

# Direkte Demokratie in Deutschland

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

von

Privatdozent Dr. jur. Johannes Rux

Stand: 3. Dezember 2007

## Inhaltsübersicht

Direkte Demokratie in Deutschland	35
1. Teil: Einführung und Grundlagen	38
1. Kapitel: Begriffliche Klärungen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	38
I. Direktdemokratische Verfahren	38
II. Politische Willensbildung	45
III. Interesse, Gemeinwohl und der Begriff der hinreichenden Mehrheit	47
IV. Neuere und ältere Landesverfassungen	55
2. Kapitel. Motive für die Einführung direktdemokratischer Verfahren	58
I. Zur Aussagekraft einer systemvergleichenden Argumentation	63
II. Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland	69
2. Teil: Die Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland von 1919 bis 1945	108
1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik	108
I. Zur Entstehungsgeschichte	109
II. Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Reichsverfassung	116
III. Die Praxis der direktdemokratischen Verfahren	144
IV. Zur bleibenden Bedeutung des Verfassungsrechts und der Verfassungspraxis in der Zeit der Weimarer Republik	181
2. Kapitel: Die „direktdemokratischen Verfahren“ in der Zeit des Nationalsozialismus	196
3. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren im Bund und in den älteren Landesverfassungen	200
1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren auf der Ebene des Bundes	200
I. Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes	201
II. Die Abstimmungen im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes – Artt. 29 und 118 f. GG	225
III. Die Schlussbestimmung des Grundgesetzes – Art. 146 GG	233

IV. Die Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die Verfassungsordnungen der Länder	237
2. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen	259
I. Zur Entstehungsgeschichte	260
II. Zusammenfassende Darstellung der Verfahren	265
III. Die praktischen Erfahrungen mit den direktdemokratischen Verfahren	337
IV. Zur Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen	393
4. Teil: Die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	405
1. Kapitel: Zusammenfassende Darstellung	406
I. Die Volksinitiative	406
II. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	414
III. Referenden und andere Sonderregelungen	436
IV. Schluss	437
2. Kapitel: Schleswig-Holstein	440
I. Zur Entstehungsgeschichte	440
II. Die Volksinitiative nach Art. 41 SH-V	442
III. Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 42 SH-V	463
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	481
3. Kapitel: Brandenburg	504
I. Zur Entstehungsgeschichte	504
II. Die Volksinitiative nach Art. 76 BbgV	510
III. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	522
IV. Die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung nach Art. 115 BbgV	533
V. Exkurs – Die übrigen Mitwirkungsrechte der Bürger	534
VI. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	535
4. Kapitel: Sachsen	556
I. Zur Entstehungsgeschichte	556
II. Das Volksgesetzgebungsverfahren	561
III. Das Referendum	580
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	580
5. Kapitel: Sachsen-Anhalt	594
I. Zur Entstehungsgeschichte	594
II. Die Volksinitiative nach Art. 80 LSA-V	598
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 81 LSA-V	605
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	620

6. Kapitel: Niedersachsen	631
I. Zur Entstehungsgeschichte	631
II. Die Volksinitiative nach Art. 47 NdsV	633
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren	638
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	649
7. Kapitel: Mecklenburg-Vorpommern	661
I. Zur Entstehungsgeschichte	661
II. Die Volksinitiative nach Art. 59 MV-V	664
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 60 MV-V	669
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	678
8. Kapitel: Thüringen	693
I. Zur Entstehungsgeschichte	693
II. Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 68 ThürV	697
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürV	703
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	713
9. Kapitel: Bremen	721
I. Zur Entstehungsgeschichte	721
II. Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 87 BremV	724
III. Das Verfahren bis zur Volksabstimmung nach Artt. 70 ff. BremV	728
IV. Die Referenden	742
V. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	744
10. Kapitel: Berlin	759
I. Zur Entstehungsgeschichte	759
II. Die Volksinitiative – Die „Einwohnerinitiative“ nach Art. 61 VvB	765
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren	768
IV. Das Referendum	778
V. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	779
11. Kapitel: Hamburg	789
I. Zur Entstehungsgeschichte	789
II. Die Volksinitiative – Die „Volkspetition“ nach Art. 29 HambV	802
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HambV	804
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	822
12. Kapitel: Rheinland-Pfalz	848
I. Zur Entstehungsgeschichte	848
II. Die Volksinitiative	853
III. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	857
IV. Das Referendum und der Antrag auf Auflösung des Landtags	864
V. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	865

13. Kapitel: Nordrhein-Westfalen	868
I.    Entstehungsgeschichte	868
II.   Die Volksinitiative nach Art. 67a NRW-V	873
III.  Das Verfahren bis zum Volksentscheid	877
IV.   Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	883
14. Kapitel: Zusammenfassende Bewertung der Regelungen über die direkt-demokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	891
I.    Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	891
II.   Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument	894
5. Teil: Zusammenfassung und Ausblick	904
1.  Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse	904
2.  Kapitel: Einige Vorschläge für eine Optimierung der Verfahren	909
I.   Direktdemokratische Verfahren in den Ländern	909
II.  Direktdemokratische Verfahren im Bund	924
III. Zum Verfahren der weiteren Diskussion über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürger	929
Anhang: Übersicht über die direktdemokratischen Verfahren in den Ländern von 1991 bis 2006	931
Literaturverzeichnis	939
Abkürzungsverzeichnis	971
Schlagwortverzeichnis	975

## Gliederung

Direkte Demokratie in Deutschland	35
1. Teil: Einführung und Grundlagen	38
1. Kapitel: Begriffliche Klärungen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	38
I. Direktdemokratische Verfahren	38
A. Direktwahlen	39
B. Volksabstimmungen	39
1. Volksabstimmungen über Gesetze und andere Entscheidungen im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes	40
a. Volksentscheid, Volksbegehren und Volksantrag	41
b. Referendum, Referendumsbegehren	42
2. Weitere Möglichkeiten für Volksabstimmungen	43
3. Volksbefragung, Petition und Volksinitiative	44
II. Politische Willensbildung	45
III. Interesse, Gemeinwohl und der Begriff der hinreichenden Mehrheit	47
A. Das Interesse und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung	47
B. Das Gemeinwohl und der Begriff der hinreichenden Mehrheit	51
IV. Neuere und ältere Landesverfassungen	55
2. Kapitel: Motive für die Einführung direktdemokratischer Verfahren	58
I. Zur Aussagekraft einer systemvergleichenden Argumentation	63
A. Die Bedeutung der friedlichen Revolution in der DDR für die jüngste Verfassungsdiskussion	63
B. Zur Aussagekraft der Erfahrungen außerhalb Deutschlands	65
II. Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland	69
A. Die strukturellen Probleme der repräsentativ-parlamentarische Demokratie	69
1. Der Ausgangspunkt: Die Notwendigkeit zu einer weit reichenden politischen Arbeitsteilung	69
2. Zum plebiszitären Charakter der Parlamentswahl	71
3. Zur Gemeinwohlorientierung der Parteiprogramme	73
a. Die systemimmanente Parteilichkeit der Parteiprogramme	73
b. Zur Gefahr einer Manipulation der innerparteilichen Willensbildung	75
c. Zu den Sonderproblemen des Verhältniswahlrechts und der Koalitionsregierungen	76
4. Zusammenfassung	77

