

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	29
Einführung	43
I. Wachsende Bedeutung von Partizipation und ihrer rechtlichen Konturierung	43
II. Gang der Darstellung	50
1. Kapitel: Allgemeiner Teil	55
I. Begriff des Partizipationsrechts	55
1. Fehlender terminologischer Konsens in der Rechtswissenschaft	55
2. Sozialwissenschaftliches Verständnis von Partizipation	58
a) Allgemeines Begriffsverständnis in der Politikwissenschaft und in der Soziologie	58
b) Ermittlung der einzelnen Definitionsmerkmale	59
c) Begriffliche Unterrubriken	60
(1) Konventionelle und unkonventionelle Partizipation	60
(2) Verfasste und unverfasste Partizipation	61
(3) Legale und illegale Partizipation	61
3. Entwicklung eines rechtswissenschaftlichen Begriffsverständnisses von Partizipation	62
a) Übertragung sozialwissenschaftlicher Begriffselemente	62
(1) Partizipationssubjekt	63
(2) Partizipationstätigkeit	64
(3) Partizipationsobjekt	65
(4) Fakultativcharakter von Partizipation	65
b) Vorschlag einer juristischen Definition von „Partizipation“	67
4. Weiterentwicklung zu einem Partizipationsrechts-Begriff	68
a) Hinzufügung spezifisch rechtswissenschaftlicher Begriffselemente	68
(1) Rechtsnormbasierung	68
(2) Erzeugung von Verbindlichkeit	69
b) Vorschlag einer Definition von „Partizipationsrecht“	70
II. Kategorialer Charakter und Gegenstände des Partizipationsrechts	70
1. Partizipationsrecht als eigene juristische Kategorie	70
2. Gegenstände und Substruktur des Partizipationsrechts	71
a) Sozialwissenschaftliches Vorbild	71

b) Rechtswissenschaftliche Adaption	73
(1) Information durch Informationsrechte	73
(2) Einflussnahme durch Artikulationsrechte	74
(3) Mitwirkung durch Mitgestaltungsrechte	75
(4) Entscheidung durch Entscheidungsrechte	75
III. Allgemeine Grundlagen	76
1. Ursprünge und Entwicklung von Partizipation	76
a) Antike und Mittelalter	76
b) 19. Jahrhundert	77
c) 20. Und 21. Jahrhundert	80
2. Dogmatische Fundierung	84
a) Demokratieprinzip	84
b) Menschenwürde	88
c) Republikprinzip	90
d) Selbstverwaltungsprinzip	94
e) Verfassungsrechtliche Pflicht zu einem partizipationsrechtlichen Angebot	98
3. Stärken und Schwächen	100
a) Stärken	100
b) Schwächen	101
(1) Innovationskritische und partikularistische Tendenz	101
(2) Überschätzungsgefahr	102
(3) Verstärkung der sozialen Ungleichheit im politischen Prozess	104
(4) Konflikterzeugung oder -verschärfung?	105
IV. Funktionen	105
1. Grundlegende Funktioneneinteilung	105
2. Demokratiebezogene Funktionen	106
a) Legitimationsfunktion	106
(1) Traditionell-monistische Auffassung	107
(2) Moderne Auffassungen, insbesondere das pluralistische Konzept	112
(3) Legitimitorische Relevanz von Partizipation	114
b) Akzeptanzfunktion	122
(1) Bedeutung	122
(2) Akzeptanzbegriff	125
(3) Relativität von Beschleunigungserwartungen	127
c) Transparenz- und Kontrollfunktion	128
d) Ausgleichsfunktion	129

