

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	29
1. Kapitel	
Forschungsstand und Gegenstand der Untersuchung	41
2. Kapitel	
Die Entwicklung der Debatte um die plebiszitären Elemente in der Bundesrepublik Deutschland	53
§ 1 Der Normenbestand nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland	53
§ 2 Die 50er Jahre	56
I. Der Südweststaat	56
II. Die Wiederbewaffnung	59
III. Die Saar-Frage	63
IV. Die Baden-Frage	64
V. Die Atombewaffnung	65
VI. Zusammenfassung	66
§ 3 Die 60er und 70er Jahre	67
§ 4 Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre	71
§ 5 Die 80er Jahre	74
§ 6 Ende der 80er Jahre/Anfang der 90er Jahre	76
§ 7 Die 90er Jahre bis heute	90
I. Reformen im Landesverfassungsrecht	91
II. Reform des Kommunalverfassungsrechts	117
III. Sonstige Einflüsse auf die Plebiszittdiskussion in den 90er Jahren	126
§ 8 Zusammenfassung	144

3. Kapitel	
Instrumente unmittelbarer Demokratie auf Verfassungsebene in der	
Bundesrepublik Deutschland	147
§ 1 Begriffsbestimmung/Untersuchungsgegenstand	147
I. Begriff der unmittelbaren und mittelbaren Demokratie	147
1) Die Unterscheidung zwischen Inhaberschaft der Staatsgewalt	
und Ausübung der Staatsgewalt als Abgrenzungskriterium	
zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie	148
a) Auseinanderfallen von Inhaberschaft der Staatsgewalt und	
deren Ausübung	148
b) Inhaberschaft der Staatsgewalt und deren Ausübung liegen	
beim Volk	149
c) Stellungnahme	150
2) Die unmittelbare und mittelbare Ausübung der Staatsgewalt	
durch das Volk	152
3) Elemente unmittelbarer Demokratie	157
II. Der Begriff des Plebiszits	158
1) Der Sprachgebrauch in der Schweiz und in Frankreich	159
2) Der deutsche Sprachgebrauch	161
a) Akklamationen und Agitationen als plebiszitäre	
Beteiligungsformen	161
aa) Akklamation und Agitation in Deutschland	162
bb) Das unechte bzw. Scheinplebiszit	164
b) Weitere Beschränkungen des Plebiszitbegriffs	166
3) Der Sprachgebrauch in der vorliegenden Abhandlung	168
III. Wahlen und Abstimmungen i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG	168
1) Personalplebiszite	170
a) Wahlen	171
aa) Wahlen als Merkmal der repräsentativen Demokratie	171
bb) Die plebiszitäre Parlamentswahl	172
cc) Stellungnahme	173
b) Direktwahl des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs	174
aa) Die Direktwahl des Staatsoberhauptes	174
bb) Die Direktwahl des Regierungschefs	175
2) Sachplebiszite	176
a) Die »konsultative« Volksbefragung	177
aa) »Konsultative« Volksbefragung ist keine staatliche	
Willensbildung	177
bb) »Konsultative« Volksbefragungen sind echte Plebiszite	
und auch Ausübung von Staatsgewalt	178

(1) Abgrenzung zur Akklamation und Agitation	178
(2) Volksbefragung ist staatliche und nicht lediglich politische Willensbildung	179
(3) Volksbefragungen in der Praxis	180
b) Die Volksabstimmung	181
aa) Volksgesetzgebung	182
(1) Die Volksinitiative	189
(a) Abgrenzung Gesetzesinitiative – Petition	195
(b) Die Volksinitiative – eine Sammelpetition	197
(c) Die Volksinitiative als Gesetzesinitiativrecht	199
(d) Die Volksinitiative als gespaltenes Rechtsinstitut	200
(e) Verfassungsspezifische Interpretation der Volksinitiative	200
(f) Zwischenergebnis	204
(2) Das Volksbegehren	206
(3) Der Volksentscheid	209
bb) Parlamentsgesetzgebung/Das Referendum	210
(1) Der Referendumsbegriff in der Literatur	211
(2) Begriffsbestimmung	212
(3) Kodifikation der Referenden	215
(a) Verfassungsreferenden in den Bundesländern	215
(b) Gesetzesreferenden in den Bundesländern	219
(4) Das Referendum in der Praxis	222
cc) Das Volksveto	233
3) Die Abwahl – ein besonderes Rechtsinstitut	233
a) Abwählen als Institut der mittelbaren und unmittelbaren Demokratie	235
b) Rechtsnatur der Parlamentsauflösung	236
aa) Auflösung des Parlaments als reine Personalentscheidung	236
bb) Parlamentsauflösung als Sachplebisizit	237
cc) Stellungnahme	237
c) Verfassungsmäßigkeit des Parlamentsrecalls	239
d) Kodifikation der Abwählen	240
e) Der Parlamentsrecall in der Praxis	241
IV. Territorialplebiszite	242
1) Die Beteiligung der Bevölkerung in Fragen der Neugliederung des Bundesgebietes ist eine Abstimmung i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG	242
2) Die Beteiligung der Bevölkerung bei der Neugliederung des Bundesgebietes ist keine Ausübung von Staatsgewalt i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.	244