B. Zu den systemimmanente Korrekturmechanismen	78
1. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten	78
2. Die regelmäßigen Wahlen	81
3. Die Gewaltenteilung	81
4. Zusammenfassung	83
C. Zur Funktion und den Strukturproblemen der unmittelbaren Demokratie	83
1. Zur Funktion des unmittelbaren Einflusses der Bürger auf politische Sachentscheidungen	84
2. Exkurs – Zum Rang der unmittelbaren Entscheidungen der Bürger	88
3. Strukturprobleme der direktdemokratischen Verfahren – Zur Überzeugungskraft der Argumente gegen eine stärkere Einbeziehung der Bürger in den Prozess der politischen Willensbildung	91
a. Zur These der fehlenden Kompetenz der Bürger	95
b. Zur These der Gefahr einer „Diktatur der Minderheit“	98
c. Zur These der Gefahr einer „Diktatur der Mehrheit“	99
d. Zur These von der Anfälligkeit für Demagogie	101
e. Zur These von der höheren Qualität der Ergebnisse des parlamentarischen Prozesses	102
f. Zur These der destabilisierenden Wirkung der direktdemokratischen Verfahren	103
g. Zu den besonderen Problemen der Volksinitiative	106
4. Ergebnis – Zu den Folgerungen im Hinblick auf die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren	107
2. Teil: Die Entwicklung der direkten Demokratie in Deutschland von 1919 bis 1945	108
1. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik	108
I. Zur Entstehungsgeschichte	109
II. Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Reichsverfassung	116
A. Die Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten	117
1. Die Wahl des Reichspräsidenten	117
2. Die Abwahl des Reichspräsidenten	118
B. Die Volksabstimmungen	118
1. Der Volksentscheid	118
a. Der Volksentscheid über ein einfaches Reichsgesetz	118
(1). Der Volksantrag	119
(2). Zeitliche und inhaltliche Schranken	119
(3). Durchführung des Volksbegehrens	123
(4). Behandlung eines erfolgreichen Volksbegehrens	124
(5). Der Volksentscheid	124
b. Der Volksentscheid über eine Verfassungsänderung	126

2.	Die Referenden	127
a.	Das Referendum auf Antrag eines Drittels des Reichstages	127
b.	Die Referenden auf Anordnung des Reichspräsidenten	128
c.	Das Verfassungsreferendum auf Verlangen des Reichsrates	130
C.	Die direktdemokratischen Verfahren in den Ländern	130
1.	Die frühen Verfassungen	131
2.	Die späteren Verfassungen	136
III.	Die Praxis der direktdemokratischen Verfahren	144
A.	Die Verfahren auf Reichsebene	144
1.	Die Wahlen des Reichspräsidenten	144
2.	Die Volksbegehren und Volksentscheide	146
a.	Die beiden Verfahren des Reichsbunds für Siedlung und Pachtung 1922 und 1923	146
b.	Das Verfahren des Sparerbundes 1926	147
c.	Das Verfahren zur Fürstenteignung 1926	148
d.	Das Verfahren der Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten 1927	152
e.	Das Verfahren gegen den Bau von Panzerkreuzern 1928	152
f.	Das Verfahren gegen den Young-Plan 1929	153
g.	Das Verfahren gegen die Notverordnung vom 4. September 1932	155
3.	Die übrigen direktdemokratischen Verfahren	156
a.	Die Abstimmungen infolge des Versailler Vertrages	156
b.	Die Verfahren zur Neugliederung des Reichsgebietes	157
c.	Die Versuche zur Einleitung von Referenden	157
B.	Die Erfahrungen auf der Ebene der Länder	158
1.	Die drei Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen	158
a.	Das Volksbegehren in Hamburg 1921	158
b.	Der Volksentscheid in Bayern 1924	158
c.	Das Volksbegehren in Lippe 1928	160
2.	Die Verfahren zur plebiszitären Parlamentsauflösung	161
a.	Der Volksentscheid in Schwarzburg-Sondershausen 1920	161
b.	Das Referendum in Bremen 1921	161
c.	Das Volksbegehren in Sachsen 1922	163
d.	Das Referendum in Lübeck 1924	164
e.	Das Volksbegehren in Sachsen 1924	165
f.	Das Volksbegehren in Bayern 1924	166
g.	Der Volksentscheid in Schaumburg-Lippe 1924	167
h.	Das Volksbegehren in Braunschweig 1924	167
i.	Das Volksbegehren in Mecklenburg-Schwerin 1925	168
j.	Der Volksentscheid in Hessen 1926	169
k.	Das Volksbegehren in Lippe 1929	169
l.	Das Volksbegehren in Baden 1930	170
m.	Der Volksentscheid in Lippe 1931	170
n.	Das Volksbegehren in Anhalt 1931	171
o.	Das Volksbegehren in Thüringen 1931	172

p.	Der Volksentscheid in Braunschweig 1931	172
q.	Der Volksentscheid in Preußen 1931	174
r.	Der Volksentscheid in Oldenburg 1932	176
s.	Der Volksentscheid in Sachsen 1932	178
t.	Das Volksbegehren in Bremen 1932	179
3.	Die übrigen Verfahren	180
a.	Das Verfassungsreferendum in Baden 1919	180
b.	Das Referendum über den Anschluss an Preußen in Schaumburg-Lippe 1926	181
c.	Das Volksbegehren zur Ministeranklage in Mecklenburg- Schwerin 1928	181
IV.	Zur bleibenden Bedeutung des Verfassungsrechts und der Verfassungspraxis in der Zeit der Weimarer Republik	181
A.	Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren im System des Verfassungsrechtes	182
1.	Der Reichspräsident als pouvoir neutre und Gegenpol des Parlaments?	183
2.	Die Funktion der Volksabstimmungen	185
3.	Besonderheiten auf der Ebene der Länder	187
B.	Zur Bewertung der direktdemokratischen Verfahren der Weimarer Reichsverfassung	188
1.	Der Reichspräsident	188
2.	Die Volksabstimmungen	189
3.	Besonderheiten auf der Ebene der Länder	192
C.	Zur Aussagekraft der Ergebnisse für die aktuelle Diskussion	194
2.	Kapitel: Die „direktdemokratischen Verfahren“ in der Zeit des Nationalsozialismus	196
3.	Teil: Die direktdemokratischen Verfahren im Bund und in den älteren Landesverfassungen	200
1.	Kapitel: Direkte Demokratie und Grundgesetz	200
I.	Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Grundgesetzes	201
A.	Die Vorgeschichte – Die Verfassungsberatungen in den Ländern in den Jahren 1945 bis 1948	201
B.	Die Beratungen des Parlamentarischen Rates	205
C.	Die späteren Diskussionen über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger auf der Ebene des Bundes	211
1.	Die Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform 1976	211
2.	Die Wiederaufnahme der Diskussionen am Ende der achtziger Jahre	212
a.	Der Zentrale Runde Tisch	213
b.	Der „Hofgeismarer Entwurf“	215