3. Rechtsstaatsbezogene Funktionen	130
a) Qualitätsfunktion	130
b) Grundrechtssicherungsfunktion	132
2. Kapitel: Informationsrechte	135
I. Bedeutung	135
II. Allgemeine Informationszugangsrechte	137
1. Das allgemeine Informationsrecht in internationalen Menschen- und Bürgerrechtsvereinbarungen	137
a) UN-Menschenrechtserklärung	137
b) Europäische Menschenrechtskonvention	138
c) Internationale Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	139
d) Geltung für und in Deutschland	141
2. Die allgemeine Informationsfreiheit im Unionsrecht	142
a) Entwicklung und (primär-)rechtliche Reichweite des unionalen Informationsfreiheitskonzepts	142
(1) Entwicklung des unionalen allgemeinen Informationsfreiheitskonzepts	142
(2) Reichweite des (primär-)rechtlichen Informationszugangsanspruchs	143
b) Dokumentenzugang	145
(1) Primärrechtliche Grundlage in Art. 15 Abs. 3 AEUV, 42 GRC	145
(2) Dokumentenzugangsverordnung (VO 1049/2001)	146
(3) Proaktive Veröffentlichungspflichten	151
c) Öffentlichkeit der Gesetzgebung	152
d) Informationsfreiheitsrechtliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten	154
3. Grundgesetz	155
a) Grundrecht der Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG	155
b) Argumentationsansätze für einen grundgesetzlichen Informationszugangsanspruch	157
(1) Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats und der Republik, Art. 20 Abs. 1 GG	157
(2) Subjektivrechtlicher Informationszugangsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG i.V.m. dem Demokratie- und Republikprinzip, Art. 20 I GG	161

(3) Informationsanspruch als Folge einer Vorsorgepflicht des Staates aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. GG	163
(4) Aktivierung der grundrechtlichen Informationsfreiheit	165
4. Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen	166
a) Überblick	166
b) Allgemeine Informationsfreiheitskonzepte	168
c) Einschränkungen	169
5. Das allgemeine Informationsfreiheitsrecht auf einfachgesetzlicher Ebene	170
a) Vorbemerkung: Überblick zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland	170
(1) Freiheit von höherrangigen Vorgaben	170
(2) Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Bund und Ländern	172
(3) Kommunales Informationsfreiheitsrecht	175
b) Zugangsanspruch	176
(1) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete	176
(2) Anspruchsgegenstand	181
(3) Zusätzliche Transparenzpflichten („Open Data“-Ansatz)	182
c) Ablehnungsgründe	184
(1) Öffentliche Belange	185
(a) Schutz der staatlichen Funktionen	185
(b) Schutz der Funktions- und Handlungsfähigkeit der informationspflichtigen Stellen	187
(2) Private Belange	189
(a) Bedeutung	189
(b) Personenbezogene Daten	190
(c) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	191
(d) Geistiges Eigentum	194
d) Verfahren	195
(1) Antragstellung	195
(2) Pflicht zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit	196
(3) Einbeziehung Dritter, Entscheidung und Rechtsschutz	197
(4) Bereitstellung der Informationen	199
(5) Gebührenpflicht	200
e) Nutzung des IFG auf Bundesebene	201
f) Die Besonderheiten der Landesgesetzgebung im Überblick	202

III. Sektorale Zugangsrechte zu Umweltinformationen	205
1. Die Aarhus-Konvention	206
a) Entstehung und Bedeutung der Aarhus-Konvention	206
(1) Entstehungsgeschichte	206
(2) Bedeutung und Struktur	207
b) Informationszugangsregeln der Aarhus-Konvention	209
(1) Zugangsanspruch	209
(2) Einschränkungen	211
2. Die Umweltinformationsfreiheit im Unionsrecht	213
a) Umweltinformationsfreiheit auf Unionsebene	213
b) Umweltinformationsfreiheitsvorgaben für die Mitgliedstaaten	215
3. (Landes-)Verfassungsrechtliche Bestimmungen	217
4. Das Umweltinformationsfreiheitsrecht auf einfachgesetzlicher Ebene	219
a) Das Umweltinformationsfreiheitsgesetz des Bundes	219
(1) Entstehungsgeschichte	219
(2) Parallelen zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht auf Bundesebene	220
(3) Besonderheiten des Umweltinformationsfreiheitsgesetzes	222
(a) Anspruchsberechtigte und -verpflichtete	222
(b) Anspruchsgegenstand	224
(c) Ablehnungsgründe	224
(d) Richtigkeitsgewähr	226
(e) Verfahren	227
(f) Proaktive Informationspflichten	227
b) Die Umweltinformationsfreiheitsgesetze der Länder	228
IV. Sonstige spezifische Zugangsrechte und Informationspflichten	231
1. Zugang zu Verbraucherinformationen	231
a) Entstehung, Regelungsziele und partizipationsrechtliche Einordnung	231
b) Parallelen zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht	232
c) Besonderheiten des Verbraucherinformationsrechts	234
(1) Anspruchsverpflichtete	234
(2) Anspruchsgegenstand	235
(3) Ablehnungsgründe	237
(a) Öffentliche Belange	237
(b) Private Belange	238
(4) Richtigkeitsgewähr	239