4) Stellungnahme	246
V. Verfassungsgebung im Wege einer Volksabstimmung	248
§ 2 Gegenstand der nachfolgenden Erörterungen	253
4. Kapitel	
Unmittelbare Demokratie im Verfassungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik	255
§ 1 Der Verfassungsentwurf der SED vom 14. November 1946	256
§ 2 Landesverfassungen von 1946/47	257
I. Die Verfassung des Landes Thüringen	260
II. Die Verfassung der Provinz Sachsen-Anhalt	261
III. Die Verfassung des Landes Mecklenburg	262
IV. Die Verfassung für die Provinz Mark Brandenburg	263
V. Die Verfassung des Landes Sachsen	264
VI. Rechtsvergleichende Betrachtung	265
VII. Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassungswirklichkeit der ostdeutschen Länder	268
§ 3 Die Verfassungen der DDR	270
I. Verfassungen der DDR von 1949	270
1) Die konkreten Regelungen unmittelbarer Demokratie	271
2) Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassungswirklichkeit	272
II. Die Verfassung der DDR von 1968	274
III. Die Revision der Verfassung der DDR im Jahre 1974	277
IV. Die Verfassung der DDR in der Revolutionszeit 1989/1990	278
1) Verfassungsänderungen als Folge der »friedlichen Revolution«	278
2) Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches	280
a) Die plebisitären Elemente im Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches	282
b) Würdigung der plebisitären Elemente im Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches	284
c) Das Schicksal des Verfassungsentwurfs des Zentralen Runden Tisches	284
3) Das Ende der DDR-Verfassung	288
5. Kapitel	
Der Prozeß der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern	291
§ 1 Die Bildung der fünf neuen Bundesländer	291

§ 2 Organisatorische Rahmenbedingungen für die Verfassungsgebung	297
§ 3 Der Verlauf der Verfassungsgebung in den einzelnen Bundesländern	300
I. Freistaat Sachsen	300
II. Sachsen-Anhalt	309
III. Brandenburg	314
IV. Mecklenburg-Vorpommern	322
V. Freistaat Thüringen	329
§ 4 Der Prozeß der Verfassungsgebung und die unmittelbare Demokratie	336
 6. Kapitel	
Verfassungsrechtliche Grenzen der Verfassungsgebung in den Bundesländern	337
§ 1 Zulässigkeit unmittelbar demokratischer Elemente im Landesverfassungsrecht nach dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG	340
§ 2 Das Quorum und der Finanzvorbehalt als notwendige Bedingungen des Demokratieprinzips?	344
I. Quoren als notwendige Bedingung der unmittelbaren Demokratie	346
1) Erforderlichkeit von Quoren bei Volksentscheiden über einfache Gesetzentwürfe	347
a) Mehrheitsprinzip bei Wahlen und Abstimmungen	349
b) Das Mehrheitsprinzip bei Sachentscheidungen durch das Volk und durch das Parlament	353
2) Erforderlichkeit von Quoren bei Volksentscheiden über verfassungsändernde Gesetzentwürfe	355
a) Die Aufkündigung des verfassungsrechtlichen Konsenses	356
b) Verfassungsrechtliche Würdigung	361
aa) Erschwerte Abänderbarkeit als Merkmal des formellen Verfassungsrechts	361
bb) Die Rechtsvergleichung als Indiz verfassungsrechtlicher Zulässigkeit von Quoren	365
cc) Die Volksgesetzgebung als ein erschwertes Verfahren per se	366
3) Neue Entwicklungstendenzen bei der Bewertung der Verfassungsmäßigkeit der Verfahrensbestimmungen bei der Volksgesetzgebung: die Gesamtbetrachtung	370
a) Die jüngste Verfassungssjudikatur und die Gesamtbetrachtung der Volksgesetzgebung	370