c.	Das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder	216
d.	Die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates	217
e.	Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag	219
3.	Die aktuelle Diskussion über eine plebiszitäre Ergänzung des Grundgesetzes	220
II.	Die Abstimmungen im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes – Artt. 29 und 118 f. GG	225
A.	Der Verfassungsauftrag des Art. 29 GG und seine Umsetzung bis zum Jahre 1976	226
1.	Das Verfahren zur Gründung Baden-Württembergs	227
2.	Die Verfahren zur Neugliederung von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen	227
B.	Die aktuelle Fassung des Art. 29 GG	229
C.	Die Sonderregelung des Art. 118a GG	230
D.	Zur bleibenden Bedeutung der Bestimmungen über die plebiszitäre Sanktionierung einer Neugliederung des Bundesgebietes	232
III.	Die Schlussbestimmung des Grundgesetzes – Art. 146 GG	233
A.	Die ursprüngliche Fassung des Art. 146 GG	233
B.	Die Änderungen infolge der Herstellung der deutschen Einheit	236
IV.	Die Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf die Verfassungsordnungen der Länder	237
A.	Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes und der Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren in den Ländern	237
B.	Die Vorgaben des Art. 28 I GG	242
1.	Art. 28 I 2 und 4 GG und das Bekenntnis zur repräsentativ-parlamentarischen Demokratie	242
a.	Die Grundentscheidung für die repräsentativ-parlamentarische Demokratie	242
b.	Der notwendige Ausschluss des Haushaltsgesetzes vom Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren	243
c.	Die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes als Schutzgut der Verfassung	246
2.	Art. 28 I 1 GG und die Quoren für das Volksbegehren und den Volksentscheid	247
a.	Zur Notwendigkeit der demokratischen Legitimation eines Volksbegehrens	247
b.	Zur These von der Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung	249
c.	Zur Notwendigkeit einer institutionellen Absicherung des Vorrangs der Verfassung	251
3.	Der Begriff des „Volkes“ in Art. 28 I 2 GG und die Beteiligung von Ausländern	253
C.	Zusammenfassung	258

2. Kapitel: Die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen	259
I. Zur Entstehungsgeschichte	260
II. Zusammenfassende Darstellung der Verfahren	265
A. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	267
1. Der Anwendungsbereich der Verfahren	267
a. Volksbegehren und Volksentscheid über die Änderung der Verfassung und über die Auflösung des Landtags	267
b. Die Inhaltlichen Beschränkungen der Verfahren	271
(1). Geltung der Beschränkungen für das Volksbegehren	272
(2). Zur Reichweite der inhaltlichen Beschränkungen	273
(a). Bayern	273
(aa). Der Haushaltsvorbehalt des Art. 73 BayV	273
(bb). Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes	276
(cc). Exkurs – Die Disponibilität des Haushaltsvorbehaltes	279
(b). Baden-Württemberg	282
(c). Hessen	286
(d). Saarland	286
(e). Zusammenfassung	287
2. Der Volksantrag	287
a. Zur Zulässigkeit der Einführung eines Volksantrags	288
b. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags	293
(1). Zuständigkeit für die Entscheidung	293
(2). Maßstab für die Zulässigkeitsentscheidung	295
(3). Zur Zulässigkeit einer umfassenden präventiven Normenkontrolle	296
c. Die Koppelung mehrerer Anliegen	303
d. Die Sperrfristen	305
3. Das Volksbegehren	307
a. Das Eintragungsverfahren	307
b. Rechtsschutzmöglichkeiten vor und während des Verfahrens	311
c. Die Voraussetzungen für das Zustandekommen des Volksbegehrens	315
d. Die Behandlung erfolgreicher Volksbegehren	317
4. Der Volksentscheid	320
a. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	320
b. Rechtsschutzmöglichkeiten vor der Abstimmung	323
c. Die Quoren beim Volksentscheid	325
(1). Abstimmungen über einfache Gesetze	325
(2). Abstimmungen über Verfassungsänderungen und über die Auflösung des Landtages	326
(3). Inkurs – Zur Problematik des Art. 2 II 2 BayV – „Mehrheit entscheidet“	327
d. Die Ausfertigung und Verkündung von Volksgesetzen	331
e. Der Rechtsschutz gegen Volksgesetze	332

B.	Referenden und andere Besonderheiten	333
1.	Baden-Württemberg	334
2.	Bayern und Hessen	334
3.	Nordrhein-Westfalen	335
4.	Rheinland-Pfalz	336
III.	Die praktischen Erfahrungen mit den direktdemokratischen Verfahren	337
A.	Baden-Württemberg	337
1.	Die Verfahren bis 1991	337
2.	Die Verfahren ab 1991	339
a.	Das Verfahren zur Wiedereinführung des Pfingstmontag als gesetzlichem Feiertag	339
b.	Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform	340
c.	Das erste Verfahren für „Mehr Demokratie“ in Kreisen und Gemeinden	340
d.	Das zweite Verfahren für „Mehr Demokratie“ in Kreisen und Gemeinden	343
B.	Bayern	345
1.	Die Verfahren bis 1991	345
a.	Das Verfahren für das „Waldsicherungsgesetz“	345
b.	Die drei Verfahren über die christliche Gemeinschaftsschule	346
c.	Das Verfahren gegen die Gebietsreform	347
d.	Das Verfahren für die Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	347
e.	Das Verfahren gegen die Einschränkung der Lernmittelfreiheit	348
f.	Das Verfahren für eine demokratische Gebietsreform	349
g.	Das Verfahren für eine Erweiterung des Bayerischen Senats	349
h.	Das Verfahren für eine Neuregelung der Abgeordnetenbezüge	350
i.	Das Verfahren für die Einführung des Bürgerbegehrens	350
j.	Das Verfahren für den „Naturpark Bodenwöhrer Senke“	350
k.	Das Verfahren für ein Gesetz über Standorte kerntechnischer Anlagen in Bayern	351
l.	Das Verfahren für das „Bessere Müllkonzept“	351
2.	Die Verfahren ab 1991	353
a.	Das Verfahren zur Einführung der Volksinitiative	353
b.	Die zwei Verfahren zur Schulpolitik	354
c.	Das Verfahren für „Mehr Demokratie in Kreisen und Gemeinden“	355
d.	Das Verfahren „Gleiches Recht – Auch für Bayerns Frauen“	359
e.	Das erste Verfahren gegen die Rechtschreibreform	359
f.	Das Verfahren für die Wiedereinführung des Buß- und Bettages	360
g.	Das Verfahren zur Abschaffung des Senates	360
h.	Das Verfahren „Gentechnikfrei aus Bayern“	361
i.	Das zweite Verfahren gegen die Rechtschreibreform	363
j.	Das Verfahren „Die bessere Schulreform“	363

