

Stefan Przygode

Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie

Ein Beitrag zur Praxis der Sachentscheide in Deutschland

B 57 133

Juristische Gesamtbibliothek
Technische Universität Darmstadt



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Zur Reihe	6
Vorwort	7
Inhaltsübersicht	9
Spezielle Abkürzungen	35
Einleitung	37
§ 1 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	37
I. Aufgabenstellung	37
II. Schattendasein unmittelbar demokratischer Institutionen in der deutschen Verfassungswirklichkeit	38
1. Primat der Repräsentativverfassung	41
2. Exorbitante Verfahrenshürden	42
3. Verhältnis des Volkes zu Volksrechten	42
4. Neuere Entwicklungen	43
III. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	44
1. Ausgrenzung von Wahlen und Abwahlen	44
2. Initiativbefugnis	47
IV. Bestandsaufnahme der gesetzlichen Regelungen des Sachplebiszits	48
1. Vorläuferregelungen der Weimarer Republik	48
a) Verfassungsbestimmungen	48
b) Annex: Ausführungsregelungen zu den Verfassungsbestimmungen	49
2. Bundesrepublik Deutschland	49
a) Verfassungsbestimmungen	50
b) Annex: Ausführungsregelungen zu den Verfassungsbestimmungen	51

§ 2 Überblick über die Verfahrensstufen der Volksgesetzgebung	53
I. Verfahrensgliederung	53
II. Verfahrensaufriß der Volksgesetzgebung	55
1. Stufe 1: Das Zulassungsverfahren	55
a) Zulassungsantrag	55
aa) Unterstützungserfordernis	56
bb) Verfassungsgemäßer Gesetzentwurf	56
cc) Relevanz des Zulassungsverfahrens	58
b) Zulassungsentscheidung	58
c) Übernahmefähigkeit des Landtages	58
d) Kostentragung des Zulassungsverfahrens	59
2. Stufe 2: Das Volksbegehren (Unterstützungsverfahren)	59
a) Unterstützung mittels Einzeichnung in Listen	59
b) Rechtswirksames Zustandekommen eines Volksbegehrens	60
c) Rechtsschutz hinsichtlich der Entscheidung über das Zustandekommen eines Volksbegehrens	60
d) Behandlung des Volksbegehrens bzw. der Volksbegehren durch das ordentliche Gesetzgebungsorgan	61
e) Rechtsschutz gegen die Entscheidung, daß dem Volksbegehren entsprochen sei	63
f) Kosten des Volksbegehrens	63
3. Stufe 3: Der Volksentscheid	64
a) Parallelen von Abstimmungs- und Wahlverfahren	64
b) Gegenstand des Volksentscheides	65
c) Ausübung des Stimmrechts	65
d) Ergebnis des Volksentscheids	66
e) Folgen des Volksentscheids	67
f) Kosten des Volksentscheides	68
g) Rechtsschutzmöglichkeiten nach der Abstimmung	68

Teil 1:
Verfahrensstufen der Volksgesetzgebung
und enumerative Gerichtskontrolle

§ 3 Zulassungsverfahren	73
I. Vor-verfassungsgerichtliche Phase	73
1. Grundlegende Aspekte des »Ob« eines Zulassungsverfahrens	75
a) Rechtfertigung des Zulassungsverfahrens nach h. M.	75
aa) Aufwendigkeit des Verfahrens	75
bb) Verfassungspolitischer Aspekt	76
b) Kritische Überlegungen zur Einführung eines Vorverfahrens	76
aa) Inkonsequenz zahlreicher Ausführungsgesetze	77
bb) Verfassungspolitische Gründe gegen eine frühzeitige Prüfung	78
c) Zulassungsverfahren als politische Opportunitätsentscheidung	80
2. Anforderungen im Vorverfahren (»Wie«)	81
a) Vorverlagerung der materiellrechtlichen Anforderungen an ein Volksbegehren	81
b) Erfordernis der Unterstützung des Zulassungsantrages	82
aa) Unterstützungserfordernis dem Grunde nach	82
bb) Ausmaß des Unterstützungserfordernisses	83
c) Exkurs: Art. 72 Abs. 1 S. 2 der sächsischen Verfassung	85
d) Zwischenergebnis	86
3. Verfahrenskonzeption	87
a) Unzutreffende Ausgestaltung des Vorverfahrens als »Zulassungsverfahren«	87
b) Prüfungs-/Kontrollorgan bzw. -instanz im Vorverfahren	89
aa) Bestandsaufnahme de lege lata gem. den Ausführungsgesetzen	89
aaa) Landesverfassungsgerichte als Anfechtungs- oder Beschwerdeinstanz	89
bbb) Divergierende Entscheidungskompetenzen: Landesverfassungsgericht oder Exekutivorgan	90
ccc) Konsequenzen der unterschiedlichen Einbeziehung der Landesverfassungsgerichte	91
bb) Alleinige Entscheidungskompetenz des Landesverfassungsgerichts	92

