Direkte Demokratie in Deutschland

Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern

Habilitationsschrift

vorgelegt von

Dr. jur. Johannes Rux

Stand: 24. Oktober 2006

Eine frühere Version dieser Arbeit (Stand 14. Juni 2006) wurde am 24. Oktober 2006 vom Habilitationsausschuss der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen einstimmig angenommen.

Inhaltsübersicht

Direkte Demokratie in Deutschland 25

1. Teil: Einführung und Grundlagen 27

1. Kapitel: Begriffliche Klärungen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ... **27**

I: Direktdemokratische Verfahren ... 27

II: Politische Willensbildung ... 32

III: Interesse, Gemeinwohl und der Begriff der hinreichenden Mehrheit ... 33

IV: Neuere und ältere Landesverfassungen ... 36

2. Kapitel: Motive für die Einführung direktdemokratischer Verfahren ... **38**

I: Zur Aussagekraft einer systemvergleichenden Argumentation ... 41

II: Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ... 46

2. Teil: Die Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland von 1919 bis 1945 77

1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik ... **77**

I: Zur Entstehungsgeschichte ... 78

II: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Reichsverfassung ... 83

III: Die Praxis der direktdemokratischen Verfahren ... 104

IV: Zur bleibenden Bedeutung des Verfassungsrechts und der Verfassungspraxis in der Zeit der Weimarer Republik ... 133

2. Kapitel: Die „direktdemokratischen Verfahren" in der Zeit des Nationalsozialismus ... **144**

3. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren im Bund und in den älteren Landesverfassungen 147

1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren auf der Ebene des Bundes ... **147**

I: Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes ... 147

II: Die Abstimmungen im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes – Artt. 29 und 118 f. GG ... 166

III: Die Schlussbestimmung des Grundgesetzes – Art. 146 GG ... 171

IV: Die Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die Verfassungsordnungen der Länder ... 175

2. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen ... **191**

I: Zur Entstehungsgeschichte ... 191

II: Zusammenfassende Darstellung der Verfahren 195
III: Die praktischen Erfahrungen mit den direktdemokratischen Verfahren 245
IV: Zur Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen 285

4. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen 295

1. Kapitel: Zusammenfassende Darstellung 295
I: Die Volksinitiative 296
II: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 302
III: Referenden und andere Sonderregelungen 318
IV: Schluss 319

2. Kapitel: Schleswig-Holstein 321
I: Zur Entstehungsgeschichte 321
II: Die Volksinitiative nach Art. 41 SH-V 323
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 42 SH-V 338
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 352

3. Kapitel: Brandenburg 368
I: Zur Entstehungsgeschichte 368
II: Die Volksinitiative nach Art. 76 BbgV 372
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 382
IV: Die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung nach Art. 115 BbgV 389
V: Exkurs – Die übrigen Mitwirkungsrechte der Bürger 390
VI: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 391

4. Kapitel: Sachsen 407
I: Zur Entstehungsgeschichte 407
II: Das Volksgesetzgebungsverfahren 411
III: Das Referendum 425
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 425

5. Kapitel: Sachsen-Anhalt 435
I: Zur Entstehungsgeschichte 435
II: Die Volksinitiative nach Art. 80 LSA-V 438
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 81 LSA-V 443
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 455

6. Kapitel: Niedersachsen 463
I: Zur Entstehungsgeschichte 463
II: Die Volksinitiative nach Art. 47 NdsV 465

III: Das Volksgesetzgebungsverfahren 468
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 476

7. Kapitel: Mecklenburg-Vorpommern 486
I: Zur Entstehungsgeschichte 486
II: Die Volksinitiative nach Art. 59 MV-V 488
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 60 MV-V 492
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 499

8. Kapitel: Thüringen 509
I: Zur Entstehungsgeschichte 509
II: Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 68 ThürV 512
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürV 517
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 525

9. Kapitel: Bremen 530
I: Zur Entstehungsgeschichte 530
II: Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 87 BremV 532
III: Das Verfahren bis zur Volksabstimmung nach Artt. 70 ff. BremV 535
IV: Die Referenden 546
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 548

10. Kapitel: Berlin 558
I: Zur Entstehungsgeschichte 558
II: Die Volksinitiative – Die „Einwohnerinitiative“ nach Art. 61 VvB 563
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren 566
IV: Das Referendum 572
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 572

11. Kapitel: Hamburg 579
I: Zur Entstehungsgeschichte 579
II: Die Volksinitiative – Die „Volkspetition“ nach Art. 29 HambV 589
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HambV 590
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 603

12. Kapitel: Rheinland-Pfalz 618
I: Zur Entstehungsgeschichte 618
II: Die Volksinitiative 622
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 624
IV: Das Referendum und der Antrag auf Auflösung des Landtags 630
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 631

13. Kapitel: Nordrhein-Westfalen **634**

I: Entstehungsgeschichte 634

II: Die Volksinitiative nach Art. 67a NRW-V 637

III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 641

IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 646

14. Kapitel: Zusammenfassende Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen **661**

I: Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen . . 652

II: Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument 653

5. Teil: Zusammenfassung und Ausblick 661

1. Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse **661**

2. Kapitel: Einige Vorschläge für eine Optimierung der Verfahren **665**

I: Direktdemokratische Verfahren in den Ländern 665

II: Direktdemokratische Verfahren im Bund 676

III: Zum Verfahren der weiteren Diskussion über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürger 679

Gliederung

Direkte Demokratie in Deutschland 25

1. Teil: Einführung und Grundlagen 27

1. Kapitel: Begriffliche Klärungen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ... 27

I: Direktdemokratische Verfahren ... 27

A: Direktwahlen ... 27

B: Volksabstimmungen ... 27

1: Volksabstimmungen über Gesetze und andere Entscheidungen im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes ... 28

a: Volksentscheid, Volksbegehren und Volksantrag ... 28

b: Referendum, Referendumsbegehren ... 29

2: Weitere Möglichkeiten für Volksabstimmungen ... 30

3: Volksbefragung, Petition und Volksinitiative ... 31

II: Politische Willensbildung ... 32

III: Interesse, Gemeinwohl und der Begriff der hinreichenden Mehrheit ... 33

IV: Neuere und ältere Landesverfassungen ... 36

2. Kapitel: Motive für die Einführung direktdemokratischer Verfahren ... 38

I: Zur Aussagekraft einer systemvergleichenden Argumentation ... 41

A: Die Bedeutung der friedlichen Revolution in der DDR für die jüngste Verfassungsdiskussion ... 42

