79, **212**, 235, 272, 321, 511, 535, **736–744**, 747, 756, 757, 770, 851, 853, 855

**Beteiligungsquorum** 710, 939

**Digitalisierung** 1, 3, 35, 950–981

**Direkte Demokratie**

- Definition **6–8**, **14–18**, 37, 97, **208 f.**
- direktdemokratische Instrumente s. Antrag
- direktdemokratische Verfahren 37, **510–919**, 949–978

**Diskussionsrecht** s. Beratungsrecht

**Doppelabstimmung** **365**

- mit Stichfrage 832, **837–841**, 846, 870, 873, 895

- ohne Schattenoption 516, 709, 837, **848–850**

**Durchführbarkeit eines Antrags** 82, **396**, 503, 505

**Einberufung**

- formelle **657**, 660
- materielle **657–659**

**Einheit der Form** 281, 289, **410–414**, 415, 503, 507

**Einheit der Materie** 242, 397, **402–409**, 427, 428, 433, 435, 466, 486, 503, 505, 507

**Einheit der Antragsart** **415–426**, 507, 616

**Einheitsinitiative** **348**, 418–420, 638

**Eintreten** 250, **254 f.**, 257, 259, 326, 336, 530, 618, 641, 688, 753, 755, 788

**Einzelabstimmung** s. Abstimmung (einfache)

**Einzelpunkteabstimmung** s. Teilabstimmung

**Entwurf**

- Definition **211**

**Ergänzungsantrag** **317**, 760, 783

**Erheblicherklärung** 226, **326–328**, 330, 335–337, 344, 501, 508, 966–970

**Erwahrung** **915–917**, 918 f.

**Eventualabstimmung** 318, 737, 738, **756**, 795, 800, 822, 823, 837, 850, 869, 873

**Eventualantrag** 317, 350, **373**, 634

**Eventualmethode** s. Methode des paarweisen Ausmehrens

**Formulierungsformen** 27, 278, **280–295**, 333, 409, 410–414, 450, 481, 572, 638, 739

- allgemeine Anregung 220, 278, **280–295**, 348, 356, 358, 361, 409–414, 420, 447, 450, 479–483, 489,

494, 507, 534, 542, 551, 552, 624, 628, 638, 641, 644, 651, 654, 655, 739, 749, 774, 855, **856–866**

– ausgearbeiteter Entwurf 201, 220, 278, **280–295**, 343, 348, 356, 358, 359, 361, 409, 410–414, 420, 479–483, 494, 498, 626–628, 630, 631, 642, 643, 857–859, 873

**Gegenantrag** 32, 73, 83, 228, **301, 304**, 306, 312, 337, 349, 350, 352, 362, 373, **435–438**, 440, 442, 443, 446, 447, 449–452, 518, 528, 536, 548, 551, 595, 598, 618, 622–624, 626, 630–638, 643 f., 651–653, 655, 692, 730, 762, 830, 831, 833, 866, 873, 918, 942

**Gegentwurf** s. Gegenantrag

**Gegenmehr** 882, 883, 897, 939

**Gegenvorschlag** s. Gegenantrag

**Grundsatzabstimmung** **278 f.**, 359, **747–755**, 774, 833, 853, 856, 936

**Grundsatzantrag** 320, 739, 749, 861, 864–866

**Grundsatzbeschluss** **278 f.**, 347, 447, 739, 740, 747, 752, 755, 774

**Gültigkeit** s. Antrag (Gültigkeit), Stimme (Gültigkeit)

**Hauptantrag** 227, 254, 299, 301, 304, 309, **311–313**, 316, 319, 321, 350, 352, 353, 355, 356, 373, 419, 424, 436, 437, 443, 453, 456, 458–460, 467, 507, 521, 595, 659, 688, 743, 754, 755, 759, 761, 804, 817, 820, 825, 841–847, 867, 868, 908

**Initianten** s. Antragsteller

**Initiativkomitee** 82, 142, **184–186**, 188, 190, 191, 194, 204, 221, 354, 388, 495, 549, 551, 568, 640, 641, 666, 668, 669