4. Fehlende zeitliche Limitierung des Vorverfahrens	93
a) Die Regelungen de lege lata	94
b) Verfahrensdauer in der Praxis	95
c) Zeitlimitierung des Vorverfahrens de lege ferenda	98
aa) Verhinderung von Manipulationen	98
bb) Auswirkungen der Verfahrensdauer auf tatsächliche und rechtliche Umstände	99
d) Nachteilige Auswirkungen der Organisationsstruktur der Landesverfassungsgerichte	100
5. Zwischenergebnis	101
II. Verfassungsgerichtliche Phase	102
1. Rechtswegeröffnung: Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts	102
a) Normative Regelungen	102
b) Problemzonen	103
aa) Art. 140 der Bremischen Verfassung	103
bb) BremStGH, E. v. 9.6.1986, E 4, 96 (102)	104
cc) Ausführungsgesetze als staatsrechtliche Regelungen	104
dd) Bedenken hinsichtlich § 65 RhPf LWG	106
c) Zwischenergebnis	107
2. Verfahrensart	107
a) Unterschiedliche Einordnung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens	108
aa) Mangelnde Normierung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens	108
bb) Divergierende Aussagen der Rechtsprechung	109
cc) Stimmen in der Literatur	110
dd) Aufgabenstellung	113
b) Das verfassungsgerichtliche Verfahren als präventive abstrakte Normenkontrolle	113
aa) Ablehnung des Organstreit	114
bb) »Präventive« Normenkontrolle	114
aaa) Ausschluß einer präventiven konkreten Normenkontrolle	115
bbb) Präventive abstrakte Normenkontrolle	116
(1) Grundzüge	116
(2) Ausschluß der präventiven Normenkontrolle nach h. M.	118
(3) Ausnahmen i. S. einer präventiven abstrakten Normenkontrolle	119
(4) Volksgesetzentwurf als tauglicher Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens.	121

(a) Gesicherter Aspekt: Bestimmtheit von Inhalt und Form des Volksgesetzentwurfes	121
(b) Ungesicherter verfahrensrechtlicher Aspekt: Aufschiebend bedingte Sanktionierung des Volksgesetzgebungsvorschlages	122
(c) Zwischenergebnis	122
(d) Entbehrlichkeit der Sanktionierung	123
cc) Ergebnis	124
3. Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte	124
a) Problemaufriß	124
b) Äußerungen der Literatur	125
c) Auffassung der Betreiber	127
aa) Argumentation in den Verfahren »Keine Startbahn West«	127
bb) Auffassungen der Betreiber im Verfahren vor dem BayVerfGH	128
aaa) BayVerfGH, E. v. 26.7.1965, E 18 II, 85 ff.: »Waldsicherungsgesetz«	128
bbb) BayVerfGH, E. v. 14.8.1987, E 40 II, 94 ff.: »Standorte von kerntechnischen Anlagen in Bayern«	128
d) Argumentation der Verfassungsgerichte und Kritik	129
aa) HessStGH und BVerfG im Verfahren »Keine Startbahn West«	129
aaa) HessStGH.	129
bbb) BVerfG.	130
(1) Argumentation	130
(2) Stellungnahme	132
bb) BayVerfGH	134
aaa) Ausgangslage	134
bbb) Argumentation des BayVerfGH	135
(1) Verfahrensgesetz zu Volksbegehren und Volksentscheid	135
(2) Keine Kollision mit Bundesverfassungsgerichtsbarkeit	136
ccc) Stellungnahme	137
cc) Zwischenergebnis.	139
e) Das Kernproblem: Generelle Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Landes- und Bundesverfassungsgerichtsbarkeit	139
aa) Trennungsthese der h. M.	140
bb) Der materiell-rechtliche Aspekt: Grundgesetz und Landesverfassungen	141

cc) Die kompetenzrechtliche Problematik der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit	142
dd) Zwischenergebnis	144
ee) Sonderkonstellationen	145
aaa) Ausschließliche Zuständigkeit des BVerfG zur Überprüfung der formellen Grundgesetzkonformität von Landesrecht	145
bbb) Konkurrierende Prüfungskompetenzen von Landes- und Bundesverfassungsgericht	146
(1) Kontrollerstreckungsnormen zugunsten des BVerfG	146
(2) Kontrollkonkurrenzen.	146
ff) Keine Konkurrenz zwischen Art. 100 Abs. 1 und Abs. 3 GG	148
aaa) Grammatikalische Interpretation	148
bbb) Systematische und teleologische Aspekte.	149
f) Zusammenfassendes Ergebnis	149
4. Personelle Besetzung der Landesverfassungsgerichte	151
5. Entscheidungsausspruch des Landesverfassungsgerichts im Vorverfahren	151
a) Ausgangslage de lege lata	152
aa) Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen	152
bb) Bayern, Bremen, Sachsen.	152
b) De lege ferenda	153
6. Vorläufiger Rechtsschutz im Vorverfahren	153
a) Vorläufiger Rechtsschutz auf Durchführung eines Volksbegehrens	154
b) Vorläufiger Rechtsschutz hinsichtlich tatsächlicher und/oder rechtlicher Bezugspunkte des Gesetzesvorschlages	154
III. Zusammenfassung	155
§ 4 Volksbegehren (Unterstützungsverfahren).	157
I. Einleitung	157
II. Die Stellung des Landesparlaments beim Volksbegehren	157
1. Indirekte Volksbegehren	157
2. Abweichende Verfassungsregelungen	158