B: Zur Aussagekraft der Erfahrungen außerhalb Deutschlands ... 43

II: Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ... 46

A: Die strukturellen Probleme der repräsentativ-parlamentarische Demokratie ... 47

1: Der Ausgangspunkt: Die Notwendigkeit zu einer weit reichenden politischen Arbeitsteilung ... 47

2: Zum plebiszitären Charakter der Parlamentswahl ... 49

3: Zur Gemeinwohlorientierung der Parteiprogramme ... 50

a: Die systemimmanente Parteilichkeit der Parteiprogramme ... 50

b: Zur Gefahr einer Manipulation der innerparteilichen Willensbildung ... 51

c: Zu den Sonderproblemen des Verhältniswahlrechts und der Koalitionsregierungen ... 53

4: Zusammenfassung ... 53

B: Zu den systemimmanente Korrekturmechanismen ... 54

1: Die Unabhängigkeit der Abgeordneten ... 54

2: Die regelmäßigen Wahlen ... 56

3: Die Gewaltenteilung 56
4: Zusammenfassung 57
5: Exkurs – Zur Rolle der Massenmedien und der politischen Öffentlichkeit 57
C: Zur Funktion und den Strukturproblemen der unmittelbaren Demokratie 58
1: Zur Funktion des unmittelbaren Einflusses der Bürger auf politische Sachentscheidungen 58
2: Exkurs – Zum Rang der unmittelbaren Entscheidungen der Bürger 61
3: Strukturprobleme der direktdemokratischen Verfahren – Zur Überzeugungskraft der Argumente gegen eine stärkere Einbeziehung der Bürger in den Prozess der politischen Willensbildung 64
a: Zur These der fehlenden Kompetenz der Bürger 66
b: Zur These der Gefahr einer „Diktatur der Minderheit“ 69
c: Zur These der Gefahr einer „Diktatur der Mehrheit“ 70
d: Zur These von der Anfälligkeit für Demagogie 71
e: Zur These von der höheren Qualität der Ergebnisse des parlamentarischen Prozesses 72
f: Zur These der destabilisierenden Wirkung der direktdemokratischen Verfahren 73
g: Zu den besonderen Problemen der Volksinitiative 75
4: Ergebnis – Zu den Folgerungen im Hinblick auf die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren 75

2. Teil: Die Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland von 1919 bis 1945 77

1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik 77
I: Zur Entstehungsgeschichte 78
II: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Reichsverfassung 83
A: Die Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten 83
1: Die Wahl des Reichspräsidenten 84
2: Die Abwahl des Reichspräsidenten 84
B: Die Volksabstimmungen 85
1: Der Volksentscheid 85
a: Der Volksentscheid über ein einfaches Reichsgesetz 85
(1): Der Volksantrag 85
(2): Zeitliche und inhaltliche Schranken 85
(3): Durchführung des Volksbegehrens 88
(4): Behandlung eines erfolgreichen Volksbegehrens 88
(5): Der Volksentscheid 89
b: Der Volksentscheid über eine Verfassungsänderung 90
2: Die Referenden 91
a: Das Referendum auf Antrag eines Drittels des Reichstages 91
b: Die Referenden auf Anordnung des Reichspräsidenten 92
c: Das Verfassungsreferendum auf Verlangen des Reichsrates 93
C: Die direktdemokratischen Verfahren in den Ländern 93
1: Die frühen Verfassungen 94
2: Die späteren Verfassungen 99

III: Die Praxis der direktdemokratischen Verfahren 104
A: Die Verfahren auf Reichsebene 104
1: Die Wahlen des Reichspräsidenten 104
2: Die Volksbegehren und Volksentscheide 106
a: Die beiden Verfahren des Reichsbunds für Siedlung und Pachtung 1922 und 1923 106
b: Das Verfahren des Sparerbundes 1926 106
c: Das Verfahren zur Fürstenenteignung 1926 107
d: Das Verfahren der Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten 1927 110
e: Das Verfahren gegen den Bau von Panzerkreuzern 1928 110
f: Das Verfahren gegen den Young-Plan 1929 111
g: Das Verfahren gegen die Notverordnung vom 4. September 1932 113
3: Die übrigen direktdemokratischen Verfahren 113
a: Die Abstimmungen infolge des Versailler Vertrages 113
b: Die Verfahren zur Neugliederung des Reichsgebietes 114
c: Die Versuche zur Einleitung von Referenden 114
B: Die Erfahrungen auf der Ebene der Länder 115
1: Die drei Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen 115
a: Das Volksbegehren in Hamburg 1921 115
b: Der Volksentscheid in Bayern 1924 115
c: Das Volksbegehren in Lippe 1928 117
2: Die Verfahren zur plebiszitären Parlamentsauflösung 117
a: Der Volksentscheid in Schwarzburg-Sondershausen 1920 117
b: Das Referendum in Bremen 1921 118
c: Das Volksbegehren in Sachsen 1922 119
d: Das Referendum in Lübeck 1924 120
e: Das Volksbegehren in Sachsen 1924 121
f: Das Volksbegehren in Bayern 1924 121
g: Der Volksentscheid in Schaumburg-Lippe 1924 122
h: Das Volksbegehren in Braunschweig 1924 122
i: Das Volksbegehren in Mecklenburg-Schwerin 1925 123
j: Der Volksentscheid in Hessen 1926 123
k: Das Volksbegehren in Lippe 1929 124
l: Das Volksbegehren in Baden 1930 124
m: Der Volksentscheid in Lippe 1931 124
n: Das Volksbegehren in Anhalt 1931 125
o: Das Volksbegehren in Thüringen 1931 126
p: Der Volksentscheid in Braunschweig 1931 126
q: Der Volksentscheid in Preußen 1931 128
r: Der Volksentscheid in Oldenburg 1932 129
s: Der Volksentscheid in Sachsen 1932 131
t: Das Volksbegehren in Bremen 1932 132
3: Die übrigen Verfahren 132
a: Das Verfassungsreferendum in Baden 1919 132
b: Das Referendum über den Anschluss an Preußen in Schaumburg-Lippe 1926 . . 132

c: Das Volksbegehren zur Ministeranklage in Mecklenburg-Schwerin 1928 133
IV: Zur bleibenden Bedeutung des Verfassungsrechts und der Verfassungspraxis in der Zeit der Weimarer Republik 133
A: Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im System des Verfassungsrechtes . 133
1: Der Reichspräsident als pouvoir neutre und Gegenpol des Parlaments? 134
2: Die Funktion der Volksabstimmungen 136
3: Besonderheiten auf der Ebene der Länder 137
B: Zur Bewertung der direktdemokratischen Verfahren der Weimarer Reichsverfassung .. 138
1: Der Reichspräsident 138
2: Die Volksabstimmungen 139
3: Besonderheiten auf der Ebene der Länder 141
C: Zur Aussagekraft der Ergebnisse für die aktuelle Diskussion 142