b)	Bewertung der Gesamtbetrachtung der sachunmittelbaren Demokratie	372
4)	Verfassungspolitische Würdigung	376
a)	Unterscheidung zwischen Beteiligungs- und Zustimmungsquoren	379
b)	Wirkung von Boykott- bzw. Verweigerungsstrategien	383
aa)	Senkung der Beteiligung bei Volksentscheiden	383
bb)	Verfälschung der Ergebnisse	384
cc)	Beeinträchtigung von Abstimmungsgeheimnis, Abstimmungsfreiheit und Abstimmungsgleichheit	385
dd)	Behinderung staatsbürgerlichen Engagements	386
ee)	Sieg der abstimmenden Minderheit	386
c)	Praktische Erfahrungen mit Beteiligungs- und Zustimmungsquoren	386
d)	Keine Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit	388
e)	Erhöhte Anforderungen an Verfassungsänderungen	389
II.	Finanzvorbehalte als notwendige Bedingung der Volksgesetzgebung	391
1)	Umfang der Finanzvorbehalte	396
a)	Enge Interpretation des allgemeinen Finanzvorbehaltes	397
aa)	Beschränkung auf das formelle Haushaltsgesetz	397
bb)	Volksgesetzgebung darf den Haushalt nicht »umstoßen«	398
b)	Ganz weite Interpretation des allgemeinen Finanzvorbehaltes	398
c)	Weite Auslegung	399
d)	Vermittelnde Auslegung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs	403
e)	Bewertung	403
2)	Entwicklung der Diskussion über die Finanzvorbehalte	409
3)	Finanzvorbehalte unter Berücksichtigung des Homogenitätsprinzips	414
a)	Finanzvorbehaltsregelung als Gegenstand plebisitären Zugriffs	414
b)	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Modifikation des Finanzvorbehaltes	415
aa)	Modifikationen nach Maßgabe der Interpretation der herrschenden Meinung	415
(1)	Verschärfung der allgemeinen Finanzvorbehaltsklauseln	415
(2)	Streichung des allgemeinen Finanzvorbehaltes aus dem formellen Verfassungsrecht der Länder	417
(a)	Wesentliche Verschiebung von der Repräsentation zur Unmittelbarkeit	417

(aa) Quantitative Umkehrung des Regel-Ausnahme-Prinzips	417
(bb) Umkehrung des Regel-Ausnahme-Prinzips unter dem Gesichtspunkt der Intensität	418
(α) Vorrang des Volksgesetzes gegenüber dem Parlamentsgesetz	419
(β) Gleichrangiges Nebeneinander von Volksgesetzen und Parlamentsgesetzen	419
(b) Streichung der allgemeinen Finanzvorbehalte unter Berücksichtigung des Budgetrechts	421
(aa) Verstoß gegen das Budgetrecht	422
(bb) Die Gegenauuffassung	424
(cc) Stellungnahme	425
(α) Folgen einer Streichung des Finanzvorbehaltes	425
(β) Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung	427
(α) Verletzung des Rechtsstaatsprinzips im übrigen	428
(δ) Verstoß gegen das republikanische Prinzip	430
(c) Verfassungsrechtliche Gesamtbewertung der Streichung der allgemeinen Finanzvorbehalte	431
(d) Verfassungspolitische Beurteilung des Finanzvorbehaltes	432
bb) Modifikationen nach Maßgabe einer engen Interpretation der Finanzvorbehalte	435
(1) Erleichterung der allgemeinen Finanzvorbehalte	435
(2) Verschärfung der allgemeinen Finanzvorbehalte	436
cc) Ergebnis	437
III. Gesamtwürdigung der Diskussion um Quoren und Finanzvorbehalte	437
 7. Kapitel	
Sachunmittelbare Demokratie in den Landesverfassungen der neuen Länder	441
§ 1 Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassung des Freistaates Sachsen	442
I. Die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie in den Verfassungsberatungen und den Verfassungsentwürfen	442
1) Die vorparlamentarischen Verfassungsentwürfe	442
a) Der Verfassungsentwurf der Räte der Bezirke	442
b) Der Verfassungsentwurf der »Gruppe der 20«	444

c) Der »erste Gohrische Entwurf«	446
d) Der »Entwurf der Sächsischen Hochschullehrer«	448
aa) Fassung des »Entwurfs der Sächsischen Hochschullehrer« vom 8. April 1990	448
bb) Die überarbeitete Fassung des »Entwurfs der Sächsischen Hochschullehrer« von Oktober 1990	450
cc) Bewertung	450
e) Der »Entwurf der Leipziger CDU«	450
f) Die Bedeutung der unmittelbaren Demokratie im Rahmen der vorparlamentarischen Verfassungsdiskussion	451
2) Verfassungsentwürfe in den parlamentarischen Beratungen	452
a) Überarbeiteter »Gohrischer Entwurf«	452
b) Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Grüne	452
c) Gesetzentwurf der Fraktion Linke Liste/PDS	453
d) Der Zwischenentwurf des Verfassungs- und Rechtsausschusses des Landtages des Freistaates Sachsen	453
e) Beschußempfehlung im Abschlußbericht des Verfassungs- und Rechtsausschusses des Landtages des Freistaates Sachsen	454
f) Die Diskussion um die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen	455
aa) Die erste Lesung im Landtag am 15. November 1990	456
bb) Die Beratungen im Verfassungs- und Rechtsausschuß	457
(1) Plebiszitäre Parlamentsauflösung	457
(2) Fakultatives Gesetzesreferendum	458
(3) Fakultatives Verfassungsreferendum	459
(4) Das Volksgesetzgebungsverfahren	460
(a) Das Quorum beim Volksantrag	460
(b) Das Quorum beim Volksbegehr	460
(c) Das Quorum beim Volksentscheid	461
cc) Zweite Lesung und Schlußabstimmung	463
II. Die Annahme der Verfassung des Freistaates Sachsen	464
III. Die einzelnen Bestimmungen sachunmittelbarer Demokratie im formellen Verfassungsrecht	466
1) Das fakultative Verfassungsreferendum	467
2) Die Volksgesetzgebung	467
a) Der Volksantrag	468
aa) Rechtsnatur des Volksantrags	468
bb) Die konkrete Ausgestaltung	469
b) Volksbegehr und Volksentscheid	471