3.	Fragwürdigkeit des indirekten Volksbegehrens	159
	a) Unzulässige Isolierung des Volksbegehrens	160
	b) Gegnerperspektive	161
	c) Anforderungen an die Übernahme des Gesetzesvorschlages durch den ordentlichen Gesetzgeber	163
	aa) Verfassungs- und Ausführungsregelungen	163
	bb) Unveränderte Übernahme	165
	cc) Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht	166
	dd) Verfassungswidrigkeit des § 14 Abs. 1 S. 3 des saarländischen VAbstG.	167
4.	Zwischenbilanz	169
III.	Rechtsschutz	170
1.	Rechtsschutz vor und während des Eintragungsverfahrens des Volksbegehrens	170
	a) Rechtsschutz bezüglich des einzelnen eintragungswilligen Bürgers	170
	aa) Die ausdrücklichen Regelungen	170
	bb) Zur Frage der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	171
	b) Rechtsbehelfe der Betreiber gegen Unregelmäßigkeiten vor und während eines Volksbegehrens.	175
	aa) Regelungsdefizit	175
	bb) Rechtswegfrage	177
	aaa) Zur Person der Antragsteller.	178
	bbb) Rechtsnatur der Streitigkeit	178
	(1) VerFGH NW	178
	(2) Den Verwaltungsrechtsweg ablehnende Entscheidungen	179
	(a) OVG NW, B. v. 20.2.1974, E 29, 218 ff.	179
	(b) BayVGH, B. v. 28.6.1990, BayVBl. 1990, 721 f.	179
	(3) Den Verwaltungsrechtsweg bejahende Entscheidung des BayVGH	180
	(4) Stellungnahme	181
	(a) Entscheidung des OVG NW	181
	(b) Exkurs: Abweichende Ansicht Mengers	183
	(c) Entscheidung des BayVGH vom 28.6.1990	183
	(d) Entscheidung des BayVGH vom 27.6.1990	184
	(5) Zwischenergebnis	185
2.	Rechtsschutz nach Ablauf der Eintragsfrist für ein Volksbegehren	186

a) Rechtsschutz gegen die Entscheidung/Feststellung, daß Volksbegehren sei nicht rechtswirksam zustande gekommen	186
aa) Überblick über die gesetzlichen Regelungen	186
bb) Verfahrensart de lege lata	188
cc) Verfahrensrechtliche Besonderheiten bzw. Defizite	189
aaa) Völliges Defizit in Rheinland-Pfalz	189
bbb) Die Lücke des BayLWG	189
ccc) Verfahrenssackgasse des § 22 NdsVAbstG	190
ddd) Das Zweistufenmodell Bremens	192
dd) Kreis der Antragsberechtigten	192
aaa) Bedenken hinsichtlich § 14 S. 1 des hessischen VuVG	193
bbb) Bedenken hinsichtlich Art. 42 der Verfassung von Schleswig-Holstein	194
ee) Kosten	194
ff) Ergebnis	195
b) Rechtsschutz gegen die Entscheidung, daß dem Begehren durch Übernahme seitens des Landtages entsprochen sei	195
IV. Zusammenfassung	195
§ 5 Volksentscheid	197
I. Weisung, Stellungnahme bzw. Erläuterung der Landesregierung	197
1. (Verfassungs-) Gesetzliche Vorgaben	197
2. Begründungsversuche	198
3. Gegenposition: Unvereinbarkeit mit Abstimmungsfreiheit	199
II. Bestimmung des Abstimmungstages	200
III. Zur Fragestellung im Volksentscheid	202
1. Fehlende Vorgabe hinsichtlich der Formulierung der Abstimmungsfrage	202
2. Fragestellung bei einem vom Landtag beschlossenen, vom Volksgehren abweichenden Gesetz	204
3. Fragestellung bei einem Alternativentwurf der Volksvertretung	207
4. Fehlende Entscheidungsgrundlage im Volksentscheid durch Bezugnahme auf außenliegende Umstände	207
5. Reihenfolge mehrerer Gesetzentwürfe im Volksentscheid	208
a) Zwei oder mehrere volksbegehrte Gesetzesanträge.	209
b) Ein Landtagsgesetzentwurf gegen ein oder mehrere volksbegehrte Gesetzentwürfe	210