(5) Proaktive Publikationstätigkeit öffentlicher Stellen	240
2. Zugang zu Geodaten	241
a) Unionsrechtliche Grundlage: Die INSPIRE-Richtlinie	241
b) Umsetzung in Deutschland	242
(1) Bundesebene	242
(2) Länderebene	243
3. Informationspflichten hoheitlicher Organe gegenüber der Öffentlichkeit	245
a) Staatsorganisatorische Informationspflichten	245
b) Kommunalverfassungsrechtliche Informationspflichten	247
(1) Allgemeine Unterrichts- und Aktivierungspflicht	247
(2) Besondere frühzeitige Informationspflicht	249
(3) Einwohner- oder Bürgerversammlungen	250
(4) Übersicht	252
V. Konvergenzentwicklung im Informationszugangsrecht	253
1. Ausgangslage	253
2. Folgen	254
3. Kodifikationsdiskussion	255
VI. Einordnung in das Partizipationsrecht	258
1. Erfüllung der Partizipationsrechtsfunktionen	258
2. Weitere Informationszugangsregelungen	260
a) Partizipationsrechtliche Bestimmungen geringerer Bedeutung	260
b) Bestimmungen ohne partizipationsrechtlichen Charakter	261
3. Kapitel: Anregungsrechte	263
I. Bedeutung	263
II. Einseitige Anregungsrechte ohne rechtliche Responsivität	264
1. Einordnung	264
2. Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1, 1. Hs. GG	266
a) Schutzbereich	266
b) Schranken	270
c) Die Meinungsfreiheit im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht	272
d) Partizipationsrechtliche Bedeutung	274
3. Versammlungsrecht, Art. 8 Abs. 1 GG	275
a) Charakter des Grundrechts	275
b) Schutzbereich	276
c) Schranken	284

d)	Die Versammlungsfreiheit im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht	287
e)	Partizipationsrechtliche Bedeutung	289
III.	Anregungsrechte mit einem einfachen Reaktionsanspruch	291
1.	Petitionsrecht	291
a)	Charakter des Grundrechts	291
b)	Gegenstand, Grenzen und Umsetzung des Petitionsrechts	294
(1)	Schutzbereich	294
(2)	Gewährleistungen, insbesondere Begründungsanspruch	298
(3)	Schranken	302
(4)	Verfahren bei Parlamentspetitionen	303
c)	Sonderformen	307
(1)	Öffentliche Petition	307
(2)	Anrufung einer offiziellen Ombudsperson	313
d)	Das Petitionsrecht im Völker-, Unions- und Landesverfassungsrecht	317
(1)	Völkerrecht	317
(2)	Unionsrecht	317
(3)	Landesverfassungsrecht	319
e)	Partizipationsrechtliche Bedeutung	321
2.	Äußerungsrechte in kommunalen Gremien	323
IV.	Anregungsrechte mit einem qualifizierten Reaktionsanspruch	325
1.	Wesensmerkmale und Einordnung von Befassungsinitiativen	325
2.	Europäische Bürgerinitiative	326
a)	Stellung im demokratischen Legitimationskonzept der Union	326
b)	Voraussetzungen, Ablauf und Wirkungen der Europäischen Bürgerinitiative	328
(1)	Vorbereitungsphase: Gründung einer Organisationsgruppe	328
(2)	Erster Verfahrensabschnitt: Zulassungsphase	329
(3)	Zweiter Verfahrensabschnitt: Kampagnenphase	332
(4)	Dritter Verfahrensabschnitt: Inhaltliche Diskussionsphase	334
c)	Partizipationsrechtliche Bedeutung	337
3.	Volksinitiative sowie Bürger- oder Einwohnerantrag	342
a)	Charakter der Antragsinstrumente	342
b)	Volksinitiative oder -antrag	342
(1)	Rechtsgrundlagen und Verfahrensart	342

