

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	13
Kapitel I: Einleitung	17
1. Einführung in das Arbeitsthema	17
2. Relevanz des Themas	19
3. Forschungsstand und Bedarfsanalyse	21
4. Fragestellung und Methodik	24
Kapitel II: Die Volksgesetzgebung – institutionalisiertes bürgerschaftliches Engagement in der repräsentativen Demokratie ..	29
1. Direktdemokratische Verfahren in der repräsentativen Demokratie	29
1.1. Demokratie – Konzepte zwischen Vision und Wirklichkeit	29
1.2. Direkte Demokratie	30
1.3. Repräsentative top-down Demokratie	32
1.4. Partizipatorische bottom-up Demokratie	38
1.5. Balance und Synthese unterschiedlicher Ideale	43
1.6. Entwicklung der Demokratiedebatte in Deutschland	44
2. Direktdemokratische Verfahren in der parlamentarischen Demokratie	47
3. Das Volksgesetzgebungsverfahren in Deutschland	50
3.1. Siegeszug direktdemokratischer Verfahren	50
3.2. Das Grundgesetz und die Volksgesetzgebung	52
3.3. Das dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren – Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Überblick	60
3.4. Die Wirkungen der Volksgesetzgebung – Chancen und Risiken	66
3.5. Quoren als Gestaltungsmerkmal der Volksgesetzgebung	72
3.5.1. Quoren – Arten, Formen, Begrifflichkeiten	72
3.5.2. Bedeutung von Quoren im Volksgesetzgebungsverfahren	74

**Kapitel III: Entwicklung und Anwendungspraxis von Quoren in den
Volksgesetzgebungsverfahren – eine Einzelbetrachtung der Länder-,
Reichs- und Bundesebene 79**

1. Volksgesetzgebung und Quoren in den deutschen Bundesländern 79	79
1.1. Baden-Württemberg	79
1.1.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	79
1.1.2. Entwicklung der Quoren	81
1.1.3. Praxis und Bewertung	90
1.2. Bayern	92
1.2.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	92
1.2.2. Entwicklung der Quoren	94
1.2.3. Praxis und Bewertung	105
1.3. Berlin	108
1.3.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	108
1.3.2. Entwicklung der Quoren	110
1.3.3. Praxis und Bewertung	118
1.4. Brandenburg	120
1.4.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	120
1.4.2. Entwicklung der Quoren	123
1.4.3. Praxis und Bewertung	128
1.5. Bremen	130
1.5.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	130
1.5.2. Entwicklung der Quoren	132
1.5.3. Praxis und Bewertung	143
1.6. Hamburg	145
1.6.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	145
1.6.2. Entwicklung der Quoren	148
1.6.3. Praxis und Bewertung	159
1.7. Hessen	161
1.7.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	161
1.7.2. Entwicklung der Quoren	163
1.7.3. Praxis und Bewertung	175
1.8. Mecklenburg-Vorpommern	176
1.8.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	177
1.8.2. Entwicklung der Quoren	179
1.8.3. Praxis und Bewertung	186
1.9. Niedersachsen	189
1.9.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	189
1.9.2. Entwicklung der Quoren	190
1.9.3. Praxis und Bewertung	197
1.10. Nordrhein-Westfalen	199
1.10.1. Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	199
1.10.2. Entwicklung der Quoren	201
1.10.3. Praxis und Bewertung	213
1.11. Rheinland-Pfalz	217

1.11.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	217
1.11.2.	Entwicklung der Quoren	219
1.11.3.	Praxis und Bewertung	226
1.12.	Saarland	228
1.12.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	228
1.12.2.	Entwicklung der Quoren	229
1.12.3.	Praxis und Bewertung	243
1.13.	Sachsen	244
1.13.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	244
1.13.2.	Entwicklung der Quoren	246
1.13.3.	Praxis und Bewertung	260
1.14.	Sachsen-Anhalt	262
1.14.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	262
1.14.2.	Entwicklung der Quoren	265
1.14.3.	Praxis und Bewertung	275
1.15.	Schleswig-Holstein	278
1.15.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	278
1.15.2.	Entwicklung der Quoren	280
1.15.3.	Praxis und Bewertung	291
1.16.	Thüringen	294
1.16.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	294
1.16.2.	Entwicklung der Quoren	296
1.16.3.	Praxis und Bewertung	313
2.	Volksgesetzgebung und Quoren auf Reichs- und Bundesebene	315
2.1.	Volksgesetzgebung und Quoren auf Reichsebene	315
2.1.1.	Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung	315
2.1.2.	Motive für die Aufnahme direktdemokratischer Verfahren in die Verfassung	317
2.1.3.	Einführung des Volksbegehrens – Beratungen zu den Unterstützungsquoren	320
2.1.4.	Der Volksentscheid in der Weimarer Republik – Beratungen zu den Abstimmungsquoren	321
2.1.5.	Beratungen zum Gesetzentwurf für den Volksentscheid – Ausgestaltung von Zulassungsquoren, Fristen, Sammlungs- und Abstimmungsmodalitäten	323
2.1.6.	Der Streit um das Beteiligungsquorum	326
2.1.7.	Volksgesetzgebung in der praktischen Anwendung in der Weimarer Republik	329
2.1.8.	Lehren aus Weimar	332
2.2.	Volksgesetzgebung und Quoren auf Bundesebene	334
2.2.1.	Diskussionen im Parlamentarischen Rat	334
2.2.1.1.	Volksgesetzgebung – Gefahr der Gegenwart – Option für die Zukunft ..	334
2.2.1.2.	Obligatorische oder fakultative Verfassungsreferenden – Streit um die Quoren	338