6. Inhalt des Stimmzettels bei einem Volksentscheid	210
a) Ausgangssituation	210
b) Praxisbezug	212
aa) HessStGH, U. v. 17.1.1991, NVwZ 1991, 561 ff.	212
aaa) Sachverhalt	212
bbb) Probleidentität bei Volksentscheid aufgrund vorangegangenen Volksbegehren	214
ccc) Auffassung des HessStGH	214
ddd) Stellungnahme	215
(1) Positive Aspekte der Entscheidung	215
(2) Bedenken	216
eee) Zwischenergebnis	218
bb) BayVerfGH, E. v. 4.2.1991, E 44 II, 9 ff.	218
aaa) Sachverhalt	218
bbb) Argumentation des BayVerfGH	219
ccc) Stellungnahme	219
ddd) Zwischenergebnis	220
cc) Aspekte bezüglich des Inhaltes des Stimmzettels	220
IV. Stimmabgabe und Ergebnisfeststellung, insbesondere bei Abstimmungsalternativen	222
1. Einzelabstimmung und Stimmenthaltung	222
2. Abstimmung über konkurrierende Gesetzesanträge	224
3. Notwendigkeit der Abstimmungsalternative Stimmenthaltung	226
V. Rechtsbehelfs- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des Volksentscheides	228
1. Rechtsbehelfe vor und während des Volksentscheides	228
a) Individualrechtsschutz	228
b) Kollektivrechtsschutz	228
aa) Explizit allein retrospektiver Rechtsschutz	228
bb) BayVGH, B. v. 13.2.1991, BayVBl.1991, 403 ff.	229
aaa) Rechtswegfrage	229
bbb) Konsequenzen und Hintergründe	232
c) Normenkontrolle betreffend Gesetze und Rechtsverordnungen zur Verfahrensregelung eines Volksentscheides	233
aa) HessVGH	233
bb) Fortführung der Auseinandersetzung vor dem HessStGH	234
cc) Verfahrensrechtliche Aspekte	234
dd) Rechtsschutz-/Rechtskontrollverfahren in den übrigen Bundesländern	236
ee) Problemstellung	237

d) Plebiszitärer Organstreit	237
aa) Verfahrensschutzlücken	237
bb) Materiellverfassungsrechtlicher Organstatus der Aktivbürger des Volksbegehrens	239
cc) Verfassungsprozessuale Organstellung der Aktivbürger des Volksbegehrens	240
dd) Materiellverfassungsrechtliche und verfassungsprozessuale Organstellung der Aktivbürger des Zulassungsantrages bzw. der Initiative	242
ee) Phase bis zur Einreichung des Zulassungs- bzw. Initiativantrages	243
ff) Zwischenergebnis.	243
gg) Frage der Sperrwirkung der retrospektiven wahlprüfungsähnlichen Verfahren	244
hh) Besonderheiten des plebiszitären Organstreits	246
ii) Verhältnis zur präventiven Normenkontrolle des Gesetzesentwurfes im Zulassungsverfahren.	247
2. Rechtsbehelfsmöglichkeiten nach erfolgtem Volksentscheid	248
a) Subjektiv öffentliches Abstimmungsrecht des einzelnen Stimmberechtigten	248
b) Rechtsbehelfe gegen das Abstimmungsergebnis	248
aa) Direkter Weg zum Landesverfassungsgericht	248
bb) Zweistufiges Prüfungsverfahren	249
aaa) Obligatorische Vorprüfung	249
bbb) Fakultative Vorprüfung	250
ccc) Einzelheiten	250
VI. Zusammenfassung	252

Teil 2:

*Materiellrechtliche Argumentationsstrukturen
in der gerichtlichen Zulassungsprüfung*

§ 6 Bundesstaatsprinzip	255
I. Umriß.	255
II. VerfGH NW, B. v. 26.6.1981 – VerfGH 19/80, NVwZ 1982, 188 f.: Ausländerrückkehrgesetz	257
1. Sachverhalt und Problemverortung des VerfGH NW	257
2. Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	258

3. Der Gesetzentwurf im Lichte von geschriebenen Bundeskompetenzen	259
a) Art. 74, 73 GG	259
b) Art. 32 Abs. 1 GG	260
aa) Die Materie der auswärtigen Angelegenheiten	260
bb) Zuordnung des Gesetzentwurfes unter Art. 32 Abs. 1 GG	261
4. Zwischenergebnis	262
III. VerfGH NW, B. v. 4.3.1983 – VerfGH 13/82 –, n. v.:	
Muttersprachliche Regelklassen	263
1. Sachverhalt.	263
2. Verstoß gegen höherrangiges Recht: Das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen	263
3. Problemstellung: Verbindlichkeit des UNESCO-Übereinkommens für das Land Nordrhein-Westfalen	264
a) Lindauer Abkommen	264
b) Wahrung des <i>modus procedendi</i>	265
4. Verstoß gegen ungeschriebene Verfassungs- bzw. Rechtsgrundsätze (Bundestreue).	266
a) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	266
b) » <i>venire contra factum proprium</i> «	267
aa) Zweideutige Ausführungen des VerfGH NW	267
bb) Die Auffassung des Schrifttums zum Verhältnis von Bundestreue und » <i>venire contra factum proprium</i> «	268
cc) » <i>venire contra factum proprium</i> « als maßgeblicher Unzulässigkeitsgrund	269
5. Zwischenergebnis	270
IV. BayVerfGH, E. v. 14.6.1985 – Vf. 20-IX-85 –, E 38 II, 51 ff.	
Nationalpark Bodenwöhrer Senke	271
1. Sachverhalt.	271
2. Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit dem Bundesnaturschutzgesetz	271
3. Rechtsfolgen des Verstoßes gegen ein bundesrechtliches Rahmengesetz	272
a) Fehlende Ausführungen des BayVerfGH	272
b) »Reiner« und »gemischter« kollisionsrechtlicher Lösungsansatz	273
c) Übereinstimmendes Ergebnis	274
4. Zwischenergebnis	274

