

# INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	XI
Quellenverzeichnis	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XVII
<b>Einleitung</b>	
<b>DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG</b>	1
1. Meinungsäußerungen der Stimmbürger	2
2. Meinungsäußerungen in Form einer Volksabstimmung	3
3. Rechtlich unverbindliche Meinungsäußerungen	4
4. Wissen um die rechtliche Unverbindlichkeit	5
5. Beschränkung der Untersuchung auf die Schweiz	5
<b>Erster Teil</b>	
<b>DIE KONSULTATIVABSTIMMUNG IN DER RECHTSWIRKLICHKEIT</b>	7
§ 1 <u>Erscheinungsformen der Konsultativabstimmung und ihre Ursachen</u>	7
1. Konsultativabstimmung und Zuständigkeit	7
1. Vorbemerkungen	7
2. Antizipierende Abstimmungen in Materien, welche dem Referendum unterstehen	8
a) Rechtsnormen	8
b) Praxis	11
aa) Verfassungs- und Gesetzesreferendum	11
bb) Finanzreferendum	12
c) Bedeutung	14
d) Verwandte Erscheinungen	16
3. Abstimmungen in Materien, welche in die Zuständigkeit der Exekutive fallen	17
a) Rechtsnormen	17
b) Praxis	18
c) Bedeutung	22
aa) Die Motive	22
bb) Die politische Kontrolle von Verwaltungsakten im geltenden Recht und ihre Problematik	23
cc) Die Konsultativabstimmung als Ersatz für das fehlende Verwaltungsreferendum	29
d) Verwandte Erscheinungen	32

4. Abstimmungen in Materien, welche in die Zuständigkeit des Parlaments fallen	33
a) Rechtsnormen und Praxis	33
b) Bedeutung	33
c) Verwandte Erscheinungen	34
5. Abstimmungen in Materien, welche in die Zuständigkeit einer übergeordneten Gebietskörperschaft fallen	35
a) Rechtsnormen	35
aa) Kantonale Normen betreffend Abstimmungen über Initiativen und Vernehmlassungen zu Erlassen des Bundes	35
bb) Kantonale Normen betreffend Abstimmungen über Stellungnahmen von Regionen und Gemeinden zu Erlassen des Kantons	39
cc) Kommunale Normen	42
b) Praxis	42
aa) Abstimmungen in überkantonalen Regionen, Kantonen und Kantonsteilen	42
bb) Abstimmungen in Gemeinden	44
c) Bedeutung	48
aa) Die vertikale Kompetenzausscheidung bei Entscheiden mit unterschiedlichen Auswirkungen auf Gebietseinheiten verschiedener Stufe	48
bb) Die Bedeutung der Mitwirkung des Subsystems in Form einer Volksabstimmung	52
d) Verwandte Erscheinungen	56
II. Weitere Aspekte	57
1. Die häufigsten Materien	57
2. Konsultativabstimmungen mit und ohne gesetzliche Grundlage	58
3. Konsultativabstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Regions- und auf Gemeindeebene	59
4. Faktisch verbindliche und faktisch unverbindliche Konsultativabstimmungen	59
§ 2 <u>Würdigung</u>	62
I. Die Funktionen der Konsultativabstimmung beim gegenwärtigen Rechtszustand	62
1. Informationsfunktion	62
2. Selbstbestimmung und Legitimation: Die demokratische Funktion	64
3. Ventil und Druckmittel: Die föderalistische Funktion	65
II. Die Einwirkungen der gewöhnlichen Volksabstimmungen auf die Konsultativabstimmung	66

III. Die Konsultativabstimmung als Symptom der Krise der Demokratie	68
<b>Zweiter Teil</b>	
<b>DIE STAATSRECHTLICHE GRUNDPROBLEMATIK DER KONSULTATIV-ABSTIMMUNG</b>	73
§ 1 <u>Vorbemerkungen</u>	73
§ 2 <u>Der Konflikt mit einer vorgegebenen Kompetenzordnung</u>	74
I. Problem und Vorgehen	74
II. Abstimmungen im Kompetenzbereich von Exekutive und Parlament	74
1. Lehre und Rechtsprechung: Analyse der möglichen Stellungnahmen	74
a) Abstellen auf die rechtliche Unverbindlichkeit	74
b) Abstellen auf die politische Verbindlichkeit	75
c) Abstellen auf das Abschieben von Verantwortung	76
d) Abstellen auf den Organcharakter der Gesamtheit der Stimmbürger	76
e) Abstellen auf den Sinn der kompetenzbegründenden Norm	78
2. Synthese	79
III. Antizipierende Abstimmungen	81
IV. Abstimmungen im Zuständigkeitsbereich einer übergeordneten Gebietskörperschaft	84
1. Das Problem	84
2. Die Anhörung des Subsystems	85
3. Verbot der Stellungnahme in Form einer Volksabstimmung?	86
a) Wegen Verletzung der vertikalen Kompetenzordnung	86
b) Wegen Verletzung der Auskunftspflicht	90
V. Praktische Konsequenzen	94
1. Zusammenfassung	94
2. Erfordernis und Erlassstufe der gesetzlichen Grundlage	95
3. Der Grundsatz der Gewaltenteilung als Schranke für faktisch verbindliche Konsultativabstimmungen	96