§ 2 Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt	474
I. Die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie in den Verfassungsberatungen und den Verfassungsentwürfen	474
1) Die vorparlamentarischen Verfassungsentwürfe	474
a) Der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe Landtag	474
b) Der »Oktober-Entwurf« einer Landesverfassung für Sachsen-Anhalt	475
2) Verfassungsentwürfe in den parlamentarischen Beratungen	477
a) Der Verfassungsentwurf von Bündnis 90/Grüne	477
b) Der Verfassungsentwurf der Fraktionen von CDU und F.D.P.	478
c) Der Verfassungsentwurf der Fraktion der SPD	479
d) Der Verfassungsentwurf des Verfassungsausschusses vom 24. September 1991	481
e) Die Diskussion um die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen	483
aa) Beratungen im Verfassungsausschuß	483
bb) Erste Lesung im Landtag	491
cc) Beratungen im Verfassungsausschuß	492
dd) Zweite Lesung im Landtag	493
ee) Weitere Ausschußberatungen	494
ff) Dritte Lesung im Landtag	495
II. Die Annahme der Verfassung von Sachsen-Anhalt	496
III. Die einzelnen Bestimmungen sachunmittelbarer Demokratie im formellen Verfassungsrecht	500
1) Die Volksinitiative	501
a) Rechtsnatur der Volksinitiative	501
b) Die Ausgestaltung	502
aa) Durch den Verfassungsgeber	502
bb) Durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	504
2) Die Volksgesetzgebung	505
a) Ausgestaltung durch den Verfassungsgeber	505
aa) Volksbegehren	506
bb) Volksentscheid	508
b) Korrektur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	509
aa) Volksbegehren	510
bb) Volksentscheid	510
§ 3 Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassung des Landes Brandenburg	511

I. Die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie in den Verfassungsberatungen und den Verfassungsentwürfen	511
1) Die vorparlamentarischen Verfassungsentwürfe	511
a) Der Referentenentwurf im Auftrag des Koordinierungsausschusses zur Bildung des Landes Brandenburg	511
b) Zweiter überarbeiteter Entwurf der Verfassung für das Land Brandenburg	513
2) Verfassungsentwürfe in den parlamentarischen Beratungen	513
a) Verfassungsentwurf des Verfassungsausschusses vom 31. Mai 1991	513
b) Gemeinsamer Verfassungsentwurf der Fraktionen von SPD, F.D.P., Bündnis 90/Grüne und Linke Liste/PDS	515
c) Die Diskussion um die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen	516
aa) Die Diskussion im Verfassungsausschuß	516
bb) Die Diskussion um den Ausschußentwurf vom 31. Mai 1991	521
cc) Die weiteren Ausschußberatungen	523
dd) Erste Lesung im Landtag	525
ee) Weitere Verfassungsberatungen	527
ff) Zweite Lesung im Landtag	529
gg) Die weiteren Ausschußberatungen	531
hh) Dritte Lesung im Landtag	532
II. Die Annahme der Verfassung des Landes Brandenburg durch die Volksabstimmung vom 14. Juni 1992	533
III. Die einzelnen Bestimmungen sachunmittelbarer Demokratie im formellen Verfassungsrecht	536
1) Die Volksgesetzgebung	537
a) Volksinitiative	538
aa) Rechtsnatur der Volksinitiative	538
(1) Bedeutung der Rechtsnaturbestimmung	539
(2) Auslegung des Art. 76 BrbgVerf.	539
(a) Grammatikalische Auslegung	540
(b) Systematische Auslegung	540
(aa) Das Verhältnis zu Art. 22 Abs. 2 BrbgVerf.	540
(bb) Die Anordnung im Abschnitt über die Gesetzgebung	541
(cc) Art. 75 BrbgVerf.	542
(dd) Die Volksinitiative als notwendige Bedingung des Volksentscheids	542