k.	Das Verfahren zum Schutz des kommunalen Bürgerentscheids	363
l.	Das Verfahren für „Mehr Demokratie in Bayern“	365
m.	Das Verfahren „Macht braucht Kontrolle – für ein unab- hängiges Verfassungsgericht und die demokratische Richterwahl in Bayern“	367
n.	Das Verfahren gegen neue AKW-Standorte	369
o.	Das Verfahren „Menschenwürde ja – Menschenklonen niemals!“	369
p.	Das Verfahren „Wer bestellt, muss auch bezahlen“	370
q.	Das Verfahren „Aus Liebe zum Wald“	371
r.	Das Verfahren „Gerecht sparen – auch an der Spitze“	371
s.	Das Verfahren „Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“	372
t.	Das Verfahren zur Erhaltung des neunjährigen Gymnasiums	373
3.	Die Verfassungsreferenden	374
C.	Berlin	375
D.	Bremen	375
E.	Hessen	377
1.	Die Volksbegehren und Volksentscheide	377
a.	Die Verfahren bis 1991	377
b.	Die Verfahren ab 1991	378
(1).	Das Verfahren zur Wiedereinführung des Buß- und Bettags	378
(2).	Das Verfahren gegen die Privatisierung der Universitätskliniken	379
2.	Die obligatorischen Verfassungsreferenden	379
3.	Die Gruppenklage vor dem Staatsgerichtshof	380
F.	Nordrhein-Westfalen	382
1.	Die Verfahren bis 1991	382
2.	Die Verfahren ab 1991 bis 2002	386
a.	Das Verfahren zur Abschaffung der kommunalen Doppelspitze	386
b.	Das Verfahren für „Mehr Demokratie“	387
G.	Rheinland-Pfalz	388
H.	Saarland	390
1.	Die Verfahren bis 1991	390
2.	Die Verfahren ab 1991	391
a.	Das Verfahren zur Direktwahl kommunaler Funktionsträger	391
b.	Das Verfahren zur Änderung des Hochschulgesetzes	391
c.	Die beiden Verfahren zur „Rettung der Grundschulen“	392
IV.	Zur Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den älteren Landesverfassungen	393
A.	Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument	393
1.	Die Quoren für das Volksbegehren	394
2.	Die Fristen für das Volksbegehren	395

3.	Die Beschränkungen des Anwendungsbereichs der Verfahren	395
4.	Die Quoren für den Volksentscheid	397
5.	Zusammenfassung	397
B.	Die direktdemokratischen Verfahren als „außerparlamentarische Waffe der Opposition“	399
C.	Exkurs – Zur Bewertung der Referenden	401
D.	Zur Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse	403
4. Teil:	Die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	405
1.	Kapitel: Zusammenfassende Darstellung	406
I.	Die Volksinitiative	406
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	407
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	408
C.	Die Einreichung der Volksinitiative	410
D.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	413
II.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid	414
A.	Zum Anwendungsbereich der Verfahren	414
B.	Das Volksbegehren	415
1.	Der Volksantrag	416
a.	Das Verfahren des Volksantrags	417
b.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags	418
c.	Behandlung des Volksantrags im Landtag	422
2.	Das Verfahren beim Volksbegehren	423
a.	Einleitung des Volksbegehrens	423
b.	Durchführung des Volksbegehrens	423
c.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	429
C.	Der Volksentscheid	429
III.	Referenden und andere Sonderregelungen	436
IV.	Schluss	437
2.	Kapitel: Schleswig-Holstein	440
I.	Zur Entstehungsgeschichte	440
II.	Die Volksinitiative nach Art. 41 SH-V	442
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	442
1.	Die möglichen Gegenstände der Volksinitiative	443
a.	Die Volksinitiative als Teil des Gesetzgebungsverfahrens	444
b.	Die Volksinitiative als Instrument für Personalentscheidungen	445
c.	Die Volksinitiative als Kontrollinstrument	446
2.	Die inhaltlichen Beschränkungen des Anwendungsbereiches	446
a.	Ausschluss bestimmter Angelegenheiten	447
(1).	Ausschluss von Dienst- und Versorgungsbezügen sowie von Abgaben	447
(2).	Ausschluss des Landeshaushaltes	448

b.	Bindung des Volkes an bestimmte Strukturprinzipien der Verfassung	452
c.	Die Vereinbarkeit mit höherrangigen Rechtsnormen als Zulässigkeitsvoraussetzung	453
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	454
1.	Der Antrag auf Behandlung der Volksinitiative	454
2.	Die Vertrauenspersonen der Initiatoren	455
3.	Die Rücknahme der Volksinitiative	456
C.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative	457
1.	Die Prüfung der Volksinitiative	457
2.	Die Möglichkeit der Nachbesserung durch die Initiatoren	458
3.	Der Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Landtags	459
D.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	461
1.	Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative	461
2.	Die Anhörung der Initiatoren	462
3.	Der Beschluss des Landtags	463
III.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 42 SH-V	463
A.	Das Volksbegehren	463
1.	Der Anwendungsbereich von Volksbegehren und Volksentscheid	464
2.	Die Möglichkeit von Änderungen gegenüber der Volksinitiative	465
3.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens	465
a.	Die Entscheidung über den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens	466
b.	Die Entscheidung über die Beachtung der inhaltlichen Beschränkungen des Anwendungsbereiches	467
c.	Zur aufschiebenden Wirkung der Überprüfung	469
4.	Die Durchführung des Volksbegehrens	470
5.	Rechtsschutzmöglichkeiten	472
6.	Die erneute Überprüfung eines Volksbegehrens gemäß Art. 42 II 3 Nr. 2 SH-V	474
7.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	476
B.	Der Volksentscheid	477
1.	Das Verfahren bis zur Abstimmung	477
2.	Die Durchführung der Abstimmung	479
3.	Zu den Quoren	479
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	481
A.	Zur Praxis der Verfahren	481
1.	Das Verfahren für die Direktwahl der Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte	481
2.	Das Verfahren zur Reduzierung der Zahl der Abgeordneten	482
3.	Das Verfahren zur Wiedereinführung des Buß- und Bettages	483
4.	Das Verfahren gegen eine Schankerlaubnis- und Getränkesteuer	485
5.	Das Verfahren zur Wiedereinführung der Polizei-Reiterstaffel	486
6.	Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform	487
7.	Das Verfahren für „Schule in Freiheit“	489