(2) Gegenstand	345
(3) Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen	348
(4) Prüfung und Rechtsfolgen	350
(5) Übersicht	352
c) Einwohner- oder Bürgerantrag	353
(1) Gegenstand	353
(2) Formelle Zulässigkeitsvoraussetzungen	355
(3) Prüfung und Rechtsfolgen	358
(4) Übersicht	360
d) Partizipationsrechtliche Bedeutung	361
 4. Kapitel: Konsultationsrechte	 365
I. Bedeutung	365
II. Anhörungsrechte 1: Unionsrechtliche Kommunikationspflichten von Unionsorganen	366
1. Einordnung	366
2. Die einzelnen Kommunikationsformate	368
a) Artikulationsermöglichung (Art. 11 Abs. 1 EUV)	368
b) Dialog mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft (Art. 11 Abs. 2 EUV)	369
c) Betroffenenanhörungen (Art. 11 Abs. 3 EUV)	372
3. Exkurs: Parallele im UN-Völkerrecht	372
4. Partizipationsrechtliche Bedeutung	373
III. Anhörungsrechte 2: Partizipation bei Gesetzgebungsverfahren	374
1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben	374
2. Partizipative Gesetzgebung in Deutschland	375
a) Anknüpfungspunkte im Gesetzgebungsprozess	375
b) Bundesebene	377
c) Länderebene	378
(1) Materielles Gesetzgebungsverfahren	378
(a) Allgemeine Regelungen	378
(b) Fachlich-sektorale Regelungen	380
(2) Formelles Gesetzgebungsverfahren	381
d) Verfassungsrechtliche Anforderungen	382
3. Partizipationsrechtliche Bedeutung	383

IV. Anhörungsrechte 3: Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren	385
1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben	385
a) Regeln zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Aarhus- Konvention	385
(1) Umweltbezogene Genehmigungs- oder Zulassungsentscheidungen	385
(2) Pläne, Programme und Politiken	388
(3) Justiziabilität der Öffentlichkeitsbeteiligung	388
b) Weitere völkerrechtliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung	389
c) Unionsrechtliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung	390
(1) Öffentlichkeitsbeteiligung auf Unionsebene (Aarhus-Verordnung)	390
(2) Bürgerbeteiligungsvorgaben für die Mitgliedstaaten (v.a. Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie)	391
2. Verfahrensarten im nationalen Verwaltungsrecht	394
a) Grundtypik verwaltungsrechtlicher Anhörungsverfahren	394
(1) Anwendungsbereich	394
(2) Grundstruktur des Verfahrens	396
b) Verwaltungsverfahren mit einem integrierten zentralen Anhörungsverfahren	399
(1) Planfeststellungsrecht	399
(a) Charakter und Anwendbarkeit	399
(b) Verfahrensablauf, insbesondere Anhörungsverfahren	401
(aa) Bekanntmachung und Planauslegung	401
(bb) Einwendungsberechtigung	403
(cc) Erörterungstermin	405
(dd) Präklusion	408
(ee) Verfahrensabschluss	408
(2) Dem Planfeststellungsrecht sehr ähnliche Verfahren (mit Erörterungstermin)	412
(a) Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung	412
(b) Immissionsschutzrechtliche Verfahren	415
(c) Gentechnikrechtliches und atomrechtliches Genehmigungsverfahren	418
(3) Raumordnungsrecht	419
(a) Raumordnungsplanung	419