(ee) Das Ausführungsgesetz/formale Abgrenzungskriterien	543
(ff) Zwischenergebnis	544
(c) Teleologische Auslegung	544
(d) Historische Auslegung	545
(e) Besondere Methoden der Verfassungsauslegung	547
(3) Ergebnis	547
bb) Ausgestaltung der Volksinitiative	548
b) Volksbegehren	550
c) Volksentscheid	551
2) Die Parlamentsauflösung durch das Landesvolk	552
3) Die Volksabstimmung über die Durchführung einer Wahl zur verfassunggebenden Versammlung	553
4) Neugliederung des Raumes Berlin – Brandenburg	553
§ 4 Sachunmittelare Demokratie in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern	555
I. Die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie in den Verfassungsberatungen und den Verfassungsentwürfen	555
1) Die vorparlamentarischen Verfassungsentwürfe	555
a) Der »Juli-Entwurf« des Regionalausschusses	555
b) Der »Oktober-Entwurf« des Regionalausschusses	557
c) Der »Poetzsch-Heffter-Entwurf«	560
d) »Entwurf des Justizministers«	560
2) Verfassungsentwürfe in den parlamentarischen Beratungen	561
a) Verfassungsentwurf des Zwischenberichts der Verfassungskommission	561
aa) Konzeption von Mutius	561
bb) Konzeption Starck	563
b) Verfassungsentwurf des Abschlußberichtes der Verfassungskommission	564
c) Die Diskussion um die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen	565
aa) Arbeiten in der Verfassungskommission bis zum Zwischenentwurf	565
bb) Die öffentliche Diskussion und die Debatte im Landtag über den Zwischenentwurf der Verfassungskommission	566
cc) Arbeiten in der Verfassungskommission bis zum Abschlußbericht	569
II. Die Annahme der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch die Volksabstimmung vom 12. Juni 1994	570

III. Die einzelnen Bestimmungen sachunmittelbarer Demokratie im formellen Verfassungsrecht	573
1) Die Volksinitiative	573
a) Die Rechtsnatur der Volksinitiative	573
aa) Wortlaut	574
bb) Systematik	574
cc) Historische Auslegung	576
dd) Teleologische Auslegung	577
ee) Ergebnis	578
b) Die Ausgestaltung	579
2) Die Volksgesetzgebung	580
a) Das Volksbegehren	580
aa) Ausgestaltung durch den Verfassungsgeber	580
bb) Ausgestaltung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	583
b) Der Volksentscheid	583
§ 5 Sachunmittelbare Demokratie in der Verfassung des Freistaates Thüringen	585
I. Die Regelungen sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen und den Verfassungsentwürfen	585
1) Die vorparlamentarischen Verfassungsentwürfe	585
a) Der »Jenaer-Entwurf«	585
b) Der »Erfurter Entwurf« des »politisch-beratenden Ausschusses«	587
c) Der »Eisenacher-Entwurf« des Justizministers von Rheinland-Pfalz	587
2) Verfassungsentwürfe in den parlamentarischen Beratungen	588
a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU	588
b) Verfassungsentwurf der F.D.P.-Fraktion	590
c) Der Verfassungsentwurf der SPD-Fraktion	591
d) Verfassungsentwurf der Fraktion Neues Forum/Grüne/ Demokratie Jetzt	592
e) Verfassungsentwurf der Fraktion der LL-PDS	594
f) Verfassungsbeschußempfehlung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 1. April 1993	596
g) Verfassungsbeschußempfehlung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vom 20. September 1993	597
h) Die Diskussion um die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungsberatungen	598
aa) Die erste Lesung	598

bb) Die weiteren Beratungen bis zur zweiten Lesung	600
cc) Die zweite Lesung im Landtag	601
dd) Die öffentliche Diskussion und die öffentliche Anhörung zum Entwurf des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses	604
ee) Die weiteren Ausschußberatungen	605
ff) Die dritte Lesung des Verfassungsentwurfs	606
II. Die Annahme der Verfassung des Freistaates Thüringen durch die Volksabstimmung vom 16. Oktober 1994	608
III. Die einzelnen Bestimmungen sachunmittelbarer Demokratie im formellen Verfassungsrecht	613
1) Der Bürgerantrag	613
a) Rechtsnatur des Bürgerantrags	614
aa) Der Bürgerantrag – ein Institut sui generis	614
bb) Der Bürgerantrag – staatsorganschaftliches Handeln	615
cc) Der Bürgerantrag – eine qualifizierte Massenpetition	615
dd) Bewertung	615
b) Die Ausgestaltung	617
aa) Durch den Verfassungsgeber	617
bb) Korrektur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	619
2) Die Volksgesetzgebung	620
a) Volksbegehren	620
aa) Ausgestaltung durch den Verfassungsgeber	620
bb) Korrektur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	625
b) Volksentscheid	626
aa) Ausgestaltung durch den Verfassungsgeber	626
bb) Korrektur durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	627
§ 6 Bewertung der Diskussion um die Regelung unmittelbar-demokratischer Beteiligungsformen und Bewertung deren Ausgestaltung in den neuen Landesverfassungen	629
I. Die Diskussion um die Elemente sachunmittelbarer Demokratie in den neuen Bundesländern	629
1) Auswirkungen des westdeutschen Einflusses auf die Verfassungsberatungen	633
a) Freistaat Sachsen	633
b) Sachsen-Anhalt	634
c) Brandenburg	635
d) Mecklenburg-Vorpommern	636
e) Freistaat Thüringen	636
2) Effizienz der Verfassungsberatungen	636