2. Kapitel: Die „direktdemokratischen Verfahren" in der Zeit des Nationalsozialismus ... 144

3. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren im Bund und in den älteren Landesverfassungen 147

1. Kapitel: Direkte Demokratie und Grundgesetz 147
I: Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes 147
A: Die Vorgeschichte – Die Verfassungsberatungen in den Ländern in den Jahren 1945 bis 1948 148
B: Die Beratungen des Parlamentarischen Rates 150
C: Die späteren Diskussionen über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger auf der Ebene des Bundes 155
1: Die Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform 1976 155
2: Die Wiederaufnahme der Diskussionen am Ende der achtziger Jahre 156
a: Der Zentrale Runde Tisch 157
b: Der „Hofgeismarer Entwurf" 158
c: Das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder ... 159
d: Die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates 160
e: Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag 161
3: Die aktuelle Diskussion über eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes 162
II: Die Abstimmungen im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes – Artt. 29 und 118 f. GG 166
A: Der Verfassungsauftrag des Art. 29 GG und seine Umsetzung bis zum Jahre 1976 166
1: Das Verfahren zur Gründung Baden-Württembergs 167
2: Die Verfahren zur Neugliederung von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen 168
B: Die aktuelle Fassung des Art. 29 GG 169
C: Die Sonderregelung des Art. 118a GG 170
D: Zur bleibenden Bedeutung der Bestimmungen über die plebiszitäre Sanktionierung einer Neugliederung des Bundesgebietes 171
III: Die Schlussbestimmung des Grundgesetzes – Art. 146 GG 171
A: Die ursprüngliche Fassung des Art. 146 GG 172
B: Die Änderungen infolge der Herstellung der deutschen Einheit 174

IV: Die Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die Verfassungsordnungen der Länder ... 175
A: Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und der Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren in den Ländern ... 175
B: Die Vorgaben des Art. 28 I GG ... 179
1: Art. 28 I 2 und 4 GG und das Bekenntnis zur repräsentativ-parlamentarischen Demokratie ... 179
a: Die Grundentscheidung für die repräsentativ-parlamentarische Demokratie ... 179
b: Der notwendige Ausschluss des Haushaltsgesetzes vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren ... 179
c: Die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes als Schutzgut der Verfassung ... 181
2: Art. 28 I 1 GG und die Quoren für das Volksbegehren und den Volksentscheid ... 182
a: Zur Notwendigkeit der demokratischen Legitimation eines Volksbegehrens ... 182
b: Zur These von der Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung ... 183
c: Zur Notwendigkeit einer institutionellen Absicherung des Vorrangs der Verfassung ... 185
3: Der Begriff des „Volkes“ in Art. 28 I 2 GG und die Beteiligung von Ausländern ... 187
C: Zusammenfassung ... 190

2. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen ... 191
I: Zur Entstehungsgeschichte ... 191
II: Zusammenfassende Darstellung der Verfahren ... 195
A: Das Verfahren bis zum Volksentscheid ... 196
1: Der Anwendungsbereich der Verfahren ... 196
a: Volksbegehren und Volksentscheid über die Änderung der Verfassung und über die Auflösung des Landtags ... 197
b: Die Inhaltlichen Beschränkungen der Verfahren ... 199
(1): Geltung der inhaltlichen Beschränkungen für das Volksbegehren ... 200
(2): Zur Reichweite der inhaltlichen Beschränkungen ... 201
(a): Bayern ... 201
(aa): Der Haushaltsvorbehalt des Art. 73 BayV ... 201
(bb): Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes ... 203
(cc): Exkurs – Die Disponibilität des Haushaltsvorbehaltes ... 205
(b): Baden-Württemberg ... 207
(c): Hessen ... 210
(d): Saarland ... 210
(e): Zusammenfassung ... 210
2: Der Volksantrag ... 211
a: Zur Zulässigkeit der Einführung eines Volksantrags ... 211
b: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags ... 214
(1): Zuständigkeit für die Entscheidung ... 214
(2): Maßstab für die Zulässigkeitsentscheidung ... 216
(3): Zur Zulässigkeit einer umfassenden präventiven Normenkontrolle ... 217
c: Die Koppelung mehrerer Anliegen ... 222
d: Die Sperrfristen ... 224
3: Das Volksbegehren ... 224
a: Das Eintragungsverfahren ... 224

b: Rechtsschutzmöglichkeiten vor und während des Verfahrens 226
c: Die Voraussetzungen für das Zustandekommen des Volksbegehrens 229
d: Die Behandlung erfolgreicher Volksbegehren 231
4: Der Volksentscheid 232
a: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 232
b: Rechtsschutzmöglichkeiten vor der Abstimmung 235
c: Die Quoren beim Volksentscheid 236
(1): Abstimmungen über einfache Gesetze 236
(2): Abstimmungen über Verfassungsänderungen und über die Auflösung des Landtages 237
(3): Inkurs – Zur Problematik des Art. 2 II 2 BayV – „Mehrheit entscheidet“ . . 238
d: Die Ausfertigung und Verkündung von Volksgesetzen 240
e: Der Rechtsschutz gegen Volksgesetze 241
B: Referenden und andere Besonderheiten 242
1: Baden-Württemberg 242
2: Bayern und Hessen 243
3: Nordrhein-Westfalen 244
4: Rheinland-Pfalz 244
III: Die praktischen Erfahrungen mit den direktdemokratischen Verfahren 245
A: Baden-Württemberg 245
1: Die Verfahren bis 1991 245
2: Die Verfahren ab 1991 247
a: Das Verfahren zur Wiedereinführung des Pfingstmontag als gesetzlichem Feiertag 247
b: Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform 247
c: Das Verfahren für „Mehr Demokratie“ in Kreisen und Gemeinden 248
B: Bayern 250
1: Die Verfahren bis 1991 250
a: Das Verfahren für das „Waldsicherungsgesetz“ 251
b: Die drei Verfahren über die christliche Gemeinschaftsschule 251
c: Das Verfahren gegen die Gebietsreform 252
d: Das Verfahren für die Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 252
e: Das Verfahren gegen die Einschränkung der Lernmittelfreiheit 253
f: Das Verfahren für eine demokratische Gebietsreform 253
g: Das Verfahren für eine Erweiterung des Bayerischen Senats 254
h: Das Verfahren für eine Neuregelung der Abgeordnetenbezüge 254
i: Das Verfahren für die Einführung des Bürgerbegehrens 254
j: Das Verfahren für den „Naturpark Bodenwöhrer Senke“ 254
k: Das Verfahren für ein Gesetz über Standorte kerntechnischer Anlagen in Bayern 255
l: Das Verfahren für das „Bessere Müllkonzept“ 255
2: Die Verfahren ab 1991 256
a: Das Verfahren zur Einführung der Volksinitiative 257
b: Die zwei Verfahren zur Schulpolitik 257
c: Das Verfahren für „Mehr Demokratie in Kreisen und Gemeinden“ 258
d: Das Verfahren „Gleiches Recht – Auch für Bayerns Frauen“ 261