(b) Raumverträglichkeitsprüfung	421
(c) Landesrecht	422
(4) Weitere fachgesetzlich geregelte Verfahren ohne Erörterungstermin	423
(a) Allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung	423
(b) Besondere Verbandsbeteiligungen	427
(aa) Mittelbarer Partizipationsrechtscharakter bei Popularoffenheit	427
(bb) Naturschutzrecht	427
(cc) Tierschutzrecht	428
(dd) Patienten- und Behindertengleichstellungsrecht	429
c) Verwaltungsverfahren mit mehrstufigen Anhörungsverfahren	429
(1) Bauleitplanung	429
(a) Einordnung und Öffentlichkeitsbegriff	429
(b) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	431
(c) Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	433
(2) Energierecht	437
(a) Bundesfachplanung und Planfeststellungsverfahren im NABEG	437
(b) Offshore-Flächenentwicklungsplanung	440
d) Gesetzesvorbereitende Verwaltungsverfahren	441
(1) Vorab: Rechtliche Grenzen der Legalplanung	441
(2) Erstellung von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplänen für Elektrizität (und Gas)	444
(a) Gestuftes Bedarfsplanungsverfahren	444
(b) Partizipationsrechtliche Ausgestaltung	445
(3) Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes für hochradioaktive Abfälle	448
(a) Vorgeschichte	448
(b) Standortauswahlverfahren nach dem StandAG von 2017	449
(c) Beteiligungskonzept	451
(aa) Partizipationsrechtliche Instrumente	452
(bb) Scheinpartizipative Repräsentationsformen	454
(4) Zulassung bestimmter Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen nach dem Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz	458
(a) Rechtliche Zulässigkeit	458

(b) Verfahrensablauf mit starker partizipationsrechtlicher Ausgestaltung	459
3. Partizipationsrechtliche Qualität und Einordnung	461
a) Qualitätsprobleme des Beteiligungsverfahrens	461
(1) Wahl des richtigen Zeitpunkts	461
(2) Neutralität der für das Beteiligungsverfahren zuständigen Stelle	468
(3) Kommunikativer Erfolgsgrad	473
(a) Umfang, Inhalt und fachsprachliche Prägung der Planungs- und Antragsunterlagen	473
(b) Erörterungstermin	474
(c) Gesamtstrategie	477
(4) Erfassung der wahren Motive	477
(5) Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen	478
(6) Verfahrensziele	480
(a) Durchsetzungsfunktion	480
(b) Beschleunigungsziel	481
(7) Vielfältigkeit der Beteiligungsverfahren	483
(8) Rechtliche Konsequenzen	485
b) Qualitätsproblem der Justiziabilität	487
(1) Eigenwert partizipationsrechtlicher Verfahrensvorschriften und § 46 VwVfG	487
(2) Fehlende Justiziabilität bei frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung	492
(3) Besondere Justiziabilitätsvorschriften im Standortauswahlgesetz	492
c) Einordnung in das Partizipationsrecht	494
V. Anhörungsrechte 4: Gezielte Einwohnereinbeziehung im Kommunalrecht	497
1. Kommunale Gebietsänderungen	497
a) Charakter und Funktion der Anhörungsrechte	497
b) Ausgestaltung im Einzelnen	497
c) Partizipationsrechtliche Bedeutung	501
2. Kinder- und Jugendbeteiligung	501
VI. Befragungsrechte	502
1. Volks-, Einwohner- und Bürgerbefragung	502
a) Begriff	502
b) Erscheinungsformen	503
(1) Anwendungsbereich auf staatlicher Ebene	504
(2) Anwendungsbereich auf kommunaler Ebene	505