V. StGH BW, U. v. 18.3.1986 – GR 1/85 –, ESVGH 36, 161 ff.:	
Volksbegehren für den Frieden	275
1. Sachverhalt	275
2. Problemstellung	276
3. Vom Gesetzentwurf tangierte Kompetenzbereiche	277
4. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit dem Grundgesetz	278
a) Grundsätzliche Möglichkeiten der Landesregierung zur Realisierung des Anliegens der Antragsteller	278
b) Salvatorische Kompetenzklausel des Gesetzentwurfes	280
c) Problemverortung in der Struktur des Bundesrates	280
d) Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG und gliedstaatliche Willensbildung	281
aa) Divergierende Meinungen	281
bb) Dem Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG widersprechende Landesverfassungen?	282
5. Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	283
6. Zwischenergebnis	284
VI. VerfGH NW, U. v. 18.12.1986 – VerfGH 18/86 –, NWVBL 1987, 13 ff.: Aktion Volksbegehren gegen Atomanlagen	285
1. Sachverhalt	285
2. Problemstellung	286
3. Kompetentielle Einordnung durch Auslegung	286
a) Wortlaut	286
b) Entstehungsgeschichte	287
c) ratio legis	287
aa) Ausdrückliche Zweckbestimmung des Gesetzentwurfes	287
bb) Art. 74 Nr. 11a GG und das Atomgesetz	287
4. Stellungnahme der Antragstellerin	289
a) Verpflichtender Charakter des Gesetzentwurfes	289
b) Unvereinbarkeit mit Art. 74 Nr. 15 GG, Art. 15 GG	290
5. Zwischenergebnis	291
VII. HessStGH, B.v. 14./15.1.1982 – P.ST. 947 –, ESVGH 32, 20 ff.:	
Entwurf eines Gesetzes über die Raumordnung im Bereich des Verkehrsflughafens Frankfurt am Main (Keine Startbahn West)	292
1. Sachverhalt	292
2. Problemstellung	293
3. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit Bundesgesetzgebungskompetenzen	294
a) In Betracht kommende Kompetenzbereiche	294
aa) Sachbereich »Luftverkehr«	294
bb) Erläuterung des Begriffes »Raumordnung«	294

b)	Auffassung des HessStGH	295
aa)	Ausschließliche Betonung von Ziel und Zweck des Gesetzentwurfes	295
bb)	Kritik an der Argumentation des HessStGH	296
cc)	Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes	296
c)	Besonderheit des Art. 1 GE: Teilplanung	297
aa)	Zulässigkeit von raumordnungsrechtlichen Teilplanungen	297
bb)	Gemeinsamkeiten von Teilplanung und Fachplanung	298
cc)	Positive und negative Teilplanung	298
dd)	Zwischenergebnis.	299
d)	In Betracht kommende Differenzierungskriterien	300
aa)	Zeitfaktor	300
bb)	»Tradiertes Instrumentarium« der Raumordnung und Landesplanung	301
e)	Zwischenergebnis zur Frage einer entgegenstehenden Bundeslegislativkompetenz	301
4.	Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit Bundesverwaltungskompetenzen	302
a)	Aussagegehalt des Art. 3 GE	302
b)	Maßgeblichkeit der von Art. 3 GE bedingten Rechtsfolgen	303
aa)	Regelungsgehalt und Rechtswirkungen des Art. 3 GE	303
aaa)	Personeller und sachlicher Geltungsbereich nach Art. 3 S. 1 GE	303
bbb)	Anpassungspflicht nach Art. 3 S. 2 GE.	304
bb)	Zwischenergebnis.	305
5.	Ausschließliche Bundeskompetenz der Luftverkehrs- verwaltung	306
a)	Luftverkehrsverwaltung als Bundesauftragsverwaltung, Art. 87 d Abs. 2 GG	306
b)	Verfassungsrechtliche Zuordnung der luftverkehrs- rechtlichen Landesverwaltung im Auftrage des Bundes	307
aa)	»Außenverhältnis« Bürger – Staat	307
bb)	»Inter-Verbands-Verhältnis« Bund – Land	308
aaa)	Interpretationsmodelle	308
bbb)	Sachlich identische Auswirkungen	308
c)	Zwischenergebnis	309
6.	Zusammenfassung	309
VIII.	BayVerfGH, E. v. 14.8.1987 – 40 II, 94 ff.: Entwurf eines Gesetzes über Standorte von kerntechnischen Anlagen in Bayern	310
1.	Sachverhalt.	310

