

# 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**

<b>1. Volksgesetzgebung und Quoren in den deutschen Bundesländern .....</b>	<b>79</b>
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 Quoren gestaltung .....	217
1.11.2.	Entwicklung der Quoren .....	219
1.11.3.	Praxis und Bewertung .....	226
1.12.	Saarland .....	228
1.12.1.	Rechtsgrundlagen und Quoren gestaltung .....	228
1.12.2.	Entwicklung der Quoren .....	229
1.12.3.	Praxis und Bewertung .....	243
1.13.	Sachsen .....	244
1.13.1.	Rechtsgrundlagen und Quoren gestaltung .....	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 Quoren gestaltung .....	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 Quoren gestaltung .....	278
1.15.2.	Entwicklung der Quoren .....	280
1.15.3.	Praxis und Bewertung .....	291
1.16.	Thüringen .....	294
1.16.1.	Rechtsgrundlagen und Quoren gestaltung .....	294
1.16.2.	Entwicklung der Quoren .....	296
1.16.3.	Praxis und Bewertung .....	313
<b>2.</b>	<b>Volksgesetzgebung und Quoren auf Reichs- und Bundesebene .....</b>	<b>315</b>
2.1.	Volksgesetzgebung und Quoren auf Reichsebene .....	315
2.1.1.	Rechtsgrundlagen und Quoren gestaltung .....	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**

<b>1.</b>	<b>Demokratieverständnis und Verfassungsdebatten – Bundesdeutsche Perioden eines Entwicklungsprozesses .....</b>	<b>379</b>
<b>2.</b>	<b>Volksgesetzgebungsmodelle im Wandel .....</b>	<b>385</b>
<b>3.</b>	<b>Gestaltungsprozesse im Einzelnen – ein Überblick .....</b>	<b>388</b>
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
<b>4.</b>	<b>Zusammenspiel der Ebenen und Quoren .....</b>	<b>416</b>
<b>5.</b>	<b>Nutzungshäufigkeit und praktische Anwendung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid .....</b>	<b>423</b>

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

<b>1.</b>	<b>Das Antragsquorum des Volksantrags – Einstiegshürde in das zweistufige Volksgesetzgebungsverfahren ..... 431</b>
<b>2.</b>	<b>Das Einleitungsquorum der Volksinitiative – Einstieg in das dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren ..... 436</b>
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
<b>3.</b>	<b>Das Unterstützungsquorum des Volksbegehrens ..... 445</b>
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
<b>4.</b>	<b>Die Abstimmungsquoren des Volksentscheids ..... 455</b>
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 Abstimmungsabstimmung 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.	Doppelqualifizierte 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
<b>5.</b>	<b>Absolute vs. relative Quoren .....</b>	<b>503</b>
<b>6.</b>	<b>Zusammenwirken der Quoren – die Hürdenarchitektur .....</b>	<b>505</b>
<b>7.</b>	<b>Sonderfall: Quoren für verfassungsändernde Gesetze – Erhöhte Anforderungen zur Absicherung der Stabilität des Verfassungs- und Gesellschaftskonsenses .....</b>	<b>507</b>
<b>8.</b>	<b>Stellschrauben im Schatten der Quoren – Bedeutung von Eintragungsfristen und -modalitäten für beteiligungsfreundliche Volksbegehren und eine bürgerfreundliche Volksgesetzgebung .....</b>	<b>509</b>
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 demokratietheoretische 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
<b>Kapitel VI: Bilanz .....</b>		<b>531</b>
1.	<b>Constitutional Engineering: Regelungsoptionen und Entscheidungshilfen....</b>	<b>531</b>
2.	<b>Schlussbemerkungen .....</b>	<b>534</b>
<b>Anhang .....</b>		<b>537</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		<b>567</b>