**Inkrafttreten** 366, 400, 759, 760, **914**, 916–919

**Karenzfrist** 277, 374, **543**, 935, 947

**Konsultativabstimmung** 7, 55, **745 f.**, 920

**Koordinationsmethode** 795, 796, 798, 804, **806–812**, 822, 823, 828

- Koordinationsmethode mit Hoffnungsrunde **808–812**, 828, 972
- Koordinationsmethode ohne Hoffnungsrunde **808, 810–812**

**Meinungsäußerung** s. Willensäußerung

**Mehr** s. auch Abstimmungsmehr, Anwesendenmehr, Gegenmehr 49, 99, 225, 226, 228, 237, 272, 276, 318, 806, 822, 823, 837, 843, 844, 882–884, **897–902**, 903, 913, 922

- Abschätzen des Mehrs **883–885**
- absolutes 806, 822
- doppeltes 48, **909–912**
- einfaches 237, 822, **897**, 901
- qualifiziertes **899**, 901, 909
- relatives 822, 843, 871, **900**, 906, 907
- überhäufiges s. einfaches Mehr

**Memorialsantrag** 73, 74, 282, **335–337**, 627, 628

**Methode des paarweisen Ausmehrens** **800–805**, 807, 809, 811, 814, 818, 819

**Minderheit**

- qualifizierte 225, 226, 267, 276, 327, 328, 901

**Nachzählung** **892 f.**, 894, 917, 945

**Nicht-Eintreten** s. Eintreten

**Ordnungsabstimmung** **235, 742–744**, 854

**Ordnungsantrag** 28, 81, 82, 189–191, 196, 209, 218, 231, **234–271**, 272, 275–277, 285, 305, 307, 320, 321, 327, 329, 334, 337, 341, 342, 349, 352, 354, 357, 358, **359–363, 364–381**, 415, 428, 438, 455, 478, 485, 491, 499, 521, 526, 533, 560, 572, 604, 606, 608, 613, 614–617,

633, 688, 690, 695, 742–744, 751, 784, 785, 787, 788, 866, 901, 902

**Organ** s. auch Organwalter 6, 7, 36–39, 46–48, 53, 55, 56, 58–65, 69, 72, 74, 88, 96, 97, 102–104, 106, **107–133**, 134, 173, 177–180, 213, 218, 224, 226, 252, 266, 272, 297, 318, 320, 323, 365, 375, 380, 479, 518, 548, 607, 657, 658, 665, 683, 688, 697, 703, 741, 746, 850, 874, 878, 901, 917, 918, **921 f.**, 924–926, 943, 947

**Organwalter** 62–64, 79, 96, 100, 102, 115–117, **123–125**, 130, 132, 133, 173, 177–180, 922, 925, 943

**Patt** s. Stimmengleichheit

**Planungsinitiative** 347, 543, **767**, 936  
– Verfahren 741, **767–778**

**Prinzipalabstimmung** 754, 755, 843, 863

**Rechtsmissbrauch 397–399**, 452, 486, 543, 611, 935, 948

**Rederecht** s. Beratungsrecht

**Referendum** s. auch Behördenreferendum, Referendumskomitee

- fakultatives 7, 18, 78, 81, 82, 127, 130, 174, 189–191, 196, 206, 207, 224, 228, 231, **265 f.**, 285, 304, 342, 345, 346, 348, 357, **364–379**, 380, 387, 398, 408, 415, 420, 426, 428, 447, 491, 499, 521, 527, **538 f.**, 541, 554, 565, 572, 577, 583, 588, 594, 597, 604, 606, 608, 614, 616, 617, 622, 626, 633, 634, 637, 642, 643, 646, 666, 668, 728, 744, 787, 943, 947, 948, 964, 965
- konstruktives s. Volks-Alternativantrag 228, 304, 342, **349–355**, 374, 440, 577, 622, 632, 833
- obligatorisches 7, 208, 345, 366, **380 f.**, 420, 527, 539, 554, 597, 626, 910

**Referendumskomitee 81**, 185, **190 f.**, 206, 388, 398, 565, 668

**Reihenfolge**

- von Abstimmungen s. Abstimmungsreihenfolge
- der Traktanden 240–242
- der Worterteilung 690

**Reihenfolgenabstimmung** s. Abstimmungsverfahren (sukzessives)

**Rückkommen 261–264**, 787, **944–946**

**Rückwirkung 400**, 918

**Rückzug** s. auch Rückzugsberechtigung, Rückzugsermächtigung, Rückzugsklausel, Teilrückzug **77–86**, 191, 192–204, 207, 354, 355, 362, 388, 521, 562, 565, 581, 584, 585, 595, 623, 631, 635, 639–644