8.	Das Verfahren für die Sonntagsöffnung von Videotheken	493
9.	Das Verfahren „Pfleger in schlechter Verfassung?“	493
10.	Das Verfahren „Gegen die ‚Bildungswüste Grundschule‘“	494
11.	Das Verfahren „Für eine gentechnikfreie Region in Schleswig-Holstein“	495
12.	Die Verfahren für den Erhalt eines gebührenfreien Studiums sowie für den Erhalt und den Ausbau der Autonomie der schleswig-holsteinischen Universitäten	495
13.	Das Verfahren gegen den Waldverkauf	496
14.	Das Verfahren gegen die zwangsweise Zusammenlegung von Kreisen	496
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	497
3.	Kapitel: Brandenburg	504
I.	Zur Entstehungsgeschichte	504
II.	Die Volksinitiative nach Art. 76 BbgV	510
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	510
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	512
1.	Der Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative	512
2.	Die Erweiterung des Kreises der Zeichnungsberechtigten	514
a.	Beteiligung von Ausländern	515
(1).	Die Initiative als Ausfluss des Petitionsrechtes	515
(2).	Die Initiative als erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens	516
b.	Herabsetzung des Beteiligungsalters	517
C.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative	517
1.	Die Prüfung der Volksinitiative	518
2.	Die mögliche Wiederholung der Volksinitiative unter Verwendung der alten Unterschriftsbögen	520
D.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	521
III.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid	522
A.	Das Volksbegehren nach Art. 77 BbgV	523
1.	Die Überprüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens	523
a.	Maßstab der Überprüfung	523
b.	Zur aufschiebenden Wirkung der Überprüfung	524
2.	Die Durchführung des Volksbegehrens	525
3.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	528
B.	Der Volksentscheid nach Art. 78 BbgV	529
1.	Das Verfahren bis zur Abstimmung	529
2.	Die Durchführung der Abstimmung	530
3.	Zu den Quoren	531
4.	Feststellung des Ergebnisses und Ausfertigung der Beschlüsse	532
IV.	Die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung nach Art. 115 BbgV	533
V.	Exkurs – Die übrigen Mitwirkungsrechte der Bürger	534
VI.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	535
A.	Zur Praxis der Verfahren	535

1.	Die sechs Verfahren zur Kreisreform	535
2.	Die zwei Verfahren gegen den Wasserstrassenausbau	537
3.	Das Verfahren für die sozialverträgliche Überleitung in das Vergleichsmietensystem	539
4.	Das Verfahren gegen die Schnellstrasse im Finowtal	540
5.	Das Verfahren zur Förderung der Jugend- und Jugendsozialarbeit	540
6.	Das (erste) Verfahren zur Förderung der Musikschulen	541
7.	Das Verfahren für sozial verträgliche Wasser- und Abwassergebühren	542
8.	Das Verfahren gegen den Transrapid	542
9.	Das Verfahren gegen den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld	543
10.	Das Verfahren für eine Verbesserung der medizinischen Versorgung	544
11.	Das (zweite) Verfahren zur Förderung der Musikschulen	545
12.	Das Verfahren gegen die Kürzungen bei den Kindertagesstätten	546
13.	Das Verfahren für ein pferdefreundliches Waldgesetz	548
14.	Das Verfahren „Für Volksentscheide in das Grundgesetz“	548
15.	Das Verfahren „Für faire Abstimmungsrechte“	549
16.	Das Verfahren „Zur Stärkung der Grund- und Bürgerrechte gegenüber der Polizei“	550
17.	Das Verfahren gegen die Fusion von ORB und SFB	550
18.	Das Verfahren „Pro Asyl“	550
19.	Das Verfahren gegen die Fusion von Gemeinden	551
20.	Das Verfahren für die Direktwahl der Landräte	552
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	552
4.	Kapitel: Sachsen	556
I.	Zur Entstehungsgeschichte	556
II.	Das Volksgesetzgebungsverfahren	561
A.	Der Volksantrag nach Art. 71 SächsV	561
1.	Der Anwendungsbereich des Volksantrags	562
a.	Die formellen Beschränkungen	562
b.	Die inhaltlichen Beschränkungen	562
2.	Das Verfahren der Antragstellung	564
3.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags	566
a.	Überprüfung der Zulässigkeit	566
b.	Zur Zuständigkeit und Frist für die Feststellung der Unzulässigkeit	568
4.	Die Veröffentlichung des zulässigen Volksantrags und seine Behandlung im Landtag – Zur Vereinbarkeit der §§ 13, 16 I SächsVVVG mit Art. 71 II 4 SächsV	571
B.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid nach Art. 72 SächsV	573
1.	Das Volksbegehren	573
a.	Änderungen gegenüber dem Volksantrag	573
b.	Durchführung des Volksbegehrens	574

2.	Der Volksentscheid	576
a.	Das Verfahren bis zur Abstimmung	576
b.	Die Durchführung der Abstimmung	578
c.	Die Quoren für den Volksentscheid	579
III.	Das Referendum	580
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	580
A.	Zur Praxis der Verfahren	580
1.	Der Antrag auf ein Verfassungsreferendum	580
2.	Das Verfahren gegen die Kreisreform	581
3.	Das erste Verfahren zur Novellierung des Schulgesetzes	581
4.	Das Verfahren „Für ein demokratisch verfasstes Sachsen“	581
5.	Das zweite Verfahren zur Novellierung des Schulgesetzes	582
6.	Das Verfahren der „Bürgerinitiative für ein soziales Sachsen“	583
7.	Das Verfahren über die Gemeindegebietsreform	583
8.	Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform	585
9.	Das Verfahren für die Erhaltung der Sparkassen	585
10.	Das Verfahren „Zukunft braucht Schule“	587
11.	Das Verfahren „Kurze Wege für kurze Beine“	590
12.	Das Verfahren „Courage zeigen“	590
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	591
5.	Kapitel: Sachsen-Anhalt	594
I.	Zur Entstehungsgeschichte	594
II.	Die Volksinitiative nach Art. 80 LSA-V	598
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	598
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	600
C.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative	601
D.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	603
III.	Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 81 LSA-V	605
A.	Das Volksbegehren	605
1.	Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens	605
2.	Der Volksantrag	605
a.	Zur Zulässigkeit der Einführung eines Volksantrags	606
b.	Das Verfahren des Volksantrags	608
c.	Das Verhältnis zwischen Volksantrag und Volksinitiative	609
d.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrages	610
(1).	Das Verfahren der Prüfung	610
(2).	Der Maßstab der Prüfung	611
(3).	Zum Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Landesregierung	611
e.	Rücknahme des Antrags	612
3.	Das Verfahren beim Volksbegehren	613
a.	Bekanntmachung und Werbung für das Volksbegehren	613
b.	Sammlung der Unterschriften, Abbruch des Verfahrens	614
c.	Feststellung über die „Zulässigkeit des Volksbegehrens“	615
4.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	616