c) Rechtliche Zulässigkeit	508
d) Partizipationsrechtliche Bedeutung	515
2. Bürgerräte	515
a) Begriff und Bedeutung	515
b) Rechtliche Probleme	517
c) Scheinpartizipativer Charakter	519
 5. Kapitel: Mitgestaltungsrechte	 521
I. Einführung	521
II. Verbands- bzw. Popularklagerechte	522
1. Partizipationsrechtsbezogene Ausschlüsse	522
a) Zivilrechtliche Verbandsklagen	522
b) Verbandsverletztenklage und egoistische Verbandsklage	523
c) Partizipationsrechtsmerkmale des überindividuellen Interesses und des Jedermann-Prinzips	523
(1) Datenschutz und Antidiskriminierungsrecht	523
(2) Behindertengleichstellung	524
2. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben	525
a) Aarhus-Konvention	525
b) Unionsrecht	528
(1) Die umweltbezogene Verbandsklage auf Unionsebene (Aarhus-Verordnung)	528
(2) Unionsrechtliche Vorgaben für umweltbezogene Verbandsklagen in den Mitgliedstaaten	530
(a) Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie	530
(b) Seveso-III-Richtlinie	531
(c) Umwelthaftungs-Richtlinie	532
3. Verbands- und Popularklagerechte im nationalen Recht	532
a) Entstehung und Einordnung	532
b) Anwendungsbereiche für partizipationsrechtliche Verbandsklagerechte	536
(1) Umwelt- und Naturschutz	536
(a) Historische Entwicklung	536
(b) Verhältnis der Verbandsklagerechte nach dem UmwRG und dem BNatSchG	542
(c) Anerkennungsvoraussetzungen	543
(d) Inhaltlicher Anwendungsbereich	547
(e) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	550
(aa) Klagebefugnis	550
(bb) Rechtsbehelfsfrist	552

(cc) Klagebegründungsfrist	552
(dd) Zweitklageverbot	554
(f) Begründetheit	554
(g) Landesrechtliche Besonderheiten	557
(2) Umweltschäden	558
(3) Tierschutz	559
(a) Überblick und Grundlage	559
(b) Anerkennung	561
(c) Inhaltlicher Anwendungsbereich	562
(d) Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen	563
(e) Begründetheit	564
(4) Perspektiven	564
c) Anwendungsbereiche für partizipationsrechtliche Popularklagerechte	565
(1) Grundrechte und Demokratie	565
(a) Bayerische Popularklage auf Wahrung der Grundrechte	565
(b) Wahlrechtsvermittelte Popularklage gegen die Übertragung von Hoheitsrechten	568
(2) Standortauswahlverfahren für hochradioaktive Abfälle	572
d) Partizipationsrechtliche Bedeutung	572
III. Politische Korporationen	574
1. Vorbemerkung zur partizipationsrechtlichen Bedeutung	574
2. Politische Parteien	575
3. Politische Korporationen außerhalb des Partizipationsrechts	577
a) Gewerkschaften	577
b) Vereine und Verbände	577
IV. Abgrenzung zu (weiteren) zivilgesellschaftlichen Mitgestaltungsformen außerhalb des Partizipationsrechts	579
1. Gremienmitgliedschaften auf Landes- und Kommunalebene	579
2. Beteiligungsmodelle kraft Mitfinanzierung	581
a) Projektbeteiligung durch privatrechtliche Vereinbarung	581
b) Projektbeteiligung durch gesetzliche Anbieterspflicht	582
3. Widerstandsrecht gem. Art. 20 Abs. 4 GG	584
 6. Kapitel: Entscheidungsrechte	 585
I. Einführung	585