2.2.2.	Exkurs: Volksbegehren und Volksentscheide über territoriale Fragen – Quoren als Anschauungsbeispiel	341
2.2.3.	Vom Parlamentarischen Rat bis zur Enquête-Kommission Verfassungsreform	347
2.2.4.	Von Kommission zu Kommission – die Gemeinsame Verfassungskommission in den 90er Jahren	349
2.2.5.	Auf der politischen Tagesordnung – Gesetzesinitiativen bis 2002	360
2.2.6.	Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und Gesetzentwurf der Bundesregierung – Volksgesetzgebung auch auf Bundesebene im Aufwind?	363
2.2.7.	Aktuelle Entwicklungen – Sperrminorität schrumpft	367
2.3.	Praxis und Bewertung	374

Kapitel IV: Direktdemokratische Öffnung einer repräsentativen Elitendemokratie – Resümee eines Entwicklungsprozesses aus vergleichender Perspektive 379

1.	Demokratieverständnis und Verfassungsdebatten – Bundesdeutsche Perioden eines Entwicklungsprozesses	379
2.	Volksgesetzgebungsmodelle im Wandel	385
3.	Gestaltungsprozesse im Einzelnen – ein Überblick	388
3.1.	Die Antragsquoren im Zulassungsverfahren	388
3.2.	Die Volksinitiative und das Einleitungsquorum	392
3.3.	Das Volksbegehren	396
3.3.1.	Das Unterstützungsquorum	397
3.3.2.	Sammlungsmodalitäten	400
3.3.3.	Eintragungsfristen	405
3.4.	Der Volksentscheid	409
3.4.1.	Abstimmungsquoren beim Volksentscheid	409
3.4.2.	Sonderfall Verfassungsänderungen	412
3.4.3.	Eine Stimme macht den Unterschied – Zur Uneinheitlichkeit der Verfahrensgestaltung	413
3.4.4.	Freund und Feind des Abstimmungsquorums – Über Alternativentwürfe, Stichfragen und „Doppel-Ja“	414
4.	Zusammenspiel der Ebenen und Quoren	416
5.	Nutzungshäufigkeit und praktische Anwendung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid	423

Kapitel V: Funktionen und Wirkungen von Quoren – Stellschrauben zwischen Repräsentation und Partizipation 431

- 1. Das Antragsquorum des Volksantrags –
Einstiegshürde in das zweistufige Volksgesetzgebungsverfahren 431**
- 2. Das Einleitungsquorum der Volksinitiative –
Einstieg in das dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren 436**
 - 2.1. Initiativfunktion und Inklusivitätsaspekt –
effektive Nutzung für aktive Bürger und Interessengruppen 436
 - 2.2. Legitimationsbedürftigkeit der Volksinitiative und Schutz der
Funktionsfähigkeit der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie 438
 - 2.3. Regionale Quoren zur Stärkung regionalen Bürgerengagements 440
 - 2.4. Verbände- bzw. Substitutionsklausel für
organisierte Interessengruppen 441
 - 2.5. Folgerungen für die Quorengestaltung –
Bezugsgrößen und Quorenhöhe 443
- 3. Das Unterstützungsquorum des Volksbegehrens 445**
 - 3.1. Funktionen des Unterstützungsquorums im Rahmen der Ziele des
Volksbegehrens 445
 - 3.1.1. Demokratieprinzip und Legitimierungsfunktion
des Gesetzesinitiativaktes 446
 - 3.1.2. Gemeinwohlaspekte und Schutz vor Minderheitenregimen 447
 - 3.1.3. Spannungsverhältnis zwischen Dominanz der parlamentarischen
Demokratie und Effektivität direktdemokratischer Mitwirkungsrechte... 449
 - 3.2. Folgerungen für die Quorengestaltung 450
 - 3.2.1. Herstellung praktischer Konkordanz –
Schlüsselfunktion der Unterstützungsquoren 450
 - 3.2.2. Feste und flexible Quoren – Unterstützungsquoren konkret 452
- 4. Die Abstimmungsquoren des Volksentscheids 455**
 - 4.1. Funktionen und (Neben-) Wirkungen von Abstimmungsquoren 455
 - 4.1.1. Abstimmungsquoren als besonderes demokratisches
Legitimationserfordernis? 456
 - 4.1.2. Abstimmungsquoren als Effektivitätshindernis der Volksgesetzgebung .. 458
 - 4.1.3. Mehrheitsprinzip beim Volksentscheid –
Mehrheits- oder Minderheitenherrschaft? 458
 - 4.1.4. Berücksichtigung der Nichtabstimmenden –
Gründe der Abstimmungsabstinez und Wertung der Stimmenthaltung... 462
 - 4.2. Gründe für einen Verzicht auf Abstimmungsquoren 465
 - 4.2.1. Pluralismus und partizipatives Prinzip –
Förderung bürgerschaftlichen Engagements 465
 - 4.2.2. Demokratieschädliche Effekte und Output-Verzerrungen –
Vermeidung taktischer Manöver und Abstimmungsboykotts 467
 - 4.2.3. Verstoß gegen essentielle Abstimmungsgrundsätze 469