e: Das erste Verfahren gegen die Rechtschreibreform 261
f: Das Verfahren für die Wiedereinführung des Buß- und Bettages 261
g: Das Verfahren zur Abschaffung des Senates 262
h: Das Verfahren „Gentechnikfrei aus Bayern“ 263
i: Das zweite Verfahren gegen die Rechtschreibreform 264
j: Das Verfahren „Die bessere Schulreform“ 264
k: Das Verfahren zum Schutz des kommunalen Bürgerentscheids 264
l: Das Verfahren für „Mehr Demokratie in Bayern“ 266
m: Das Verfahren „Macht braucht Kontrolle – für ein unabhängiges Verfassungsgericht und die demokratische Richterwahl in Bayern“ 267
n: Das Verfahren gegen neue AKW-Standorte 268
o: Das Verfahren „Menschenwürde ja – Menschenklonen niemals!“ 269
p: Das Verfahren „Wer bestellt, muss auch bezahlen“ 269
q: Das Verfahren „Aus Liebe zum Wald“ 270
r: Das Verfahren „Gerecht sparen – auch an der Spitze“ 270
s: Das Verfahren „Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“ 271
t: Das Verfahren zur Erhaltung des neunjährigen Gymnasiums 271
3: Die Verfassungsreferenden 272
C: Berlin 273
D: Bremen 273
E: Hessen 274
1: Die Volksbegehren und Volksentscheide 274
2: Die obligatorischen Verfassungsreferenden 276
3: Die Gruppenklage vor dem Staatsgerichtshof 277
F: Nordrhein-Westfalen 278
1: Die Verfahren bis 1991 278
2: Die Verfahren ab 1991 bis 2002 281
a: Das Verfahren zur Abschaffung der kommunalen Doppelspitze 281
b: Das Verfahren für „Mehr Demokratie“ 282
G: Rheinland-Pfalz 283
H: Saarland 284
IV: Zur Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen 285
A: Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument 286
1: Die Quoren für das Volksbegeheren 286
2: Die Fristen für das Volksbegehren 287
3: Die Beschränkungen des Anwendungsbereichs der Verfahren 288
4: Die Quoren für den Volksentscheid 289
5: Zusammenfassung: 289
B: Die direktdemokratischen Verfahren als „außerparlamentarische Waffe der Opposition“ 290
C: Exkurs – Zur Bewertung der Referenden 292
D: Zur Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse 293

4. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen 295

1. Kapitel: Zusammenfassende Darstellung **295**
I: Die Volksinitiative 296
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 297
B: Das Verfahren der Volksinitiative 297
C: Die Einreichung der Volksinitiative 300
D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 301
II: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 302
A: Zum Anwendungsbereich der Verfahren 302
B: Das Volksbegehren 303
1: Der Volksantrag 303
a: Das Verfahren des Volksantrags 304
b: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags 307
c: Behandlung des Volksantrags im Landtag 308
2: Das Verfahren beim Volksbegehren 309
a: Einleitung des Volksbegehrens 309
b: Durchführung des Volksbegehrens 309
c: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 313
C: Der Volksentscheid 314
III: Referenden und andere Sonderregelungen 318
IV: Schluss 319

2. Kapitel: Schleswig-Holstein **321**
I: Zur Entstehungsgeschichte 321
II: Die Volksinitiative nach Art. 41 SH-V 323
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 323
1: Die möglichen Gegenstände der Volksinitiative 323
a: Die Volksinitiative als Teil des Gesetzgebungsverfahrens 324
b: Die Volksinitiative als Instrument für Personalentscheidungen 325
c: Die Volksinitiative als Kontrollinstrument 325
2: Die inhaltlichen Beschränkungen des Anwendungsbereiches 326
a: Ausschluss bestimmter Angelegenheiten 326
(1): Ausschluss von Dienst- und Versorgungsbezügen sowie von Abgaben 326
(2): Ausschluss des Landeshaushaltes 327
b: Bindung des Volkes an bestimmte Strukturprinzipien der Verfassung 330
c: Die Vereinbarkeit mit höherrangigen Rechtsnormen als Zulässigkeitsvoraussetzung 331
B: Das Verfahren der Volksinitiative 331
1: Der Antrag auf Behandlung der Volksinitiative 331
2: Die Vertrauenspersonen der Initiatoren 332
3: Die Rücknahme der Volksinitiative 333

C: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative 334
1: Die Prüfung der Volksinitiative 334
2: Die Möglichkeit der Nachbesserung durch die Initiatoren 335
3: Der Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Landtags 335
D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 337
1: Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative 337
2: Die Anhörung der Initiatoren 338
3: Der Beschluss des Landtags 338
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 42 SH-V 338
A: Das Volksbegehren 339
1: Der Anwendungsbereich von Volksbegehren und Volksentscheid 339
2: Die Möglichkeit von Änderungen gegenüber der Volksinitiative 340
3: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens 340
a: Die Entscheidung über den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens . . 341
b: Die Entscheidung über die Beachtung der inhaltlichen Beschränkungen des Anwendungsbereiches 341
c: Zur aufschiebenden Wirkung der Überprüfung 343
4: Die Durchführung des Volksbegehrens 343
5: Rechtsschutzmöglichkeiten 345
6: Die erneute Überprüfung eines Volksbegehrens gemäß Art. 42 II 3 Nr. 2 SH-V . . . 347
7: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 348
B: Der Volksentscheid 349
1: Das Verfahren bis zur Abstimmung 349
2: Die Durchführung der Abstimmung 350
3: Zu den Quoren 351
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 352
A: Zur Praxis der Verfahren 352
1: Das Verfahren für die Direktwahl der Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte 352
2: Das Verfahren zur Reduzierung der Zahl der Abgeordneten 353
3: Das Verfahren zur Widereinführung des Buß- und Bettages 353
4: Das Verfahren gegen eine Schankerlaubnis- und Getränkesteuer 355
5: Das Verfahren zur Wiedereinführung der Polizei-Reiterstaffel 356
6: Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform 356
7: Das Verfahren für „Schule in Freiheit“ 358
8: Das Verfahren für die Sonntagsöffnung von Videotheken 361
9: Das Verfahren „Pflege in schlechter Verfassung?“ 361
10: Das Verfahren „Gegen die ‚Bildungswüste Grundschule“ 362
11: Das Verfahren „Für eine gentechnikfreie Region in Schleswig-Holstein“ 362
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 362