II. Einordnung in das hoheitliche Entscheidungssystem	587
1. Spannungsverhältnis zum Repräsentativsystem	587
a) Prämissen des Spannungsverhältnisses von direkter und repräsentativer Demokratie	587
(1) Funktionale Alternativlosigkeit des Repräsentativsystems	587
(2) Strukturelle Attraktivität der direkten Demokratie für politische Minderheiten	588
b) Verhältnis von direktdemokratischen und repräsentativ-demokratischen Entscheidungen	591
(1) Qualitativ-hierarchische Gleichrangigkeit	591
(2) Quantitativer Funktionsunterschied der beiden Demokratieformen	594
c) Anforderungen an einen angemessenen Ausgleich zwischen den Demokratieformen	595
d) Überprotektion des Repräsentativsystems	599
(1) Normative Überprotektion	599
(2) Verfassungsgerichtliche Überprotektion	600
(a) Subsumtion von Zustimmungsquoren unter das Demokratieprinzip	600
(b) Überbetonung von Finanzvorbehalten	602
(c) Zusammenfassende Bewertung	605
2. Chancen und Risiken direkt-demokratischer Entscheidungen	606
a) Wertvolles Ergänzungspotenzial für das Repräsentativsystem	606
b) Manipulationsgefahren	607
c) Komplexitätsproblem	609
d) Verantwortungsdiffusion	611
e) Gefahr einer „Minderheitsherrschaft“	612
III. Direktdemokratische Entscheidungsformen auf Bundesebene	613
1. Historische Entwicklung und gegenwärtiger Befund	613
a) Direkte Demokratie in der Weimarer Republik	613
b) Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat	616
(1) Ausdrückliche Ablehnung eines direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums	616
(2) Aufnahme des Begriffes der „Wahlen und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	619
(3) Würdigung der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates	620

c)	Debatte der Staatsrechtslehre seit 1949 über die Zulässigkeit und Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene	620
(1)	Wandel vom „ob“ zum „wie“	620
(2)	Verfassungsvorbehalt	621
(3)	Verfassungsauftrag?	623
d)	Erfolgreiche Vorstöße zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene	624
e)	Fazit und Perspektive	627
2.	Sektorale direktdemokratische Entscheidungsformate	628
a)	Territorialplebiszite gem. Art. 29 GG	628
(1)	Einordnung in den grundgesetzlichen Abstimmungsbegriff	628
(2)	Nähere Ausgestaltung des Territorialplebiszits	629
(a)	Variante 1: Länderneugliederung top-down	629
(b)	Variante 2: Länderneugliederung bottom-up	630
(c)	Variante 3: Länderneugliederung durch Länderkooperation	632
(d)	Variante 4: „Bagatell“-Regelung ohne plebiszitäres Element	632
(3)	Partizipationsrechtliche und praktische Bedeutung	633
b)	Verfassungsablösung gem. Art. 146	634
(1)	Einordnung als (direktdemokratisches) Entscheidungsrecht	634
(a)	Rechtsfolgenauslösende Rechtsnorm	635
(b)	Direktdemokratischer Gehalt	636
(2)	Praktische Relevanz	639
(3)	Entwicklungsgeschichte und Anwendbarkeit des heutigen Art. 146 GG	641
(a)	Provisorischer Charakter des Grundgesetzes von 1949 und Art. 146 GG a.F.	641
(b)	Wiedervereinigung und Art. 146 GG n.F.	641
(c)	Frage der Anwendbarkeit von Art. 146 GG n.F.	642
(4)	Vorgaben für eine postgrundgesetzliche Verfassung und ihren Entstehungsprozess	646
(a)	Keine Bindung an Art. 79 Abs. 2, 3 GG	646
(b)	Vor- und überstaatliche Bindungen	647
(c)	Bindungen aus Art. 146 GG selbst	648
IV.	Das direktdemokratische Instrumentarium auf Landesebene	649
1.	Zulässigkeit	649