4.2.4.	Gleichbehandlung mit Wahlen	472
4.2.5.	(Un-) Gleichbehandlung mit Strukturen parlamentarischer Beschlussfähigkeitsquoren	473
4.2.6.	Empirische Erfahrungen in den Ländern	475
4.3.	Gestaltungsvarianten in der Einzelbetrachtung – traditionelle Beteiligungs- und Zustimmungsquoren sowie deren Alternativen	477
4.3.1.	Beteiligungsquoren	477
4.3.2.	Zustimmungsquoren	479
4.3.2.1.	Klassische Zustimmungsquoren – unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Bedeutung des 25%igen Zustimmungsquorums	479
4.3.2.2.	Alternative Verfahrensmodelle – „Modell 2. Abstimmungsdurchgang“ und das „Modell Sachsen-Anhalt“	482
4.3.3.	Kombinierte Quorenmodelle	486
4.3.3.1.	Alternativqualifizierte Beteiligungs- bzw. Zustimmungserfordernisse ...	486
4.3.3.2.	Doppeltqualifizierte Beteiligungs- bzw. Zustimmungserfordernisse	488
4.3.4.	Das „Hamburger-Modell“ – ein flexibles Parlamentsquorum	489
4.3.5.	(Anti-) Proportionale bzw. linear-variable Beteiligungsquoren	493
4.3.6.	Mehrheit entscheidet – Verzicht auf zusätzliche Quoren	496
4.4.	Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Abstimmungspartizipation ..	498
4.5.	Quorenproblematik bei Abstimmungen mehrerer Entwürfe – Doppel-Ja und Stichentscheid	500
5.	Absolute vs. relative Quoren	503
6.	Zusammenwirken der Quoren – die Hürdenarchitektur	505
7.	Sonderfall: Quoren für verfassungsändernde Gesetze – Erhöhte Anforderungen zur Absicherung der Stabilität des Verfassungs- und Gesellschaftskonsenses	507
8.	Stellschrauben im Schatten der Quoren – Bedeutung von Eintragungsfristen und -modalitäten für beteiligungsfreundliche Volksbegehren und eine bürgerfreundliche Volksgesetzgebung	509
8.1.	Bedeutung von Eintragungsmodalitäten – Amtseintragung und freie Unterschriftensammlung im Vergleich	510
8.1.1.	Bedeutung und Funktion von Formvorschriften	510
8.1.2.	Legitimation und Dignität	512
8.1.3.	Missbrauch im Eintragungsverfahren	512
8.1.4.	Grundsatz der Eintragungsfreiheit	513
8.1.5.	Grundsatz des Eintragungsgeheimnisses	516
8.1.6.	Deliberation vs. Bürokratisierung	517
8.1.7.	Mobilisierung und Eintragungsbeteiligung	517
8.1.8.	Professionalisierung des Unterschriftensammelns	518
8.1.9.	Brief- und elektronische Eintragung	519
8.1.10.	Bedeutung von Kosten im Eintragungsverfahren	520
8.1.11.	Synergien nutzen – Eintragungsmodalitäten weiterentwickeln	521

8.2.	Das „zeitliche Quorum“ – Bedeutung und Funktion der Länge von Fristen für die Verfahrensbeteiligten beim Volksbegehren	522
8.2.1.	Funktion von Eintragungsfristen	522
8.2.2.	Eintragungsfristen im Rahmen der Volksgesetzgebung mit Blick auf demokratiethoretische Entwicklungen	523
8.2.3.	Eintragungsfristen aus Sicht staatlicher Organe	524
8.2.4.	Eintragungsfristen aus Sicht der Eintragungsberechtigten	526
8.2.5.	Eintragungsfristen aus Sicht der Antragsteller von Volksbegehren	527
8.2.6.	Die Eintragungsfrist des Volksbegehrens im Gesamtgefüge des (modernen) Volksgesetzgebungsverfahrens	528

Kapitel VI: Bilanz 531

1. Constitutional Engineering: Regelungsoptionen und Entscheidungshilfen.... 531

2. Schlussbemerkungen 534

Anhang 537

Literaturverzeichnis 567