3. Kapitel: Brandenburg 368
I: Zur Entstehungsgeschichte 368
II: Die Volksinitiative nach Art. 76 BbgV 372
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 373

B: Das Verfahren der Volksinitiative 374
1: Der Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative 374
2: Die Erweiterung des Kreises der Zeichnungsberechtigten 376
a: Beteiligung von Ausländern 376
(1): Die Initiative als Ausfluss des Petitionsrechtes 376
(2): Die Initiative als erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens 377
b: Herabsetzung des Beteiligungsalters 378
C: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative 378
1: Die Prüfung der Volksinitiative 378
2: Die mögliche Wiederholung der Volksinitiative unter Verwendung der alten Unterschriftsbögen 380
D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 381
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 382
A: Das Volksbegehren nach Art. 77 BbgV 382
1: Die Überprüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens 382
a: Maßstab der Überprüfung 383
b: Zur aufschiebenden Wirkung der Überprüfung 383
2: Die Durchführung des Volksbegehrens 384
3: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 386
B: Der Volksentscheid nach Art. 78 BbgV 386
1: Das Verfahren bis zur Abstimmung 387
2: Die Durchführung der Abstimmung 387
3: Zu den Quoren 388
4: Feststellung des Ergebnisses und Ausfertigung der Beschlüsse 389
IV: Die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung nach Art. 115 BbgV 389
V: Exkurs – Die übrigen Mitwirkungsrechte der Bürger 390
VI: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 391
A: Zur Praxis der Verfahren 391
1: Die sechs Verfahren zur Kreisreform 392
2: Die zwei Verfahren gegen den Wasserstrassenausbau 393
3: Das Verfahren für die sozialverträgliche Überleitung in das Vergleichsmietensystem 395
4: Das Verfahren gegen die Schnellstrasse im Finowtal 395
5: Das Verfahren zur Förderung der Jugend- und Jugendsozialarbeit 396
6: Das (erste) Verfahren zur Förderung der Musikschulen 396
7: Das Verfahren für sozial verträgliche Wasser- und Abwassergebühren 397
8: Das Verfahren gegen den Transrapid 397
9: Das Verfahren gegen den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld 398
10: Das Verfahren für eine Verbesserung der medizinischen Versorgung 398
11: Das (zweite) Verfahren zur Förderung der Musikschulen 399
12: Das Verfahren gegen die Kürzungen bei den Kindertagesstätten 400
13: Das Verfahren für ein pferdefreundliches Waldgesetz 401
14: Das Verfahren „Für Volksentscheide in das Grundgesetz“ 402
15: Das Verfahren „Für faire Abstimmungsrechte“ 402

16: Das Verfahren „Zur Stärkung der Grund- und Bürgerrechte gegenüber der Polizei“ . . . 403
17: Das Verfahren gegen die Fusion von ORB und SFB . . . 403
18: Das Verfahren „Pro Asyl“ . . . 403
19: Das Verfahren gegen die Fusion von Gemeinden . . . 404
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen . . . 404

4. Kapitel: Sachsen . . . 407

I: Zur Entstehungsgeschichte . . . 407

II: Das Volksgesetzgebungsverfahren . . . 411

A: Der Volksantrag nach Art. 71 SächsV . . . 411

1: Der Anwendungsbereich des Volksantrags . . . 411
a: Die formellen Beschränkungen . . . 411
b: Die inhaltlichen Beschränkungen . . . 411
2: Das Verfahren der Antragstellung . . . 413
3: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags . . . 415
a: Überprüfung der Zulässigkeit . . . 415
b: Zur Zuständigkeit und Frist für die Feststellung der Unzulässigkeit . . . 416
4: Die Veröffentlichung des zulässigen Volksantrags und seine Behandlung im Landtag – Zur Vereinbarkeit der §§ 13, 16 I SächsVVVG mit Art. 71 II 4 SächsV . 418

B: Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 72 SächsV . . . 419

1: Das Volksbegehren . . . 419
a: Änderungen gegenüber dem Volksantrag . . . 420
b: Durchführung des Volksbegehrens . . . 420
2: Der Volksentscheid . . . 422
a: Das Verfahren bis zur Abstimmung . . . 422
b: Die Durchführung der Abstimmung . . . 423
c: Die Quoren für den Volksentscheid . . . 424

III: Das Referendum . . . 425

IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung . . . 425

A: Zur Praxis der Verfahren . . . 425

1: Der Antrag auf ein Verfassungsreferendum . . . 425
2: Das Verfahren gegen die Kreisreform . . . 425
3: Das erste Verfahren zur Novellierung des Schulgesetzes . . . 426
4: Das Verfahren „Für ein demokratisch verfasstes Sachsen“ . . . 426
5: Das zweite Verfahren zur Novellierung des Schulgesetzes . . . 426
6: Das Verfahren der „Bürgerinitiative für ein soziales Sachsen“ . . . 427
7: Das Verfahren über die Gemeindegebietsreform . . . 427
8: Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform . . . 428
9: Das Verfahren für die Erhaltung der Sparkassen . . . 428
10: Das Verfahren „Zukunft braucht Schule“ . . . 430

B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen . . . 432

5. Kapitel: Sachsen-Anhalt . . . 435

I: Zur Entstehungsgeschichte . . . 435

II: Die Volksinitiative nach Art. 80 LSA-V 438
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 438
B: Das Verfahren der Volksinitiative 440
C: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative 441
D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 442
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 81 LSA-V 443
A: Das Volksbegehren 443
1: Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens 443
2: Der Volksantrag 444
a: Zur Zulässigkeit der Einführung eines Volksantrags 444
b: Das Verfahren des Volksantrags 446
c: Das Verhältnis zwischen Volksantrag und Volksinitiative 446
d: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrages 447
(1): Das Verfahren der Prüfung 447
(2): Der Maßstab der Prüfung 448
(3): Zum Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Landesregierung 448
e: Rücknahme des Antrags 449
3: Das Verfahren beim Volksbegehren 449
a: Bekanntmachung und Werbung für das Volksbegehren 450
b: Sammlung der Unterschriften, Abbruch des Verfahrens 450
c: Feststellung über die „Zulässigkeit des Volksbegehrens“ 451
4: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 452
5: Die Erledigung des Volksbegehrens 452
B: Der Volksentscheid 453
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 455
A: Zur Praxis der Verfahren 455
1: Das Verfahren gegen unsoziale Mieten 455
2: Das Verfahren für die Südharz-Autobahn 456
3: Die Volksinitiative gegen die Förderstufe und das 13. Schuljahr 456
4: Die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Kinder“ 456
5: Das Volksbegehren „Für die Zukunft unserer Kinder“ 458
6: Das Volksbegehren „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ 458
7: Die Volksinitiative „Jugend braucht Zukunft“ 459
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 460