2. Problemstellung und Prüfungsgegenstand	310
a) Position des BayVerfGH.	310
b) Grundsatz der Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Landes	311
3. Die Frage der Standortentscheidung im Atomgesetz	312
a) Divergierende Auffassungen	312
aa) Abschließende Regelung der Standortentscheidung im Atomgesetz	312
bb) Keine erschöpfende Regelung der Standortentscheidung im Atomgesetz	312
b) Gesetzliche Regelungen und Praxis des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens	313
c) Problemaspekte der Standortentscheidung im Atomgesetz	314
4. Analyse der unterschiedlichen Auffassungen	315
a) Kritische Würdigung des dissenting vote	315
b) Kritik an der Argumentation der Antragsteller	317
aa) Unzutreffende Gleichsetzung	317
bb) Dem Atomgesetz widerstreitende Konsequenzen	318
5. Exkurs: Raumordnungs- und Landesplanungskompetenz des Landes	319
a) Argumentation der Antragsteller	319
b) Unzutreffender Vergleich der Antragsteller	319
c) Verstoß des Gesetzentwurfes gegen das Willkürverbot	320
d) Unvereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit der Materie der Raumordnung und Landesplanung	321
6. Ergebnis	322
IX. BayVerfGH, E. v. 27.3.1990, BayVBl. 1990, 367 ff., 398 ff.:	
Entwurf eines Gesetzes über die Vermeidung, Wiederverwendung, Verwertung und Ablagerung von Abfällen in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz)	322
1. Sachverhalt.	322
2. Problemzonen	323
a) Prüfungsmaßstab	323
b) Grenzen des Gesetzentwurfes in Hinblick auf bundesrechtliche Normen	323
c) Gebot der Auslegung zugunsten der Landeskompetenz	324
3. Kritische Aspekte der Entscheidung	325
a) Zur Sperre des Landesgesetzgebers durch Verordnungs- ermächtigung seitens des Bundesgesetzgebers	325
b) Landeskompetenzbetonende Tendenz der Entscheidung	326
c) Prüfungsmaßstab des BayVerfGH	326

4. Zwischenergebnis	327
X. Zusammenfassung	328
§ 7 Rechtsstaatsprinzip: Gewaltenteilung, Vertrauensschutz und Gesetzmäßigkeitsprinzip	329
I. Einleitung	329
1. Grundgedanke des Rechtsstaats	329
2. Elemente des bundesstaatlichen Rechtsstaatsprinzips	329
3. Rechtsstaatlichkeit in den Ländern	331
4. Rechtsstaatsprinzip und Landesvolksgesetzgebung	332
II. Volksgesetzgebung und Gewaltenteilungsprinzip	332
1. Einleitung: Der Gesetzesbegriff	332
a) Entwicklung des Gesetzesbegriffes.	333
b) Relevanz des materiellen Gesetzesaspekts für die Volksgesetzgebung	335
2. BayVerfGH, E. v. 14.6.1985 – Vf. 20-IX-85, E 38 II, 51 ff.: Nationalpark Bodenwöhrer Senke	335
a) Problemstellung	335
b) Analyse des Gesetzenwurfes	336
aa) Ausführungen des BayVerfGH zum Waldsicherungsgesetz	336
bb) Anforderungen an den Gesetzentwurf	337
cc) Zwischenergebnis.	338
c) Revokation der Verordnungsermächtigung	339
aa) ›Unechte‹ Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive	339
bb) Modalitäten einer Revokation	340
d) Ergebnis	341
3. StGH BW, U. v. 18.3.1986 – GR 1/85 –, ESVGH 36, 161: Volksbegehren für den Frieden	342
a) Problemstellung	342
b) Gesetzentwurf als Verfassungsdurchbrechung	343
c) Der Umweg des StGH BW	343
aa) Widersprüchlichkeit der Ausführungen des StGH BW	343
bb) Abweichende Regelungen in anderen Landesverfassungen	344
cc) Frage der Weisungsbefugnis des Landesgesetzgebers hinsichtlich der Stimmabgabe des Landes im Bundesrat	344
d) Ergebnis	345
4. Zusammenfassung	346

III. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	346
1. Einleitung	346
2. BremStGH, E. v. 9.6.1986, E 4, 96 ff.: Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes	347
a) Sachverhalt.	347
b) Problemstellung	349
aa) Unterschiedliche Begründungen der Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfes	349
bb) Argumentation des BremStGH.	349
aaa) Interpretation des Gesetzentwurfes	349
bbb) Schlußfolgerung des BremStGH	351
cc) Problemkreise	351
c) Das Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit	352
aa) Mindestanforderung für Normgebung und Normgestaltung	352
bb) Die Elemente Klarheit und Bestimmtheit im einzelnen.	353
cc) Abgrenzung: Abstimmungsfähigkeit von Gesetzentwürfen	355
dd) Beurteilungsgrundlage: Wortlaut und Begründung des Gesetzentwurfes.	356
ee) Möglichkeit der Auslegung	358
d) Analyse der Ausführungen des BremStGH zu dem Gesetzentwurf »Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulverwaltungsgesetzes«	360
aa) Interpretation des Terminus »jeweilige Schulkonferenz«	360
aaa) Wortlaut	360
bbb) Systematische Interpretation.	361
ccc) ratio legis des Gesetzentwurfes	362
bb) Wiederherstellung des status quo ante	364
aaa) Status quo ante in personeller Hinsicht: die damaligen Schulkonferenzen	364
bbb) Wiederherstellung des status quo ante hinsichtlich der äußeren Bedingungen.	365
ccc) Zeitverlauf als maßgebliches Kriterium	366
cc) Zwischenergebnis.	367
dd) Vollziehbarkeit kein Aspekt des Gebotes der Klarheit und Bestimmtheit von Normen.	367
e) Ergebnis	368
3. SaarlVerfGH, U. v. 14.7.1987, NVwZ 1988, 245 ff.: Gesetzentwurf zur Änderung des Schulordnungsgesetzes	369
a) Sachverhalt.	369
b) Ausführungen des SaarlVerfGH	372