II. Bewertung der Elemente sachunmittelbarer Demokratie in den neuen Bundesländern	637
1) Qualifizierte Massenpetitionen	638
a) Verhältnis zur Volksgesetzgebung	638
b) Systematische Integration in die Verfassung	639
c) Höhe der Quoren	640
d) Grundsätzliche Überlegungen zur Regelung einer qualifizierten Massenpetition	643
2) Volksgesetzgebung	643
a) Das gestufte Volksgesetzgebungsverfahren	644
b) Die Höhe der Quoren beim Volksbegehren	645
c) Die Höhe der Quoren beim Volksentscheid	645
aa) Einfache Landesgesetze	645
bb) Verfassungsändernde Landesgesetze	646
d) Eintragungs- bzw. Sammlungsfristen	647
e) Finanzvorbehalte	649
f) Abstimmungsmodalitäten beim Volksentscheid und bei einer Alternativvorlage	651
g) Kostenerstattung	651
3) Referendum	654
4) Parlamentsrecall	655
5) Zusammenfassung	655

8. Kapitel

Praktische Erfahrungen mit der sachunmittelbaren Demokratie in den neuen Ländern	657
--	-----

§ 1 Freistaat Sachsen

I. Der sächsische Volksentscheid zur Enteignung von Kriegs- und Naziverbrechern vom 30. Juni 1946	657
II. Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen nach der Wiedervereinigung	660
1) Änderung des Gesetzes zur Kreisgebietsreform	660
2) Novellierung des Schulgesetzes	661
3) Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung	661
4) Änderung des Schulgesetzes	664
5) Änderung der Gemeindeordnung	665
6) Gegen Zwangseingemeindung	667
7) Pro kommunale Sparkasse	669
8) Änderung des Sächsischen Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetzes	675

9) »Stoppt die Rechtschreibreform«	675
10) »Zukunft braucht Schule«	676
11) »Kurz Wege für kurze Beine«	678
12) Courage zeigen. Für ein weltoffenes Sachsen	679
§ 2 Sachsen-Anhalt	680
I. Gegen unsoziale Mieten	680
II. Bau der Südharz-Autobahn A 82	682
III. Gegen Pflicht-Förderstufe und 13. Schuljahr	682
IV. Für den Ausbau der A 14 Magdeburg – Schwerin	683
V. Für die Zukunft unserer Kinder	683
VI. Jugend braucht Zukunft	688
VII. Für ein Kinder- und Jugendfreundliches Sachsen-Anhalt	689
VIII. Allianz für Weißenfels	691
IX. Kreistadt Lutherstadt Eisenach	692
X. Sachsen-Anhalt 2011 – Bürger gegen die flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen in Ober- und Mittelzentren	693
§ 3 Brandenburg	695
I. Bildung eines Kreises Oberhavel	695
II. Pro Prignitz	695
III. Initiative für die Ueckermark	696
IV. Initiative zur Verbesserung der Rechte der Mieter	696
V. »Alle Macht geht vom Volk aus«/«Landesweite Initiative zur Kreisneugliederung«	698
VI. Kreisstadtentscheidung durch den Kreistag	699
VII. Kreisstadt Finsterwalde	700
VIII. Kein Wasserstraßenbau in Brandenburg	702
IX. Zur Schaffung sozialer und rechtlicher Voraussetzungen bei Über- leitung in das Vergleichsmietensystem in den neuen Bundesländern	703
X. Gegen den Schnellstraßenbau im Finowtal und dem Niederoderbruch	704
XI. Gegen das Verkehrsprojekt 17 Deutsche Einheit/ Kein Wasserstraßenausbau in Brandenburg	704
XII. Gesetz zur Förderung von Musikschulen im Land Brandenburg I	708
XIII. Für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise/Eberswalde	709
XIV. Für ein Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit und Jugend- sozialarbeit	710
XV. NEIN zum Transrapid Berlin-Hamburg	711
XVI. Gegen den Ausbau des Flughafens Schönefeld	713