6. Kapitel: Niedersachsen 463
I: Zur Entstehungsgeschichte 463
II: Die Volksinitiative nach Art. 47 NdsV 465
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 465
B: Das Verfahren der Volksinitiative 465
1: Die Anzeige der beabsichtigten Sammlung von Unterschriften 466
2: Die Sammlung der Unterschriften 466
C: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative 467

D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 468
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren 468
A: Das Volksbegehren nach Art. 48 NdsV 468
1: Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens 469
2: Das Anzeigeverfahren nach § 15 NdsVAbstG 470
3: Die Sammlung von Unterschriften für das Volksbegehren 470
4: Der Antrag auf Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens 471
a: Die Überprüfung der Zulässigkeit durch die Landesregierung 471
b: Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Landesregierung 471
c: Möglichkeit der Änderung des Antrags 472
d: Zum Problem der Fristen nach dem NdsVAbstG 472
5: Die Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens 473
6: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 474
B: Der Volksentscheid nach Art. 49 NdsV 475
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 476
A: Zur Praxis der Verfahren 477
1: Die Volksinitiative „Verantwortung für Gott“ 477
2: Die Volksinitiative für kommunale Beitragsgerechtigkeit und Umweltschutz 477
3: Die Volksinitiative für die Verbesserung der Unterrichtsversorgung 478
4: Die Volksinitiative für Jugendgemeinderäte 478
5: Die Volksinitiative gegen den Verkauf der Harzwasserwerke 478
6: Die Volksinitiative für die Erhaltung des Rettungshubschraubers „Christoph 30“ . 479
7: Das Volksbegehren gegen die Rechtschreibreform 479
8: Das Volksbegehren gegen den EURO 480
9: Das Volksbegehren für ein „Gütesiegel gentechnikfrei“ 480
10: Die Volksinitiative für eine Patientenschutzstelle 480
11: Das Volksbegehren „Keine Kürzung bei den Kurzen“ 480
12: Das Volksbegehren gegen das Zuwanderungsgesetz 482
13: Das Volksbegehren gegen Unterrichtsausfall 482
14: Die Volksinitiative für ein gebührenfreies Studium und Teilzeitstudium 483
15: Die Volksinitiative für Lernmittelfreiheit und freie Schülerbeförderung 483
16: Die Volksinitiative für eine Verkleinerung des Landtags 483
17: Die Volksinitiative gegen die Rechtschreibreform 484
18: Das Volksbegehren für die Einführung des Blindengeldes 17
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 484

7. Kapitel: Mecklenburg-Vorpommern 486
I: Zur Entstehungsgeschichte 486
II: Die Volksinitiative nach Art. 59 MV-V 488
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 488
B: Das Verfahren der Volksinitiative 489
1: Beratung der Initiatoren und Vorprüfung durch den Landeswahlleiter 490
2: Der Antrag auf Zulassung einer Volksinitiative 490
a: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Initiative 490
b: Behebung von Mängeln 491

c: Rechtsschutz gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit 491
C: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 492
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 60 MV-V 492
A: Das Volksbegehren 492
1: Das Verfahren des Volksbegehrens 492
a: Das formelle Eintragungsverfahren 493
b: Die freie Sammlung von Unterschriften 493
2: Die Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens 494
a: Verfassungsrechtliche Vorgaben 494
b: Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14 MV-VaG 495
3: Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 496
4: Die Möglichkeit der Erledigung des Volksbegehrens 496
a: Annahme eines gegenüber dem Volksbegehren geänderten Entwurfes 496
b: Erledigung durch die Antragsteller 497
B: Der Volksentscheid 497
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 499
A: Zur Praxis der Verfahren 499
1: Das Verfahren für soziale Grundrechte 499
2: Das Verfahren für die Verbesserung der Kinderbetreuung 499
3: Das Verfahren für die sozialverträgliche Überleitung in das Vergleichsmietensystem 500
4: Das Verfahren zur Förderung des Öffentlichen Nahverkehrs 501
5: Die beiden Verfahren gegen die Schließung des Studiengangs Zahnmedizin und der Zahnklinik der Universität Rostock 502
6: Das Verfahren für den schnelleren Bau der Küstenautobahn A 20 503
7: Das Verfahren für einen Rechtsanspruch auf eine Lehrstelle 503
8: Das Verfahren zur unverzüglichen Fertigstellung der Autobahn A 241 504
9: Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform 504
10: Das Verfahren gegen eine Zwei-Klassen-Medizin im Osten 505
11: Das Verfahren „Zukunft der Bahn in Mecklenburg-Vorpommern“ 505
12: Das Verfahren „Für eine bessere Verkehrsinfrastruktur in Ostvorpommern“ 506
13: Das Verfahren „Gegen die Ausweisung weiterer FFH-Gebiete“ 506
14: Das Verfahren „Zur Verbesserung des Kiga-Gesetzes“ 506
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 507

8. Kapitel: Thüringen 509
I: Zur Entstehungsgeschichte 509
II: Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 68 ThürV 512
A: Das Verfahren des Bürgerantrags 513
1: Zum Erfordernis eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes 514
2: Die Sammlung von Unterschriften 514
B: Die Überprüfung der Zulässigkeit des Bürgerantrags 516
C: Die Behandlung des Bürgerantrags im Landtag 516
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürV 517
A: Das Volksbegehren 517

1: Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens 517
2: Der Volksantrag und das Volksbegehren 517
a: Das Verfahren des Volksantrags 518
(1): Die Sammlung von Unterschriften 518
(2): Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags 519
b: Das Verfahren des Volksbegehrens 520
(1): Die Sammlung von Unterschriften 520
(a): Die freie Sammlung 521
(b): Das amtliche Eintragungsverfahren 521
(2): Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens 522
(3): Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag 523
B: Der Volksentscheid 523
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 525
A: Zur Praxis der Verfahren 525
1: Das Volksbegehren „Für Arbeit in Thüringen“ 525
2: Das Volksbegehren des Mieterbundes 525
3: Die beiden Volksbegehren für „Mehr Demokratie“ 525
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 528