2. Entscheidungsgegenstände	653
a) Einfache Gesetzgebung	653
(1) Volksinitiiertes Gesetzgebungsverfahren	653
(2) Gesetzesreferenden	654
(a) Referenden auf Veranlassung von Staatsorganen	654
(b) Volksinitiierte Gesetzesreferenden	656
b) Verfassungsänderungen	657
c) Sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung	660
(1) Abgrenzung zu Anregungsrechten	660
(2) Staatsgewaltenunabhängigkeit	661
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	661
(4) Bindungswirkung	663
d) Parlamentsauflösung	665
e) Ländervergleich im Überblick	666
3. Ablauf des volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens	667
a) Verfahrensstruktur	667
b) Die einzelnen Verfahrensstufen	668
(1) Befassungsinitiative oder Zulassungsverfahren	668
(2) Volksbegehren	672
(3) Volksentscheid	678
c) Präventive oder repressive Rechtskontrolle	680
d) Ländervergleich im Überblick	681
4. Einschränkungen	683
a) Rechtfertigungserfordernis	683
b) Grenzen	683
(1) Kompetenzordnung	683
(2) Allgemeine Rechtsordnung, insbesondere die Grundrechte	685
(3) Finanzvorbehalt	688
(a) Haushaltsvorbehalt	688
(b) Weitere Finanzvorbehalte	691
(c) Rechtfertigung	693
(4) Sonstige Anwendbarkeitsausschlüsse	694
(5) Wahrung der Abstimmungsfreiheit	695
(a) Koppelungsverbot	695
(b) Sachlichkeitsgebot	696
c) Quoren	697
(1) Zulässigkeit	697

(2) Quorenarten	698
(a) Zugangsquoren	698
(b) Erfolgsquoren	701
(aa) Zustimmungsquoren	701
(bb) Beteiligungsquoren	701
(cc) Verbot einer prohibitiven Wirkung	702
(3) Partizipationsrechtliche Bewertung	703
d) Ländervergleich im Überblick	705
5. Besondere Qualitätsfaktoren	709
a) Im Verfahrensablauf	709
(1) Waffengleichheit zwischen Initiatoren und Volksvertretung	709
(a) Rechtsberatung	709
(b) Kostenersatz und Transparenzvorgaben	710
(c) Sperrwirkung	712
(d) Publikationsparität	715
(2) Weiterentwicklungsspielraum	715
b) Änderungsfestigkeit im Nachgang zur Entscheidung	717
(1) Zulässigkeit und Grenzen gegenseitiger Entscheidungskorrektur	717
(2) Rechtsschutzdefizit	719
c) Ländervergleich im Überblick	720
V. Das direktdemokratische Instrumentarium auf kommunaler Ebene	721
1. Rechtlicher Rahmen	721
a) Anwendungsbereich	721
b) Zulässigkeit	722
c) Entscheidungsgegenstände	724
2. Verfahrensabläufe	725
a) Sachentscheidung	725
(1) Bürgerbegehren	725
(a) Verfahrenseinleitung und -berechtigung	725
(b) Formale und inhaltliche Anforderungen	726
(c) Sammlung	731
(d) Zustandekommen	732
(2) Vertretungsbegehren	736
(3) Bürgerentscheid	737
b) Abwahlentscheid	740
(1) Einordnung	740
(2) Hürden im Bürger- und im Vertretungsbegehren	741

(3) Bürgerentscheid	742
3. Einschränkungen bei Sachentscheidungen	744
a) Inhaltliche Ausschlussstatbestände	744
(1) Einordnung	744
(2) Kommunalpolitisch bedeutsame Einschränkungen	745
(a) Finanzvorbehalte	745
(b) Baurechtsvorbehalt	745
(c) Infrastrukturvorbehalt	747
(3) Verwaltungsvorbehalte	748
b) Verfahrensausschlüsse	750
c) Quoren	751
(1) Bürgerbegehren	751
(2) Bürgerentscheid	752
4. Besondere Qualitätsfaktoren	753
a) Im Verfahrensablauf	753
(1) Sperrwirkung	754
(2) Publikationspflicht und -parität	756
(3) Beratungsanspruch	757
(4) Aufwandsersatz	758
(5) Transparenz	759
b) Änderungsfestigkeit im Nachgang zur Entscheidung	759
5. Ländervergleich im Überblick	762
VI. Partizipationsrechtliche Bedeutung	765
1. Allgemeines	765
2. Landesebene	766
3. Kommunale Ebene	769
4. Ländervergleich im Überblick	772
Abschluss	773
I. Ausrichtung der Arbeit	773
II. Fundierung des Partizipationsrechts	773
III. Vermessung des Partizipationsrechts	775
Literaturverzeichnis	779