XVII. Gegen die zunehmende Benachteiligung der ostdeutschen Bevölkerung in der medizinischen Betreuung und Versorgung	714
XVIII. Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg II	715
XIX. »Für unsere Kinder«	716
XX. Volksinitiative zur Neufassung der §§ 20 Abs. 3 und 47 Abs. 2 Nr. 1 des Brandenburgischen Waldgesetzes	718
XXI. Mehr Demokratie in Brandenburg »Für faire Abstimmungsrechte in Brandenburg«	720
XXII. Mehr Demokratie in Brandenburg »Für Volksentscheide ins Grundgesetz«	720
XXIII. Volksinitiative zur Stärkung der Grund- und Bürgerrechte gegenüber der Polizei	720
XXIV. Gegen die Fusion von ORB und SFB	721
XXV. pro Asyl	723
XXVI. Gegen Zwangseingemeindung und für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	723
XXVII. Direktwahl der Landräte	725
XXVIII. Für ein Sozialticket in Brandenburg	725
XXIX. »Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar«	728
XXX. »Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik«	729
XXXI. Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen	731
§ 4 Mecklenburg-Vorpommern	733
I. Änderung des Landkreisneuordnungsgesetzes für den Landkreis Usedom-Peene	733
II. Soziale Rechte in die Landesverfassung	733
III. Chancengleichheit für alle in Mecklenburg-Vorpommern lebenden Kinder auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung	735
IV. Schaffung sozialverträglicher rechtlicher Voraussetzungen bei der geplanten Überleitung preisgebundener Mieten in ein Vergleichsmietensystem in den neuen Bundesländern	737
V. Ein ökologisches, soziales und demokratisches Gesetz für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Mecklenburg-Vorpommern	739
VI. Gegen die Schließung des Studienganges Zahnmedizin und der Zahnklinik der Universität Rostock	740
VII. Pro A 20/Rügenanbindung	741
VIII. Der Jugend eine Zukunft – Berufliche Erstausbildung und Beschäftigung für Jugendliche	743
IX. Für die Wiedereinrichtung des Studienganges Zahnmedizin und den Erhalt der Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde an der Universität Rostock	745

X. Pro A 241	746
XI. Gegen eine Zwei-Klassen-Medizin im Osten	748
XII. WIR stoppen die Rechtschreibreform	750
XIII. Zukunft der Bahn in Mecklenburg-Vorpommern	751
XIV. Bessere Verkehrsinfrastruktur für Ostvorpommern	753
XV. Gegen die Ausweisung weiterer FFH-Gebiete auf Rügen	754
XVI. Änderung des neuen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege	755
XVII. Schulgesetzänderung (Gegen ein neues Schulgesetz)	756
XVIII. Für die Freiheit der Forschung und der Lehre an der Universität Rostock – Gegen die Schließung des Studienganges Rechtswissenschaften	758
XIX. Für ein kostenfreies Mittagessen für die Schülerinnen und Schüler an den staatlichen Grundschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern	760
XX. Für ein weltoffenes, friedliches und tolerantes Mecklenburg-Vorpommern	761
XXI. Kein Steinkohlekraftwerk in Lubmin	763
§ 5 Freistaat Thüringen	765
I. »Volksbegehren« für 10jährige Kündigungsfrist	765
II. Für Arbeit in Thüringen	766
III./IV. Mehr Demokratie in Thüringen I und II	767
V. Für eine bessere Familienpolitik in Thüringen	767
VI. Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen	769
§ 6 Neuere Entwicklungstendenzen	770
I. Reformversuche im Freistaat Thüringen	770
1) Mehr Demokratie in Thüringen I	770
2) Mehr Demokratie in Thüringen II	776
3) Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen	779
II. Reformversuche in Brandenburg	781
1) Für faire Abstimmungsrechte in Brandenburg	782
a) Änderung der Art. 76 ff. BrbrVerf.	782
b) Aufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Verfassung des Landes Brandenburg	784
c) Verfassungsgebende Versammlung	785
d) Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg	785
e) Begründung	785
2) Für Volksentscheide ins Grundgesetz	787
III. Bewertung der neueren Entwicklungstendenzen	789

