

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung 19

Abschnitt 1

Der Gegenstand der Untersuchung 19

- A. Enthaltung und Nichtbeteiligung als Phänomene staatlicher Wahlen und Abstimmungen 19
- B. Grundfragen der Behandlung von Enthaltung und Nichtbeteiligung 22
- C. Die Unterschiedlichkeit und Unübersichtlichkeit der Praxis 23
- D. Die Aufgabe einer systematischen Darstellung 25

Abschnitt 2

Der Gang der Untersuchung 26

Kapitel 2

Volk 28

Abschnitt 1

Das Volk in Bund und Ländern 28

- A. Stimmpflicht 28
 - I. Einführung 28
 - 1. Geschichte 28
 - 2. Heutige Rechtslage 30

II. Das Stimmrecht als Zuständigkeit	33
1. Das Stimmrecht	33
2. Recht und Pflicht	33
3. Aktiv und Passiv	34
4. Die Funktion der Verfassungsvorschriften	35
5. Entstehungsgeschichte	36
6. Konsequenzen	36
III. Das Stimmrecht in der Staatstheorie	36
1. Die rationalistische Deutung	36
2. Das wertrelativistische Verständnis	38
3. Schlussfolgerungen für das positive Recht	38
IV. Die Gemeinwohlverpflichtung der Aktivbürger	39
1. Demokratie- und Republikprinzip	39
a) Der Grundsatz der Demokratie	39
b) Der Grundsatz der Republik	42
2. Amtseidbestimmungen	43
a) Bedeutung und Wirkung des Amtseides	43
b) Gemeinwohlorientierung als Verfassungserwartung	44
c) Gemeinwohlbindung als Verfassungsvoraussetzung	45
3. Spezielle Gemeinwohlvorschriften	47
4. Grundpflichten in Weimar und unter dem Grundgesetz	48
a) Grundpflichten in der Weimarer Reichsverfassung	48
b) Grundpflichten nach dem Grundgesetz	49
c) Grundpflichten in älteren Landesverfassungen	50
5. Die Freiheit von Wahlen und Abstimmungen	51
6. Schlussfolgerungen	52
V. Das Interesse an einem Votum der Einzelnen	52
1. Einführung	52
2. Stimmzahl und Qualität von Entscheidungen in der Theorie Condorcets	53
3. Konsequenzen für das Volk	56

Inhaltsverzeichnis	9
4. Die Gefahr mangelnder Repräsentativität	57
5. Wahlen und Sachentscheide	57
6. Differenzierung nach der Bedeutung?	58
7. Ergebnis	59
VI. Die Freiheit von Wahlen und Abstimmungen	59
1. Die Frage nach der Reichweite des Freiheitsgrundsatzes	59
2. Die Genese des Freiheitsgrundsatzes	60
3. Sinn und Zweck des Freiheitsgrundsatzes	61
VII. „Sittliche“ Stimmpflicht	62
1. Grundsatz	62
2. Ausnahmen	64
VIII. Persönlich sanktionierte Stimmpflicht	65
1. Rechtliche Zulässigkeit	65
a) Erscheinens- oder Teilnahmepflicht	65
b) Pflicht zur Abgabe einer gültigen Stimme	67
c) Ergebnis	68
2. Zweckmäßigkeit	68
B. Quoren und Mehrheiten	69
I. Einfache Volksgesetzgebung	69
1. Die einzelnen Regelungen in den Ländern	69
2. Der Grundkonflikt	74
3. Art. 28 I GG und die Quorenfrage	76
a) Die bundesrechtliche Zulässigkeit von Quoren	77
aa) Die Gleichheit der Abstimmung	77
bb) Die Freiheit der Abstimmung	78
cc) Die Geheimheit der Abstimmung	79
dd) Rechtfertigung	80

b) Die bundesrechtliche Notwendigkeit von Quoren	80
aa) Die Frage und ihr Anlass	80
bb) Art. 28 I 1 GG und die Mehrheit im Plebiszit	81
II. Verfassungsändernde Volksgesetzgebung	84
1. Die Regelungslage in den Ländern	84
2. Das Prinzip erschwerter Abänderbarkeit	86
3. Die rechtspolitische Diskussion	88
4. Art. 28 I GG und die Mehrheit im verfassungsändernden Plebiszit	89
a) Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung	89
b) Der Vorrang der Verfassung	90
c) Der Grundsatz der Demokratie	92
d) Ergebnis	93
III. Parlamentswahl und Parlamentsauflösung	93
1. Parlamentswahl	93
2. Parlamentsauflösung	95