9. Kapitel: Bremen 530
I: Zur Entstehungsgeschichte 530
A: Die Rechtslage bis 1994 530
B: Die neuere Entwicklung 530
II: Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 87 BremV 532
A: Der Anwendungsbereich des Bürgerantrags 533
B: Das Verfahren des Bürgerantrags 534
C: Die Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerantrags und seine Behandlung in der Bürgerschaft 534
III: Das Verfahren bis zur Volksabstimmung nach Artt. 70 ff. BremV 535
A: Das Volksbegehren 536
1: Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens 536
a: Zur Anwendbarkeit der inhaltlichen Beschränkungen des Art. 70 II BremV auf das Volksbegehren 536
b: Zur Reichweite der inhaltlichen Beschränkungen 537
2: Der Volksantrag 539
a: Zur Zulässigkeit des Volksantrags 539
b: Das Verfahren des Volksantrags 539
(1): Die Einreichung des Volksantrags 539
(2): Die Prüfung der Zulässigkeit des Volksantrags 540
(3): Die Möglichkeit der Änderung und Rücknahme des Antrags 542
3: Die Durchführung des Volksbegehrens 542
4: Die Behandlung des Volksbegehrens in der Bürgerschaft 544
B: Der Volksentscheid 544
1: Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung 544

2: Zu den Quoren nach Art. 72 BremV 545
3: Ausfertigung und Verkündung von Volksgesetzen 546
IV: Die Referenden 546
A: Die Verfassungsreferenden 547
1: Das Referendum bei Eingriffen in die Selbständigkeit der Stadtgemeinden 547
2: Das fakultative Verfassungsreferendum 547
B: Das Referendum über andere Fragen 547
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 548
A: Zur Praxis der Verfahren seit der jüngsten Änderung der Landesverfassung 548
1: Verfahren im Land Bremen 548
a: Die drei Verfahren zur Verbesserung der Schulausstattung und der Unterrichtsversorgung 548
b: Das erste Verfahren gegen Tierversuche 549
c: Das zweite Verfahren gegen die Tierversuche 550
d: Das Verfahren für die Verkleinerung der Bürgerschaft 550
e: Das Verfahren für „Mehr Demokratie“ 550
f: Die beiden Verfahren gegen die Rechtschreibreform 552
g: Das Verfahren gegen Affenversuche an der Universität Bremen 553
h: Das zweite Verfahren „Gesundheit ist keine Ware“ 553
2: Verfahren in der Stadtgemeinde Bremen 554
a: Das Verfahren zur Sicherung von angemessenem Wohnraum 554
b: Das Verfahren zur „Flächen-Verkehrs- und Baupolitik“ 554
c: Das erste Verfahren „Gesundheit ist keine Ware“ 555
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 556

10. Kapitel: Berlin 558
I: Zur Entstehungsgeschichte 558
A: Vorgeschichte bis 1990 558
B: Die Verfassungsdiskussion der Jahre 1990-1995 559
II: Die Volksinitiative – Die „Einwohnerinitiative“ nach Art. 61 VvB 563
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren 566
A: Das Volksbegehren nach Art. 62 VvB 566
1: Der Volksantrag 567
2: Das Volksbegehren 569
3: Die Behandlung des Volksbegehrens im Abgeordnetenhaus 570
B: Der Volksentscheid nach Art. 63 VvB 570
IV: Das Referendum 572
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 572
A: Zur Praxis der Verfahren 572
1: Das Verfahren „für ein gastfreundliches Berlin“ 572
2: Das Verfahren gegen den Transrapid 573
3: Das Verfahren für „Mehr Demokratie“ 573
4: Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform 574

5: Das erste Verfahren zur Auflösung des Abgeordnetenhauses 575
6: Das Verfahren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal“ 575
7: Das Verfahren „Schluss mit den Kürzungen im Kita-Bereich“ 576
8: Das Verfahren „Sicherstellung von Kita-, Schul- und Hochschulstudienplätzen“ . . 576
9: Das zweite Verfahren zur Auflösung des Abgeordnetenhauses 576
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 577

11. Kapitel: Hamburg 579

I: Zur Entstehungsgeschichte 579
A: Die erste Phase: 1992-1996 579
B: Die zweite Phase: 1997-2001 582
C: Die dritte Phase: 2004 ff. 588
II: Die Volksinitiative – Die „Volkspetition“ nach Art. 29 HambV 589
III: Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HambV 590
A: Der Volksantrag: Die „Volksinitiative“ 591
1: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 591
2: Das Verfahren der Volksinitiative 592
3: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Initiative 593
4: Die Behandlung der Volksinitiative in der Bürgerschaft 594
B: Das Volksbegehren 595
1: Die Änderung des Antrags nach § 6 III HambVVVG 595
2: Die Rücknahme des Volksbegehrens 596
3: Die Vorbereitung und Durchführung des Volksbegehrens 596
4: Die Behandlung des Volksbegehrens in der Bürgerschaft 598
5: Die (nochmalige) Änderung des Antrags gemäß § 18 III HambVVVG 598
C: Der Volksentscheid 599
1: Die Festlegung des Abstimmungstermins 599
2: Die Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung 600
3: Der Anspruch auf Kostenerstattung und die Pflicht zur Rechenschaftslegung 601
4: Die Quoren 602
5: Die Sperrfrist des Art. 50 IV HambV 603
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 603
A: Zur Praxis der Verfahren 603
1: Die beiden Verfahren für „Mehr Demokratie“ 603
2: Die Volksinitiative „Halloween for Holiday“ 604
3: Die Volksinitiative „Für wirksame direkte Demokratie“ 604
4: Die Volksinitiative für die Sonntagsöffnung der Videotheken 605
5: Die Volksinitiative „Zur Reform des Wahlrechts“ 605
6: Die Volksinitiative „Zur Reform der Volksgesetzgebung“ 605
7: Die Volksinitiative gegen die Sonntagsöffnung im Einzelhandel 605
8: Die Volksinitiative gegen die Privatisierung der landeseigenen Krankenhäuser 606
9: Die zweite Volksinitiative „Zur Reform des Wahlrechts“ 607
10: Die Volkspetition „Bildung ist Menschenrecht“ 609
11: Die Volksinitiative „Für eine kinder- und familiengerechte Kita-Reform“ 609
12: Die Volksinitiative „Unser Wasser Hamburg“ 610