c) Problemzonen	373
aa) Strenger Prüfungsmaßstab	373
bb) Normenklarheit und -bestimmtheit des Gesetzentwurfes	374
cc) Unzutreffende Hilfsbegründungen	375
d) Zwischenergebnis	376
4. Zusammenfassung	377
IV. Gesetzmäßigkeitsprinzip: Begrenzungen des Gegenstandes von Volksbegehren und Volksentscheid	377
1. ›Legislative‹ Volksbegehren	377
2. Erweiterter Gegenstandsbereich des Volksbegehrens	379
3. Volksbegehren hinsichtlich Landtagsauflösung	379
a) VerfGH NW, B. v. 23.11.1974 – VerfGH 28/74 – n. v.: Volksbegehren zur Auflösung des Landtags von Nordrhein-Westfalen	380
aa) Sachverhalt	380
bb) Problemstellung und Ausführungen des VerfGH NW	380
cc) Landtagsauflösung keine Gesetzgebung	380
b) Zwischenergebnis	382
4. Begrenzungen des legislativen Volksbegehrens	382
a) Verfassungsänderungen als Gegenstand eines Volksbegehrens	382
b) Staatsverträge als Gegenstand eines Volksbegehrens	383
aa) Staatsverträge und Zustimmungsgesetze	383
bb) Kontroll- und legislatives Zustimmungsgesetz	384
cc) Praxis(ir)relevanz	385
c) Veto-Gesetze	386
aa) Verfassungsrechtliche Aussagen	386
bb) Vorteile eines Veto-Gesetzes.	388
cc) Veto-Gesetz und Rangproblematik zwischen ordentlichem Gesetz und Volksgesetz	389
5. Die Finanzausschlußklausel	390
a) Normen und Begründung	390
aa) Ungeeignetheit der Materie	392
bb) Befangenheit der Stimmberechtigten	393
b) Rechtsprechungsüberblick	393
c) Stimmen in der Gegenwartsliteratur	394
d) BayVerfGH, E. v. 15.12.1976, E 29 II, 244 ff.: Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Art. 132 der Bayerischen Verfassung (Lernmittelfreiheit) und zur Sicherung der 'Ausbildungsförderung und Schulwegkostenfreiheit	395

aa) Sachverhalt	395
bb) Problemstellung	397
aaa) Ausdehnung des Art. 73 BV auf Volksbegehren	397
(1) Auffassung des BayVerfGH	397
(2) Äußerungen in der Literatur	398
(3) Stellungnahme: Möglichkeit imperfekter Volksbegehren	398
bbb) »Offener« Regelungsgehalt des Art. 73 BV nach Auffassung des BayVerfGH	402
(1) Problemeinstieg des BayVerfGH	402
(2) Normgenese	403
(3) Ratio legis des Art. 73 BV	403
ccc) Differenzierende Lösung des BayVerfGH.	404
ddd) Kritik an der »differenzierten Lösung« des BayVerfGH	405
(1) Nichtbeachtung systematischer Bezüge	405
(2) Überbetonung der Mißbrauchsgefahr	406
(3) Inpraktikabilität der differenzierenden Lösung des BayVerfGH	407
cc) Zwischenergebnis.	408
dd) Exkurs: Zum Problem der Verfassungsänderung	409
e) VerfGH NW, B.v. 26.6.1981, NVwZ 1982, 188 f.:	
Ausländerrückkehrgesetz	410
aa) Sachverhalt	410
bb) Problemstellung	410
cc) Kritik an den Ausführungen des VerfGH NW	411
6. Zwischenergebnis	412
V. Zusammenfassung	413

Teil 3:

*Materiellrechtliche Probleme und sonstige Aspekte
des weiteren Verfahrensganges*

§ 8 Normhierarchische Probleme zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgeber	417
I. Kompetenzgefüge zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber	417
1. Einleitung	417