- eines Ordnungsantrags **81 f.**, 191, 196
- einer Unterstützungsbekundung **77**, **590**, 604, 639

**Rückzugsberechtigte 192–200**, 202, 204, 355, 518, 562, 581, 639–641

**Rückzugsermächtigung 82**, 186, **195–197**, **199**, **204**, 388, 640,

**Rückzugsermächtigte 82**, 132, **193–202**, 204, 207, 354, 355, 388, 549, 584, 585, 635, 640, 642

**Rückzugsklausel 84**, 194, 195, 562, 565, 584

**Sachabstimmung 272**, 717, 737–743, 759, 899

**Sachantrag 81**, 220, 231, **234**, 236–238, 243, 248, 250, 255, 257, **272–279**, 280, 281, 283, 284, 298, 307, 314, 320, 321, 329, 330, 334, 339, 342, 343, 345, 349, 352, 354, 361, 380, 415, 438, 450, 457, 474, 478, 490, 492, 508, 533, 582, 604, 607, 613, 625, 626, 633, 653, 744, 767, 781, 787, 789–853, 856–873,  
– Definition **272–279**  
– Verfahren **789–853**, **856–873**

**Schlussabstimmung** 211, 253, 261–264, 277, 370, 371, 526–531, 708, 709, 737, 738, 752, 756, 757, 759, 801, 806, 823, **824 f.**, 850, 851, 860–866, 871, 897, 903–905

**Serienmethode** 754, 796, **797–799**, 800, 803, 807, 814, 815, 819

**Staatsorgan** s. Organ

**Ständemehr** 44, 67, 103, 232, 837, 910, 911, 925

**Stellvertretung bei der Stimmabgabe** **731–733**

**Stichentscheid** 822, **903–905**, 908

**Stimmabgabe** **711–733**

- Einmaligkeit **703**
- geheime **716–729**, 975–978
- gestaffelte **714 f.**
- Gültigkeit 700, 713, 878, **880, 886–891**, 897, 898, 913
- namentliche 268, 720
- offene **720, 724–729**, 975–978
- pseudonyme **978**
- simultane **714**
- Stellvertretung s. Stellvertretung
- stillschweigende **730**

**Stimmbüro** 886, 889

**Stimme**

- Gültigkeit 713, 839, 878, 880, **886–891**, 897, 898
- Inhalt **708–710**
- leere s. Stimmhaltung

**Stimmenauszählung** s. Auszählung

**Stimmgleichheit** 822, 837, 897, **903–908**

- bei der Stichfrage **906–908**
- in der Eventualabstimmung **906–908**
- in der Schlussabstimmung **903–905**

**Stimmhaltung** 172, 173, 811, 837, 886, 891, 898

**Stimmgeheimnis** s. Stimmabgabe (geheime)

**Stimpfpflicht** 125, **171–173**, 976,

**Stimmvolk** **96–173**

**Stimmzettel** 485, 662, 699, 718, 719, 721, 723, 728, 731, 761, 837, 878, **887–890**, 916

**Stimmzwang** 125, **171–173**

**Strategisches Abstimmungsverhalten** 803, 809, 820 f., 941, 972

**Teilabstimmung** 369, **759–761**, 842, 833, 868–870

**Teilgültigkeit** s. Antrag (Teilgültigkeit)

**Teiltrückzug** **84 f.**, 86, 642

**Trägheitsprinzip** 822, 825, 897, 903

**Traktandenkonformität** **454–468**

**Unterantrag** 299, 309, 310, 313, **314–321**, 332, 356, 363, 373, 419, 424, 453, 466, 760, 761, 794, 841–847, 866–870

**Urheber** s. Antrag (Urheber), Abstimmungsempfehlung (Urheber)

**Urnenystem**

- Definition **520 f.**

**Unterzeichner** s. Antragsteller

**Variantenabstimmung** **761**, 832, **842–847**

**Verfahrenseinleitungsinitiative** s. auch Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung 82, 189, 190, 196, 235, 271, 320, 338, **359–363**, 415, 426, 438, 485, 491, 499, 537, 572, 608, 614 f., 750, 854 f.