5.	Die Erledigung des Volksbegehrens	616
B.	Der Volksentscheid	617
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	620
A.	Zur Praxis der Verfahren	620
1.	Das Verfahren gegen unsoziale Mieten	620
2.	Das Verfahren für die Südharz-Autobahn	621
3.	Die Volksinitiative gegen die Förderstufe und das 13. Schuljahr	621
4.	Die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Kinder“	622
5.	Das Volksbegehren „Für die Zukunft unserer Kinder“	624
6.	Das Volksbegehren „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“	624
7.	Die Volksinitiative „Jugend braucht Zukunft“	626
8.	Das Verfahren „Kreisstadt Lutherstadt Eisleben“	626
9.	Das Verfahren gegen die Bildung von Einheitsgemeinden	627
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	627
6.	Kapitel: Niedersachsen	631
I.	Zur Entstehungsgeschichte	631
II.	Die Volksinitiative nach Art. 47 NdsV	633
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	633
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	634
1.	Die Anzeige der beabsichtigten Sammlung von Unterschriften	634
2.	Die Sammlung der Unterschriften	635
C.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative	636
D.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	638
III.	Das Volksgesetzgebungsverfahren	638
A.	Das Volksbegehren nach Art. 48 NdsV	638
1.	Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens	638
2.	Das Anzeigeverfahren nach § 15 NdsVAbstG	640
3.	Die Sammlung von Unterschriften für das Volksbegehren	640
4.	Der Antrag auf Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens	641
a.	Die Überprüfung der Zulässigkeit durch die Landesregierung	642
b.	Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Landesregierung	642
c.	Möglichkeit der Änderung des Antrags	643
d.	Zum Problem der Fristen nach dem NdsVAbstG	643
5.	Die Feststellung über das Zustandekommen des Volksbegehrens	645
6.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	646
B.	Der Volksentscheid nach Art. 49 NdsV	646
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	649
A.	Zur Praxis der Verfahren	649
1.	Die Volksinitiative „Verantwortung für Gott“	649
2.	Die Volksinitiative für kommunale Beitragsgerechtigkeit und Umweltschutz	650
3.	Die Volksinitiative für die Verbesserung der Unterrichtsversorgung	651
4.	Die Volksinitiative für Jugendgemeinderäte	651

5.	Die Volksinitiative gegen den Verkauf der Harzwasserwerke	652
6.	Die Volksinitiative für die Erhaltung des Rettungshubschraubers „Christoph 30“	652
7.	Das Volksbegehren gegen die Rechtschreibreform	652
8.	Das Volksbegehren gegen den EURO	653
9.	Das Volksbegehren für ein „Gütesiegel gentechnikfrei“	653
10.	Die Volksinitiative für eine Patientenschutzstelle	654
11.	Das Volksbegehren „Keine Kürzung bei den Kurzen“	654
12.	Das Volksbegehren gegen das Zuwanderungsgesetz	656
13.	Das Volksbegehren gegen Unterrichtsausfall	657
14.	Die Volksinitiative für ein gebührenfreies Studium und Teilzeitstudium	657
15.	Die Volksinitiative für Lernmittelfreiheit und freie Schülerbeförderung	657
16.	Die Volksinitiative für eine Verkleinerung des Landtags	658
17.	Die Volksinitiative gegen die Rechtschreibreform	658
18.	Das Volksbegehren für die Einführung des Blindengeldes	658
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	659
7.	Kapitel: Mecklenburg-Vorpommern	661
I.	Zur Entstehungsgeschichte	661
II.	Die Volksinitiative nach Art. 59 MV-V	664
A.	Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	664
B.	Das Verfahren der Volksinitiative	665
1.	Beratung der Initiatoren und Vorprüfung durch den Landeswahlleiter	666
2.	Der Antrag auf Zulassung einer Volksinitiative	666
a.	Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Initiative	667
b.	Behebung von Mängeln	667
c.	Rechtsschutz gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit	668
C.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	668
III.	Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 60 MV-V	669
A.	Das Volksbegehren	669
1.	Das Verfahren des Volksbegehrens	670
a.	Das formelle Eintragungsverfahren	670
b.	Die freie Sammlung von Unterschriften	671
2.	Die Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens	672
a.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	672
b.	Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14 MV-VaG	673
3.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	674
4.	Die Möglichkeit der Erledigung des Volksbegehrens	675
a.	Annahme eines gegenüber dem Volksbegehren geänderten Entwurfes	675
b.	Erledigung durch die Antragsteller	675
B.	Der Volksentscheid	676
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	678

A.	Zur Praxis der Verfahren	678
1.	Das Verfahren für soziale Grundrechte	678
2.	Das Verfahren für die Verbesserung der Kinderbetreuung	679
3.	Das Verfahren für die sozialverträgliche Überleitung in das Vergleichsmietensystem	680
4.	Das Verfahren zur Förderung des Öffentlichen Nahverkehrs	681
5.	Die beiden Verfahren gegen die Schließung des Studiengangs Zahnmedizin und der Zahnklinik der Universität Rostock	682
6.	Das Verfahren für den schnelleren Bau der Küstenautobahn A 20	684
7.	Das Verfahren für einen Rechtsanspruch auf eine Lehrstelle	684
8.	Das Verfahren zur unverzüglichen Fertigstellung der Autobahn A 241	685
9.	Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform	686
10.	Das Verfahren gegen eine Zwei-Klassen-Medizin im Osten	686
11.	Das Verfahren „Zukunft der Bahn in Mecklenburg-Vorpommern“	687
12.	Das Verfahren „Für eine bessere Verkehrsinfrastruktur in Ostvorpommern“	688
13.	Das Verfahren „Gegen die Ausweisung weiterer FFH-Gebiete“	688
14.	Das Verfahren „Zur Verbesserung des Kiga-Gesetzes“	688
15.	Das Verfahren für ein neues Schulgesetz	689
16.	Das Verfahren „Pro Jura“	689
17.	Das Verfahren für ein weltoffenes, friedliches und tolerantes Mecklenburg-Vorpommern	690
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	691
8.	Kapitel: Thüringen	693
I.	Zur Entstehungsgeschichte	693
II.	Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 68 ThürV	697
A.	Das Verfahren des Bürgerantrags	698
1.	Zum Erfordernis eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes	699
2.	Die Sammlung von Unterschriften	700
B.	Die Überprüfung der Zulässigkeit des Bürgerantrags	701
C.	Die Behandlung des Bürgerantrags im Landtag	702
III.	Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürV	703
A.	Das Volksbegehren	703
1.	Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens	703
2.	Der Volksantrag und das Volksbegehren	704
a.	Das Verfahren des Volksantrags	704
(1).	Die Sammlung von Unterschriften	705
(2).	Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags	706
b.	Das Verfahren des Volksbegehrens	707
(1).	Die Sammlung von Unterschriften	707
(a).	Die freie Sammlung	708
(b).	Das amtliche Eintragungsverfahren	708