2. Sperrwirkung des Volksgesetzgebungsverfahrens gegenüber dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	418
a) Problemaufriß	418
b) Konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 GG	419
c) Korrektivfunktion der Volksgesetzgebung	421
d) Rechtsstaatliches Fundament der Volksgesetzgebung	421
e) Organisationsmoment des Gewaltenteilungsprinzips	422
f) Aspekt der Organtreue	422
g) Wahrung der Abstimmungsgrundsätze	423
h) Zwischenergebnis:	423
3. Grenze der Sperrwirkung	423
a) Zeit- und Mißbrauchsaspekt	424
b) Keine Sperrwirkung vor Volksbegehren	424
c) Sonderkonstellation: Art. 73 Abs. 5 S. 1 BayLWG	425
4. Folgerungen	425
II. Das Rangverhältnis von volksbeschlossenem Gesetz und Parlamentsgesetz	427
1. Einleitung	427
2. Die verschiedenen Ansichten	427
a) Lex posterior derogat legi priori	427
b) Vorrang des volksbeschlossenen Gesetzes	428
3. Kritik an den »Vorrang-Theorien«	429
a) Absoluter Vorrang	429
b) Schutz in der laufenden Legislaturperiode	430
c) Ungeschriebenes obligatorisches Referendum	431
4. Lösungsansatz	432
III. Zusammenfassung	435
§ 9 Gleichbehandlungsaspekte im Vergleich mit Wahlen	437
I. Einleitung	437
II. Modalitäten der Durchführung eines Volksbegehrens	437
1. Einleitung	437
2. Die Entscheidungen des HessStGH und des VerfGH NW	437
a) Vorgehensweise von HessStGH und VerfGH NW	438
aa) Ansatz: Rückgriff auf Wahlprüfungsrecht	438
bb) Konkrete Erwägungen	440
3. Kritik an den Ausführungen der Gerichte	442
a) Ausfall einer normenkontrollrechtlichen Betrachtung der Ausführungsgesetze	442
b) Insbesondere VerfGH NW: Erschwerungstendenz des Ausführungsgesetzes	444

c) Erstes Fazit.	445
d) Ausführungen der Gerichte im einzelnen	445
aa) Zahl und Erreichbarkeit der Eintragungsstellen	445
bb) Anlehnung an die Wahl	447
cc) Bedenken gegen Heranziehung des Grundsatzes der Wahlergebnisbeeinflußung	449
4. Zusammenfassung	451
III. Kostenerstattung.	451
1. Problemaufriß.	451
2. Gesetzliche Regelungen	452
3. Literaturstimmen	453
4. Rechtsprechung	453
a) StGH BW, U. v. 11.9.1971, ES VGH 22, 1 ff..	454
b) BVerwG, U. v. 2.9.1983, NVwZ 1983, 737 f..	455
c) Zwischenergebnis: verwertbare Ansätze.	456
5. Kostenerstattung im Volksgesetzgebungsverfahren	457
a) Keine analoge Anwendung der gesetzlichen Regelungen über die Wahlkampfkosten	457
aa) Folgenloses Schweigen der Gesetze	457
bb) Hinderungsgründe hinsichtlich einer Analogie.	459
b) Notwendigkeit und Rechtfertigung staatlicher Finanzhilfen im Volksgesetzgebungsverfahren	460
aa) Differenzierung der drei Stufen	460
bb) ›Abstimmungskampf‹ vor Volksentscheid	460
cc) Zwischenergebnis.	462
c) Finanzierung der Werbung bei Volksbegehren und Zulassungsantrag	463
aa) Verfassungsgesetzliche Aussagen.	463
bb) Werbung für Volksbegehren	463
cc) Finanzierungshilfen beim Zulassungsverfahren	465
d) Spezifika	466
6. Zusammenfassung	467
IV. Beeinträchtigung der Abstimmungsgrundsätze durch Quoren bei der Volksgesetzgebung	468
1. Quoren bei Volksentscheiden	468
a) Teilnahme- und Zustimmungsquoren nach den gegenwärtigen Landesverfassungen	468
b) Teilnahme- und Zustimmungsquoren in den Verfassungen der Weimarer Republik	469
aa) Gesetzliche Regelungen	469
bb) Fragwürdige Umsetzung der ratio legis	470

cc) Konsequenzen der Quoren	471
aaa) Nichtbeteiligungspare	472
bbb) Beeinträchtigung von Abstimmungsgrundsätzen	473
c) Kritik an den gegenwärtigen Teilnahme- und Zustimmungsquoren	473
d) Zwischenergebnis	475
2. Quoren bei Volksbegehren	475
3. Exkurs: Einheit der Materie	477
a) Aussagegehalt	477
b) BayVerfGH, E. v. 18.10.1974, E 27 II, 153 ff.	478
c) Interpretationsmöglichkeiten hinsichtlich Art. 75 Abs. 2 BV	479
d) Auslegung des Art. 75 Abs. 2 BV	480
aa) Grammatikalische Auslegung	481
bb) Systematische Auslegung	481
cc) Teleologische Auslegung	482
e) Komparativer Aspekt: Art. 123 Abs. 2 HV	485
f) Zwischenergebnis	486
4. Zusammenfassung	487
V. Zusammenfassung	488
 Schlußbemerkung	 489
 Anhang	 491
Tabellen (Quoren)	491
Rechtsprechungsübersicht	495
Unveröffentlichte Entscheidungen	499
Normenregister	523
Literaturverzeichnis	527