Abschnitt 2

Das Volk in den Kommunen	95
A. Stimmpflicht	95
B. Quoren und Mehrheiten	96
I. Bürgerentscheide	96
1. Die einzelnen Vorschriften in den Ländern	96
2. Art. 28 GG und die Mehrheit im Bürgerentscheid	98
a) Art. 28 II GG	99
b) Art. 28 I 2 GG	100
c) Art. 28 I 1 GG	100
II. Wahlen	101

Inhaltsverzeichnis	11
--------------------	----

Kapitel 3

Gesetzgebung	102
--------------	-----

Abschnitt 1

Bundestag und Landesparlamente	102
---------------------------------------	-----

A. Stimmpflicht	102
I. Das Mandat der Abgeordneten	102
1. Das Stimmrecht	102
2. Recht und Pflicht	103
II. Die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes	105
1. Formale und inhaltliche Repräsentation	105
2. Die Gemeinwohlverpflichtung der Abgeordneten	106
III. Das Interesse an der Stimmabgabe	108
1. Das Ziel der Mitwirkung aller	108
2. Rechtliche Verankerung des Ziels	109
3. Der Konflikt mit dem Interesse an einem Nichtvotum	110
IV. Die Freiheit des Mandats	110
1. Der Gewissensbegriff der Mandatsregel	110
2. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten	113
3. Die Reichweite der Unabhängigkeit	114
V. Die Verpflichtung auf das Gewissen	115
1. Grundlagen der Gewissensbindung	115
2. Abgeordneter und Fraktion	116
3. Folgen überzeugungswidriger Enthaltung oder Nichtbeteiligung	117
4. Ergebnis	118
VI. Regelungen in Geschäftsordnungen und Abgeordnetengesetzen	118
1. Teilnahmepflicht	118
a) Die Regelungslage	118
b) Die Verpflichtung zur Abstimmungsbeteiligung	119

2. Die Zulässigkeit von Enthaltungen	122
a) Heutige Rechtslage	122
b) Historische Entwicklung	123
B. Quoren und Mehrheiten	125
I. Die Regelbeschlussfähigkeit	126
1. Die Voraussetzung der Anwesenheit der Mehrheit	126
2. Die Beschlussfähigkeitsvermutung	128
3. Die Tradition verfassungsrechtlicher Bedenken	129
4. Beschlussfähigkeitsvermutung und Grundgesetz	130
5. Beschlussfähigkeitsvermutung und Landesverfassungen	133
6. Reformansätze	135
II. Die Regelmehrheit	136
1. Die Vorschriften	136
2. Die Verfassungstradition	137
3. Der Inhalt der Regelmehrheit	139
a) Die Bedeutung von Nichtbeteiligungen	139
b) Die Rolle von Stimmenthaltungen	139
III. Besondere Vorschriften	142
1. Einführung	142
2. Anwesenheits- und Mitglieder Mehrheit	143
3. Das Ziel der besonderen Vorschriften	144
4. Fälle der Geltung besonderer Vorschriften	144
a) Wahl des Regierungschefs	144
b) Verfassungsänderungen	145
5. Vergleich zwischen Parlament und Volk	146