**Versammlung**

- Definition **121**
- Einberufung s. Einberufung

**Versammlungssystem**

- Definition **520–522**

**Verwesentlichung** 950, 965

**Volksabstimmung** s. Abstimmung

**Volks-Alternativantrag** 304, 342, 349–355, 374, 440, 443, 577, 622, 632, 833

**Volksentscheid** 58, 97, 103, 111, 121, 122, 128, 231, 359, 378, 383, 649, 698, 709, 745 f., 777, 851, 854, 874, 918, 920–922, 923, 925, 933–943, 981

- als Organakt 874, 920–922
- Inhalt 933–943
- negativer 933–937, 939
- positiver 938–942

**Volksinitiative** s. auch Antrag, Einheitsinitiative, Formulierungsformen, Initiativkomitee, Verfahrenseinleitungsinitiative, Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung 7, 9, 14, 15, 17, 32, 55, 78, 104, 130, 174 f., 183, 184–188, 191, 201, 203, 207, 224, 280, 290, 295, 304, 333, 342, 343–358, 360–362, 364, 366, 370, 374, 386, 393, 396, 397, 400, 402, 404, 411, 412, 415, 416, 423, 426, 440, 481, 485, 489, 495, 497, 499, 503, 528–530, 534, 536–538, 541, 548, 551, 552, 565, 567, 572, 584, 585, 594, 595, 604, 606, 607, 614, 615, 617, 622–655, 668, 750, 767–778, 830, 833, 840, 845, 856–866, 941, 942, 964, 965

- abrogative s. Aufhebungsantrag
- auf Totalrevision der Verfassung s. Referendumsinitiative

**Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung** s. auch Verfahrenseinleitungsinitiative 28, 82, 189, 235, 285, 305, 320, 342, 361–363, 386, 438, 507, 533, 604, 608, 614, 615, 617, 622, 623, 750, 845, 854 f., 861

- Verfahren 854 f.

**Volksrecht** 7, 56, 102, 174, 338, 350

**Volksreferendum** s. Referendum (fakultatives)

**Volkswille** 463, 514, 562, 585, 656, 826, 827, 831, 836, 853, 923–929, 930, 931

**Vorabstimmung** 359, 738–744, 851, 852, 856–866, 869–871, 936

**Vorlage**

- Definition 211

**Wahlbüro** s. Stimmbüro

**Wahlen** 6, 8, 9, 55, 56, 114, 116, 134, 149, 150, 154, 167, 171, 172, 276, 585, 679, 726, 728, 806, 845, 943, 955

**Wahlmethode** s. Koordinationsmethode

**Wiedererwägung** 261, 277, 365, 399, 543, 899, 916, 918, 947, 948

- eines Volksentscheids durch das Parlament 947–948

**Wiederholung des Urnengangs** s. Abstimmung (Wiederholung)

**Willensäußerung** 209, 403, 518, 528, 611, 631, 699–702, 720, 733, 848, 888, 927, 928

**Zivilgesellschaftliche Behandlungsphase** 497, 500, 673–677

**Zustandekommen eines Antrags** 130, 183, 189, 201, 206, 225 f., 296, 328, 336, 362, 368, 374, 378, 382, 384–388, 502, 506, 507, 521, 536, 538, 547, 588, 593, 597–612, 613, 614, 616, 617, 622, 642

- formelles 602–608, 614, 617
- materielles 609–612, 613, 616, 617



Das direktdemokratische Verfahrensrecht der Schweiz ist vielfältig und zunehmend in Bewegung. Welche Lehren lassen sich aus den reichen Erfahrungen der Schweiz mit der direkten Demokratie angesichts der sich abzeichnenden Digitalisierung ziehen?

Diese rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift bietet eine Untersuchung der direktdemokratischen Verfahren im Bund, in den Kantonen und Gemeinden – im Urnen- wie auch im Versammlungssystem. Ausgehend vom Verständnis der direktdemokratischen Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk» entwickelt der Autor eine Systematik direktdemokratischer Verfahren entlang der Begriffe des Volkes, des Antrags, des Antragsverfahrens, der Beschlussfassung und des Volksentscheids.

Dieses Buch richtet sich an alle, die sich aus juristischem, philosophischem oder politischem Interesse mit den Verfahren direkter Demokratie auseinandersetzen.