§ 3	<u>Die Stimmbürger als Konsultativorgan</u>	98
I.	Das Problem	98
II.	Formen der politischen Teilnahme in der Schweiz und ihre Funktionen	99
1.	Vorbemerkungen	99
a)	Sinn und Gegenstand der Darstellung	99
b)	Terminologisches	100
2.	Formen	101
a)	Der Volksentscheid	101
aa)	Im allgemeinen	101
bb)	Grundsatzabstimmung	102
cc)	Behördenreferendum	104
dd)	Verwaltungsreferendum	105
b)	Mitwirkungsrechte	107
aa)	Volksinitiative	107
bb)	Referendumsbegehren	108
cc)	Vernehmlassungsverfahren	108
dd)	Offene Planung, Einspracheverfahren, Hearings	110
ee)	Petition	112
c)	Demoskopie	112
d)	Die politische Teilnahme des Subsystems	115
aa)	Vetoposition	115
bb)	Anhörung	117
cc)	Varia	117
3.	Funktion: Volksentscheid, Mitwirkungsrechte und Meinungsforschung im Vergleich	118
a)	Funktion im Entscheidungsablauf	118
b)	Staatsrechtliche Funktion	119
aa)	Selbstbestimmung	120
bb)	Integration	121
cc)	Information	123
dd)	Kontrolle	123
ee)	Legitimation	124
III.	Die Konsultativabstimmung als Instrument der politischen Teilnahme	125
1.	Grundsätzliche Beurteilung	125
a)	Funktion im Entscheidungsablauf	125
b)	Staatsrechtliche Funktion	126
2.	Die einzelnen Anwendungsbereiche	128
a)	Antizipierende Abstimmungen	128
b)	Abstimmungen im Zuständigkeitsbereich von Exekutive und Parlament	130
c)	Abstimmungen im Zuständigkeitsbereich übergeordneter Gebietskörperschaften	131

IV.	Praktische Konsequenzen	133
	1. Zusammenfassende Beurteilung	133
	2. Erfordernis und Erlassstufe der gesetzlichen Grundlage	134
	3. Der Schutz des Stimmrechts als Schranke für faktisch verbindliche Konsultativabstimmungen	136
§ 4	<u>Der plebiszitäre Charakter der Konsultativabstimmung</u>	138
	I. Der Begriff des Plebiszits	138
	II. Konsultativabstimmung und Plebiszit	140
§ 5	<u>Die staatsrechtliche Beurteilung der demokratisch motivierten Konsultativabstimmung im besonderen: Beispiel einer Fragestellung an der Grenze von Recht und Politik</u>	142

### Dritter Teil

#### EINZELNE RECHTSFRAGEN 144

§ 1	<u>Der Entscheid über die Durchführung einer Konsultativabstimmung</u>	144
	I. Das zuständige Organ	144
	1. Die Regelung für gewöhnliche Volksabstimmungen	144
	2. Grundzüge einer Lösung für Konsultativabstimmungen	145
	II. Das zuständige Gemeinwesen	149
	1. Grundsatz	149
	2. Beschränkung durch das Recht eines übergeordneten Gemeinwesens	149
	3. Keine Beschränkung durch das Recht des vollziehenden Gemeinwesens	151
§ 2	<u>Das Abstimmungsverfahren</u>	152
	I. Das Problem	152
	II. Grundzüge einer Lösung für Konsultativabstimmungen	153
§ 3	<u>Die gesetzliche Grundlage</u>	156

I.	Die gesetzliche Grundlage als Zulässigkeitserfordernis	156
	1. Prinzip und Begründung	156
	2. Ausnahme	156
	3. Anforderungen an Inhalt und Erlassstufe	159
II.	Schranken der rechtlichen Regelung	159
§ 4	<u>Der Rechtsschutz</u>	159
I.	Kantonale Verfahren. Schutz des Gemeinwesens	159
II.	Die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 85 lit. a OG)	160
	1. Verhältnis zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Freiheitsrechten und Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung	160
	2. Beschwerdegrund und Beschwerdeobjekt	161
	3. Legitimation	163
	4. Urteil, Beginn der Anfechtungsfrist und aufschie- bende Wirkung der Beschwerde	164
<b>Vierter Teil</b>		
<b>RECHTSPOLITISCHER AUSBLICK</b>		166
§ 1	<u>Ausgangslage</u>	166
§ 2	<u>Alternativen</u>	168
I.	Ueberblick	168
II.	Einzelne Instrumente	169
	1. Grundsatzabstimmung	169
	2. Planungs- und Verwaltungsreferendum	172
	3. Behördenreferendum	176
	4. Veto des Subsystems und Grundrechtsschutz	177