(2). Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens	709
(3). Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag	710
B. Der Volksentscheid	711
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	713
A. Zur Praxis der Verfahren	713
1. Das Volksbegehren „Für Arbeit in Thüringen“	713
2. Das Volksbegehren des Mieterbundes	714
3. Die beiden Volksbegehren für „Mehr Demokratie“	714
4. Das Volksbegehren „Für eine bessere Familienpolitik“	717
B. Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	718
9. Kapitel: Bremen	721
I. Zur Entstehungsgeschichte	721
A. Die Rechtslage bis 1994	721
B. Die neuere Entwicklung	722
II. Die Volksinitiative – Der „Bürgerantrag“ nach Art. 87 BremV	724
A. Der Anwendungsbereich des Bürgerantrags	724
B. Das Verfahren des Bürgerantrags	726
C. Die Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerantrags und seine Behandlung in der Bürgerschaft	727
III. Das Verfahren bis zur Volksabstimmung nach Artt. 70 ff. BremV	728
A. Das Volksbegehren	728
1. Der Anwendungsbereich des Volksbegehrens	729
a. Zur Anwendbarkeit der inhaltlichen Beschränkungen des Art. 70 II BremV auf das Volksbegehren	729
b. Zur Reichweite der inhaltlichen Beschränkungen	730
2. Der Volksantrag	733
a. Zur Zulässigkeit des Volksantrags	733
b. Das Verfahren des Volksantrags	733
(1). Die Einreichung des Volksantrags	733
(2). Die Prüfung der Zulässigkeit des Volksantrags	734
(3). Die Möglichkeit der Änderung und Rücknahme des Antrags	737
3. Die Durchführung des Volksbegehrens	737
4. Die Behandlung des Volksbegehrens in der Bürgerschaft	739
B. Der Volksentscheid	739
1. Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung	740
2. Zu den Quoren nach Art. 72 BremV	741
3. Ausfertigung und Verkündung von Volksgesetzen	742
IV. Die Referenden	742
A. Die Verfassungsreferenden	743
1. Das Referendum bei Eingriffen in die Selbständigkeit der Stadtgemeinden	743
2. Das fakultative Verfassungsreferendum	743
B. Das Referendum über andere Fragen	743

V.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	744
A.	Zur Praxis der Verfahren seit der jüngsten Änderung der Landesverfassung	744
1.	Verfahren im Land Bremen	744
a.	Die drei Verfahren zur Verbesserung der Schulausstattung und der Unterrichtsversorgung	744
b.	Das erste Verfahren gegen Tierversuche	746
c.	Das zweite Verfahren gegen die Tierversuche	747
d.	Das Verfahren für die Verkleinerung der Bürgerschaft	747
e.	Das Verfahren für „Mehr Demokratie“	748
f.	Die beiden Verfahren gegen die Rechtschreibreform	749
g.	Das Verfahren gegen Affenversuche an der Universität Bremen	750
h.	Das zweite Verfahren „Gesundheit ist keine Ware“	751
i.	Das Verfahren für eine „Reform des Wahlrechts“	752
2.	Verfahren in der Stadtgemeinde Bremen	753
a.	Das Verfahren zur Sicherung von angemessenem Wohnraum	753
b.	Das Verfahren zur „Flächen-Verkehrs- und Baupolitik“	754
c.	Das erste Verfahren „Gesundheit ist keine Ware“	755
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	756
10.	Kapitel: Berlin	759
I.	Zur Entstehungsgeschichte	759
A.	Vorgeschichte bis 1990	759
B.	Die Verfassungsdiskussion der Jahre 1990-1995	761
II.	Die Volksinitiative – Die „Einwohnerinitiative“ nach Art. 61 VvB	765
III.	Das Volksgesetzgebungsverfahren	768
A.	Das Volksbegehren nach Art. 62 VvB	768
1.	Der Volksantrag	771
2.	Das Volksbegehren	774
3.	Die Behandlung des Volksbegehrens im Abgeordnetenhaus	775
B.	Der Volksentscheid nach Art. 63 VvB	776
IV.	Das Referendum	778
V.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	779
A.	Zur Praxis der Verfahren	779
1.	Das Verfahren „für ein gastfreundliches Berlin“	779
2.	Das Verfahren gegen den Transrapid	780
3.	Das Verfahren für „Mehr Demokratie“	780
4.	Das Verfahren gegen die Rechtschreibreform	781
5.	Das erste Verfahren zur Auflösung des Abgeordnetenhauses	783
6.	Das Verfahren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal“	783
7.	Das Verfahren „Schluss mit den Kürzungen im Kita-Bereich“	784
8.	Das Verfahren „Sicherstellung von Kita-, Schul- und Hochschulstudienplätzen“	785
9.	Das zweite Verfahren zur Auflösung des Abgeordnetenhauses	785
10.	Das Verfahren für den Erhalt des Flughafens Tempelhof	786
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	787

11. Kapitel: Hamburg	789
I. Zur Entstehungsgeschichte	789
A. Die erste Phase: 1992-1996	789
B. Die zweite Phase: 1997-2001	792
C. Die dritte Phase: Die Entwicklung seit 2004	800
II. Die Volksinitiative – Die „Volkspetition“ nach Art. 29 HambV	802
III. Das Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HambV	804
A. Der Volksantrag –Die „Volksinitiative“	804
1. Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	805
2. Das Verfahren der Volksinitiative	807
3. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Initiative	808
4. Die Behandlung der Volksinitiative in der Bürgerschaft	810
B. Das Volksbegehren	811
1. Die Frist für die Durchführung des Volksbegehrens und die Änderung des Antrags nach § 6 III und IV HambVAbstG	811
2. Die Rücknahme des Volksbegehrens	812
3. Die Vorbereitung und Durchführung des Volksbegehrens	813
4. Die Behandlung des Volksbegehrens in der Bürgerschaft	815
5. Die (nochmalige) Änderung des Antrags gemäß § 18 III HambVAbstG	816
C. Der Volksentscheid	817
1. Die Festlegung des Abstimmungstermins	817
2. Die Vorbereitung und Durchführung der Abstimmung	819
3. Der Anspruch auf Kostenerstattung und die Pflicht zur Rechenschaftslegung	820
4. Die Quoren	821
5. Die Sperrfrist des Art. 50 IV HambV	822
IV. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	822
A. Zur Praxis der Verfahren	822
1. Die beiden Verfahren für „Mehr Demokratie“	822
2. Die Volksinitiative „Halloween for Holiday“	824
3. Die Volksinitiative „Für wirksame direkte Demokratie“	824
4. Die Volksinitiative für die Sonntagsöffnung der Videotheken	824
5. Die Volksinitiative „Zur Reform des Wahlrechts“	825
6. Die Volksinitiative „Zur Reform der Volksgesetzgebung“	825
7. Die Volksinitiative gegen die Sonntagsöffnung im Einzelhandel	825
8. Die Volksinitiative gegen die Privatisierung der landes- eigenen Krankenhäuser	826
9. Die zweite Volksinitiative „Zur Reform des Wahlrechts“	828
10. Die Volkspetition „Bildung ist Menschenrecht“	832
11. Die Volksinitiative „Für eine kinder- und familiengerechte Kita-Reform“	833
12. Die Volksinitiative „Unser Wasser Hamburg“	834
13. Die Volksinitiative „Bildung ist keine Ware“	834
14. Die Volkspetition „Rettet den Offenen Kanal“	836
15. Die Volksinitiative „Rettet den Rosengarten“	837