13: Die Volksinitiative „Bildung ist keine Ware“ 610
14: Die Volkspetition „Rettet den Offenen Kanal“ 612
15: Die Volksinitiative „Rettet den Rosengarten“ 613
16: Die Volksinitiative „Volxuni – Rettet die Bildung 613
17: Die Volkspetition „Kopflos sparen gefährdet die innere Sicherheit“ 614
18: Die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“614 614
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 616

12. Kapitel: Rheinland-Pfalz 618

I: Zur Entstehungsgeschichte 618
A: Die Rechtslage bis zum Jahr 2000 618
B: Der Weg bis zur Verfassungsreform im Jahre 2000 620
II: Die Volksinitiative 622
A: Der Anwendungsbereich der Volksinitiative 622
B: Das Verfahren der Volksinitiative 623
C: Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative 624
D: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 624
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 624
A: Der Volksantrag 625
1: Der Anwendungsbereich des Verfahrens gemäß § 61 RP-LWG 625
2: Das Verfahren des Volksantrags gemäß § 63 RP-LWG 626
3: Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags 627
4: Die Rücknahme des Antrags 627
B: Das Volksbegehren 628
C: Der Volksentscheid 629
IV: Das Referendum und der Antrag auf Auflösung des Landtags 630
V: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 631
A: Zur Praxis der Verfahren 631
1: Das Volksbegehren 631
2: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 632
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 632

13. Kapitel: Nordrhein-Westfalen 634

I: Entstehungsgeschichte 634
A: Die Rechtslage bis 2002 634
B: Die Diskussion um eine Verfassungsreform seit 2000 635
II: Die Volksinitiative nach Art. 67a NRW-V 637
A: Das Eintragungsverfahren für die Volksinitiative 638
1: Das frühere formelle Eintragungsverfahren und der Antrag auf Zulassung der Listenauslegung 638
2: Das neue Verfahren der freien Unterschriftensammlung 639
a: Die Sperrfrist 639
b: Anforderungen an den Entwurf/Der Kostendeckungsvorschlag 639

c: Die Vertrauenspersonen – und die Möglichkeit, sie auszutauschen 640
d: Die Prüfung der Zulässigkeit der Volksinitiative 640
B: Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag 641
III: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 641
A: Der Volksantrag 641
B: Das Volksbegehren und der Volksentscheid 643
1: Das Volksbegehren 643
2: Das Verfahren bis zum Volksentscheid 643
3: Die Quoren 645
C: Die Referenden 646
IV: Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung 646
A: Zur Praxis der Verfahren 646
1: Die Volksinitiative gegen die Planungen für neue forensische Kliniken 646
2: Die Volksinitiative gegen Studiengebühren 646
3: Die Volksinitiative „Jugend braucht Zukunft“ 647
4: Die Volksinitiative „Ein Porz – Ein Wahlkreis“ 647
5: Die Volksinitiative „Diätenreform“ 647
6: Die Volksinitiative „Videosonntag“ 648
B: Zur Bewertung der Verfahrensregelungen 649

14. Kapitel: Zusammenfassende Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen 661
I: Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen .. 652
II: Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument 653
A: Die Quoren für das Volksbegeheren 653
B: Die Fristen für das Volksbegehren und das Eintragungsverfahren 654
C: Die Beschränkungen des Anwendungsbereichs der Verfahren 655
D: Die präventive Normenkontrolle und die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit .. 655
E: Die Quoren für den Volksentscheid 657
F: Die Besonderheiten der Volksinitiative 659

5. Teil: Zusammenfassung und Ausblick 661

1. Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse 661

2. Kapitel: Einige Vorschläge für eine Optimierung der Verfahren 665
I: Direktdemokratische Verfahren in den Ländern 665
A: Die Volksinitiative 665
1: Zum Anwendungsbereich des Verfahrens 665
2: Zur Organisation und Durchführung der Volksinitiative und zum Quorum für dieses Verfahren 667
3: Zur parlamentarischen Beratung über die Volksinitiative und zum Übergang zum Volksbegehren 668
B: Das Volksbegehren 669

1: Zum Anwendungsbereich des Verfahrens 669
2: Zur Organisation und Durchführung des Volksbegehrens und zum Quorum für dieses Verfahren 669
3: Zur parlamentarischen Beratung über das Volksbegehren und zum Übergang zum Volksentscheid 670
C: Der Volksentscheid 671
1: Zur Ermittlung der Mehrheitsverhältnisse bei Volksentscheiden 671
2: Zur Bindungswirkung der unmittelbaren Entscheidungen der Bürger 675
II: Direktdemokratische Verfahren im Bund 676
A: Zur Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes 677
B: Zu den Quoren für die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid . . . 677
C: Zum unmittelbaren Einfluss der Bürger auf die Außenpolitik und völkerrechtliche Verträge 678
III: Zum Verfahren der weiteren Diskussion über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürger 679

Anhänge

Anhang 1: Synopse der einschlägigen Bestimmungen I

Anhang 2: Die einschlägigen Regelungen der Landesverfassungen LXXX

Anhang 3: Übersicht über die Vorschläge zur Reform des Grundgesetzes XCVII

Anhang 4: Übersicht über die seit 1991 durchgeführten direktdemokratischen Verfahren CI

Anhang 5: Literaturverzeichnis CVIII

Anhang 6: Abkürzungsverzeichnis CXXX

Anhang 7: Stichwortverzeichnis CXXXIII

Verzeichnis der Tabellen im Text

Übersicht über die direktdemokratische Verfahren nach den älteren Landesverfassungen 196
Der Volksantrag nach den Ausführungsbestimmungen zu den älteren Landesverfassungen 214
Das Volksbegehren nach den älteren Landesverfassungen 230
Die Fristen für das Verfahren bis zum Volksentscheid nach den älteren Landesverfassungen 234
Die Quoren im Verfahren bis zum Volksentscheid nach den älteren Landesverfassungen 236
Übersicht über die Referenden nach den älteren Landesverfassungen 242
Die Volksinitiative nach den neueren Landesverfassungen 300
Der Volksantrag nach den Ausführungsbestimmungen zu den neueren Landesverfassungen 306
Das Volksbegehren nach den neueren Landesverfassungen 312
Die Fristen für das Verfahren bis zum Volksentscheid nach den neueren Landesverfassungen 316
Die Quoren im Verfahren bis zum Volksentscheid nach den neueren Landesverfassungen 318
Häufigkeit der Verfahren in den einzelnen Ländern seit 1990 651
Übersicht über die seit 1991 in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten und durchgeführten direktdemokratischen Verfahren CI