§ 7 Bewertung der Erfahrungen	791
I. Beschrittene Verfahrensstufen	791
II. Anzahl der Initiativen	793
1) Die ostdeutschen Länder im Vergleich	793
2) Vergleich mit den alten Bundesländern	795
III. Inhaltliche Ausrichtung der betriebenen Initiativen	797
IV. Einfluß auf die Entscheidungen	801
V. Parteipolitische Ausrichtung	802
VI. Ostdeutsche Besonderheiten	803
VII. Zusammenfassung	804
 9. Kapitel	
Empfehlungen de lege ferenda	805
 § 1 Kriterien für eine Neufassung der Vorschriften zur unmittelbaren	
Demokratie im Landesverfassungsrecht	805
I. Bezeichnung der unmittelbar-demokratischen Rechtsinstitute	805
1) Qualifizierte Massenpetition	806
2) Auflösung des Landtages durch das Volk	806
3) Volksgesetzgebung	806
4) Gesetzes- und Verfassungsreferendum	808
II. Gesetzesystematik	808
1) Qualifizierte Massenpetition	808
2) Auflösung des Landtages durch das Volk	809
3) Volksgesetzgebung	809
4) Gesetzes- und Verfassungsreferendum	809
III. Inhaltliche Ausgestaltung der sachunmittelbaren Demokratie	810
1) Massenpetition	810
2) Parlamentsauflösung durch das Volk	811
3) Volksgesetzgebung	812
a) Gesetzentwürfe oder »Gegenstände der politischen Willensbildung«	812
b) Zwei-oder Dreistufigkeit	812
c) Quoren beim Volksantrag und Volksbegehren	813
d) Quoren beim Volksentscheid über einfache Gesetze	814
e) Alternativentwurf beim Volksentscheid	815
f) Erschwernis bei Verfassungsänderungen	816
aa) Quoren beim verfassungsändernden Volksentscheid	816
bb) Andere Erschwernisformen	816
g) Rechtsprüfung	818

aa) Präventive oder repressive Normenkontrolle	818
bb) Verfahren der präventiven Rechtsprüfung	819
(1) Prüfung durch das Verfassungsgericht auf Antrag der Initianten	819
(2) Rechtsprüfung durch den Landtagspräsidenten	820
h) Finanztabu	821
i) Fristen/Verfahrenslänge	822
j) Kosten	823
k) Eintragung in den Amtsräumen oder freie Unterschriftenammlung	823
l) Benachrichtigungskarte	824
4) Gesetzes- und Verfassungsreferenden	824
a) Gesetzesreferendum	825
b) Verfassungsreferendum	826
§ 2 Reformentwurf für die sachunmittelbare Demokratie im Landesverfassungsrecht	827
 10. Kapitel Ergebnisse	 831
§ 1 Ergebnisse des 2. Kapitels	831
§ 2 Ergebnisse des 3. Kapitels	831
§ 3 Ergebnisse des 4. Kapitels	837
§ 4 Ergebnisse des 5. Kapitels	839
§ 5 Ergebnisse des 6. Kapitels	839
§ 6 Ergebnisse des 7. Kapitels	843
§ 7 Ergebnisse des 8. Kapitels	848
§ 8 Ergebnisse des 9. Kapitels	850
 11. Kapitel Schlußbemerkung	 851
12. Kapitel Anhang (Übersichten und Tabellen)	853
Literaturverzeichnis	897
Stichwortverzeichnis	953
Personenverzeichnis	991

§ 1 Übersichten

Übersicht 1:	Willensbildung des Volkes	855
Übersicht 2:	Staatswillensbildung des Volkes	856
Übersicht 3:	Obligatorische Verfassungsreferenden zu Verfassungsänderungen	857
Übersicht 4:	Verfassungsreferenden zur Verfassungsverabschiedung in den Bundesländern	859
Übersicht 5:	Die Sonderabstimmungen in Hessen, Rheinland, Pfalz und Bremen	859
Übersicht 6:	Plebisitäre Elemente in den 37 Verfassungsentwürfen in den neuen Bundesländern	860
Übersicht 7:	Massenpetitionen, die nicht notwendige Verfahrensvoraussetzung des Volksbegehrens sind	875
Übersicht 8:	Volksbegehren und Volksentscheid in den Bundesländern (ohne plebisitäre Parlamentsauflösung)	876
Übersicht 9:	Wahlberechtigte in den Bundesländern bei der jeweils letzten Landtagswahl	879
Übersicht 10:	Antragsquoren (Quoren beim Zulassungsantrag und Volksinitiativen bei dreistufiger Volksgesetzgebung)	880
Übersicht 11:	Volksbegehrensquoren	881
Übersicht 12:	Erreichte Verfahrensstufe in den neuen Bundesländern	882

§ 2 Tabellen

Tabelle 1:	Praxis im Freistaat Sachsen	883
Tabelle 2:	Praxis in Sachsen-Anhalt	884
Tabelle 3:	Praxis in Brandenburg	887
Tabelle 4:	Praxis in Mecklenburg-Vorpommern	891
Tabelle 5:	Praxis im Freistaat Thüringen	895
Tabelle 6:	Inhaltliche Ausrichtung der Initiativen in den neuen Bundesländern	896