16. Die Volksinitiative „Volxuni – Rettet die Bildung	838
17. Die Volkspetition „Kopflös sparen gefährdet die innere Sicherheit“	839
18. Die Volksinitiativen „Rettet den Volksentscheid“ und „Stärkt den Volksentscheid“	840
B. Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	844
12. Kapitel: Rheinland-Pfalz	848
I. Zur Entstehungsgeschichte	848
A. Die Rechtslage bis zum Jahr 2000	848
B. Der Weg bis zur Verfassungsreform im Jahre 2000	850
II. Die Volksinitiative	853
A. Der Anwendungsbereich der Volksinitiative	853
B. Das Verfahren der Volksinitiative	855
C. Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative	855
D. Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	856
III. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	857
A. Der Volksantrag	857
1. Der Anwendungsbereich des Verfahrens gemäß § 61 RP-LWG	857
2. Das Verfahren des Volksantrags gemäß § 63 RP-LWG	859
3. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksantrags	860
4. Die Rücknahme des Antrags	860
B. Das Volksbegehren	860
C. Der Volksentscheid	862
IV. Das Referendum und der Antrag auf Auflösung des Landtags	864
V. Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	865
A. Zur Praxis der Verfahren	865
1. Das Volksbegehren	865
2. Das Verfahren bis zum Volksentscheid	866
B. Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	866
13. Kapitel: Nordrhein-Westfalen	868
I. Entstehungsgeschichte	868
A. Die Rechtslage bis 2002	868
B. Die Diskussion um eine Verfassungsreform seit 2000	870
II. Die Volksinitiative nach Art. 67a NRW-V	873
A. Das Eintragungsverfahren für die Volksinitiative	873
1. Das frühere formelle Eintragungsverfahren und der Antrag auf Zulassung der Listenauslegung	873
2. Das neue Verfahren der freien Unterschriftensammlung	875
a. Die Sperrfrist	875
b. Anforderungen an den Entwurf/Der Kostendeckungsvorschlag	875
c. Die Vertrauenspersonen – und die Möglichkeit, sie auszutauschen	876
d. Die Prüfung der Zulässigkeit der Volksinitiative	876

B.	Die Behandlung der Volksinitiative im Landtag	877
III.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid	877
A.	Der Volksantrag	878
B.	Das Volksbegehren und der Volksentscheid	879
1.	Das Volksbegehren	879
2.	Das Verfahren bis zum Volksentscheid	880
3.	Die Quoren	882
C.	Die Referenden	883
IV.	Verfahrenspraxis und verfassungspolitische Bewertung	883
A.	Zur Praxis der Verfahren	884
1.	Die Volksinitiative gegen die Planungen für neue forensische Kliniken	884
2.	Die Volksinitiative gegen Studiengebühren	884
3.	Die Volksinitiative „Jugend braucht Zukunft“	884
4.	Die Volksinitiative „Ein Porz – Ein Wahlkreis“	885
5.	Die Volksinitiative „Diätenreform“	886
6.	Die Volksinitiative „Videosonntag“	887
7.	Das Verfahren für „Sichere Wohnungen und Arbeitsplätze“	887
8.	Das Verfahren für den gesicherten Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen	888
B.	Zur Bewertung der Verfahrensregelungen	888
14.	Kapitel: Zusammenfassende Bewertung der Regelungen über die direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	891
I.	Zur Funktion der direktdemokratischen Verfahren in den neueren Landesverfassungen	891
II.	Die direktdemokratischen Verfahren als Artikulations- und Korrekturinstrument	894
A.	Die Quoren für das Volksbegehren	894
B.	Die Fristen für das Volksbegehren und das Eintragungsverfahren	895
C.	Die Beschränkungen des Anwendungsbereichs der Verfahren	897
D.	Die präventive Normenkontrolle und die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit	897
E.	Die Quoren für den Volksentscheid	899
F.	Die Besonderheiten der Volksinitiative	903
5.	Teil: Zusammenfassung und Ausblick	904
1.	Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse	904
2.	Kapitel: Einige Vorschläge für eine Optimierung der Verfahren	909
I.	Direktdemokratische Verfahren in den Ländern	909
A.	Die Volksinitiative	909
1.	Zum Anwendungsbereich des Verfahrens	909

2.	Zur Organisation und Durchführung der Volksinitiative und zum Quorum für dieses Verfahren	912
3.	Zur parlamentarischen Beratung über die Volksinitiative und zum Übergang zum Volksbegehren	913
B.	Das Volksbegehren	914
1.	Zum Anwendungsbereich des Verfahrens	914
2.	Zur Organisation und Durchführung des Volksbegehrens und zum Quorum für dieses Verfahren	915
3.	Zur parlamentarischen Beratung über das Volksbegehren und zum Übergang zum Volksentscheid	916
C.	Der Volksentscheid	917
1.	Zur Ermittlung der Mehrheitsverhältnisse bei Volksentscheiden	918
2.	Zur Bindungswirkung der unmittelbaren Entscheidungen der Bürger	922
II.	Direktdemokratische Verfahren im Bund	924
A.	Zur Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes	925
B.	Zu den Quoren für die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid	927
C.	Zum unmittelbaren Einfluss der Bürger auf die Außenpolitik und völkerrechtliche Verträge	928
III.	Zum Verfahren der weiteren Diskussion über eine Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Bürger	929
Anhang: Übersicht über die direktdemokratischen Verfahren in den Ländern von 1991 bis 2006		931
Literaturverzeichnis		939
Abkürzungsverzeichnis		971
Schlagwortverzeichnis		975
Verzeichnis der Tabellen im Text		
–	Typen direktdemokratischer Verfahren nach den älteren Landesverfassungen	266
–	Der Volksantrag nach den älteren Landesverfassungen	292
–	Das Volksbegehren nach den älteren Landesverfassungen	317
–	Die Fristen nach den älteren Landesverfassungen	322
–	Die Quoren nach den älteren Landesverfassungen	325
–	Die Referenden nach den älteren Landesverfassungen	333
–	Die Volksinitiative nach den neueren Landesverfassungen	411
–	Der „Volksantrag“ nach den neueren Landesverfassungen	419
–	Das Volksbegehren nach den neueren Landesverfassungen	427
–	Die Fristen nach den neueren Landesverfassungen	431
–	Die Quoren nach den neueren Landesverfassungen	435
–	Die Häufigkeit der Verfahren in den einzelnen Ländern von 1991 bis 2006	893