Inhaltsverzeichnis	13
--------------------	----

Abschnitt 2

Bundesrat	147
------------------	-----

A. Stimmpflicht	147
-----------------------	-----

B. Quoren und Mehrheiten	148
--------------------------------	-----

K a p i t e l 4

Vollziehende Gewalt	151
----------------------------	-----

Abschnitt 1

Verwaltungsausschüsse	151
------------------------------	-----

A. Stimmpflicht	151
-----------------------	-----

I. Rechtsgrundlagen	151
---------------------------	-----

1. Einführung	151
---------------------	-----

2. Analogie zu den Prozessgesetzen	153
--	-----

3. Das Stimmrecht	155
-------------------------	-----

II. Die Gemeinwohlverpflichtung von Ausschussmitgliedern	156
--	-----

III. Das Interesse an einem Votum	158
---	-----

1. Der Sinn des Kollegialprinzips	158
---	-----

2. Die Bedeutung der Stimmbeteiligung	160
---	-----

3. Der Konflikt mit dem Interesse an einer Enthaltung oder Nichtbeteiligung	162
---	-----

IV. Die Abstimmungsfreiheit von Ausschussmitgliedern	162
--	-----

1. Verfassungsrecht	162
---------------------------	-----

2. Einfaches Gesetzesrecht	163
----------------------------------	-----

V. Die Grundrechte von Ausschussmitgliedern	165
---	-----

VI. Das Stimmrecht als Stimmpflicht	167
---	-----

1. Stimmpflicht und Entschuldigungsgründe	167
---	-----

2. Die Zulässigkeit von Nichtbeteiligungen	167
--	-----

3. Die Zulässigkeit von Stimmenthaltungen	169
a) Die Bewertung der Gründe für Stimmenthaltungen	169
aa) Überzeugung	169
bb) Mangelnde Fachkenntnis bzw. Information	171
cc) Bewertungsunsicherheit	172
dd) Loyalitätserwägungen, Protest	172
ee) Das Fehlen rechtfertigender Gründe	173
b) Die Reichweite des Verbots von Stimmenthaltungen	174
aa) Beschränkung auf Ausschüsse, die vollständig besetzt sein müssen?	174
bb) Beschränkung auf förmliche bzw. justizförmige Verfahren? ...	175
cc) Beschränkung auf professionell besetzte Ausschüsse?	176
dd) Ausnahmen für mit Parlamentariern besetzte Ausschüsse?	178
ee) Ausnahmen für große Ausschüsse?	178
c) Zusammenfassung	179
VII. Folgen von Verstößen gegen die Stimmpflicht	180
1. Persönliche Sanktionen	180
2. Auswirkungen auf Beschlüsse	181
a) Grundsätzliches	181
b) Die Erheblichkeit von Nichtbeteiligungen	181
c) Die Beachtlichkeit von Stimmenthaltungen	183
3. Stimmpflicht und Geheimheit der Abstimmung	184
B. Quoren und Mehrheiten	185
I. Beschlussfähigkeit	185
1. Die Grundregel des § 90 I VwVfG	185
2. Spezialgesetzliche Sonderregeln	187
3. Beschlussfähigkeit im schriftlichen Verfahren	188
4. Notbeschlussfähigkeit	188
5. Feststellung und Folgen der Beschlussunfähigkeit	189

II. Mehrheiten 190

1. Abstimmungsmehrheit als Regelfall 190

 a) Die allgemeine Vorschrift des § 91 S. 1 VwVfG 190

 b) Spezialgesetzliche Abstimmungsmehrheiten 192

 c) Sonderfälle der Anwendung 193

2. Anwesenheitsmehrheiten 194

3. Mitglieder Mehrheiten 195

4. Keine Besonderheiten bei Wahlen 196

Abschnitt 2

Regierungen 197

A. Stimmpflicht 197

B. Quoren und Mehrheiten 198

 I. Beschlussfähigkeit 198

 II. Mehrheiten 199

Kapitel 5

Rechtsprechung 200

Abschnitt 1

Stimmpflicht 200

A. Einführung 200

B. Richterliches Stimmrecht und Stimmpflicht 201

 I. Rechtsgrundlagen des richterlichen Stimmrechts 201

 II. Die Gemeinwohlverpflichtung der Richter 201

 III. Sinn und Zweck kollegialer Abstimmung 202

 IV. Das Prinzip des gesetzlichen Richters 203

V. Die Unabhängigkeit und die Grundrechte der Richter	204
VI. Prozessgesetzliche Hinweise	205
VII. Stimmpflicht und Entschuldigungsgründe	206
1. Die Zulässigkeit von Nichtbeteiligungen	206
2. Die Zulässigkeit von Stimmenthaltungen	207
C. Folgen von Stimmpflichtverletzungen	208
I. Persönliche Folgen	208
II. Auswirkungen auf den Bestand von Gerichtsentscheidungen	209
III. Stimmpflicht und Abstimmungsgeheimnis	210

Abschnitt 2

Quoren und Mehrheiten 211

A. Das Prinzip der gesetzlichen Mitgliederzahl	211
B. Ausnahmen vom Grundsatz der gesetzlichen Mitgliederzahl	213

K a p i t e l 6

Enthaltung und Nichtbeteiligung bei staatlichen Wahlen und Abstimmungen 215

Abschnitt 1

Die einzelnen Regeln in der Zusammenschau 215

Abschnitt 2

Gemeinsamkeiten und Unterschiede 217

A. Die Grundkonflikte	217
-----------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis	17
B. Die Rolle der Mitgliederzahl	218
C. Die Bedeutung anderer Gesichtspunkte	221
<i>Abschnitt 3</i>	
Zusammenfassung	222
Literaturverzeichnis	223
Sachwortverzeichnis	241