

Inhaltsverzeichnis

Schrifttumsverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	31
Einführung	37
A. Direkte Bürgerbeteiligung, Entwicklung, Formen und Praxis	45
I. Begriffliche Klärung	45
1. Zur Begriffsbestimmung: der/die (Ober-)Bürgermeister/in – der/die Kommunale Wahlbeamte/in	45
2. Zur Begriffsbestimmung: „direkte“ und „plebiszitäre“ Demokratie	46
3. Folgerungen	47
II. Geschichtliche Grundlagen und Entwicklung der Kommunalverfassungen sowie der Instrumente direkter Bürgerbeteiligung von 1945 bis 1990	48
1. Anfänge kommunaler Selbstverwaltung	48
2. Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik	49
3. Der Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung	50
4. Die Entwicklungen in der BRD und der DDR	51
a) Die Entwicklung in der BRD	51
b) Die Entwicklung in der DDR	52
5. Instrumente der unmittelbaren Demokratie in den frühen Kommunalverfassungen der alten Bundesrepublik	52
a) Die besondere Rolle Baden-Württembergs	53
b) Erfahrungen mit direkter Demokratie in Baden-Württemberg ...	54
6. Erkenntnisse und Rückschlüsse aus den Anwendungserfahrungen	54
7. Veränderungen der Kommunalverfassungen der alten Bundesländer	55
8. Die Abwahl des Bürgermeisters als Instrument des Gemeinderates	57
a) Die Ausgestaltung der Abwahlmodalitäten	58
b) Die Bedeutung der Abwahlmodalitäten	59

c) Fazit	59
III. Der „Demokratisierungsschub“ in den neunziger Jahren	60
1. Das Erbe der Kommunalverfassung der DDR	61
2. Die Neufassung des Kommunalrechts in den neuen Ländern	61
3. Beurteilung der neuen Gemeindeordnungen	62
4. Veränderungen der Gemeindeordnungen der alten Bundesländer ..	62
a) Widerstände und Fortschrittsmomente	63
b) Wertung der Reformen in den alten Bundesländern	63
IV. Zusammenfassung	64
B. Direkt-demokratische Instrumente auf Kommunal-, Kreis- und Landesebene	65
I. Die Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene an Sachfragen	65
1. Der Bürgerantrag/Einwohnerantrag und die Bürgerversammlung ..	66
2. Das Bürger- / Ratsbegehren, der Bürgerentscheid	66
a) Das Ratsreferendum/der ratsinitiierte Bürgerentscheid über Sachfragen	67
b) Der Bürgerentscheid auf Grundlage eines Bürgerbegehrens ...	68
aa) Die inhaltlichen Begrenzungen für Bürgerbegehren	68
bb) Form und Verfahren	69
cc) Das Entscheidungsquorum	69
3. Erfahrungen mit den Instrumenten direkter Bürgerbeteiligung zu Sachfragen auf kommunaler Ebene	70
a) Die Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, zeitliche und räumliche Verteilung	70
b) Die Wirkungen von formalen und inhaltlichen Beschränkungen	71
c) Die Anwendungserfahrungen im Zusammenhang mit Bürgerentscheiden	71
d) Erkenntnisse zur Wirkung auf das politische System auf kommunaler Ebene	72
4. Ergebnis	73
II. Direkt-demokratische Entscheidungen in Personalfragen	74
1. Die Direktwahl des Bürgermeisters	74
a) Die Entwicklung bei der Einführung des Instruments	75
b) Die Aspekte zur Direktwahl	76
aa) Bürgernähe und Bürgerbeteiligung	76
bb) Die Auswirkungen auf den Einfluss von Parteien	76
cc) Das Persönlichkeitsprofil von Kandidaten	77
dd) Gegenseitige Blockierung der Organe	78

ee) Der „starke Bürgermeister“ als Risiko und Chance	78
c) Folgerungen	79
2. Die Abwahl des Bürgermeisters	79
a) Die Einleitung des Abwahlverfahrens	80
aa) Die Einleitung des Abwahlverfahrens durch den Rat	82
bb) Die Einleitung durch die Bürger im Wege eines Bürgerbegehrens	83
b) Der Bürgerentscheid über die Abwahl: das Zustimmungsquorum	84
c) Erfahrungen mit der Umsetzung des Instruments	85
aa) Merkmale der Abwahlverfahren	86
bb) Die ratsinitiierten Abwahlverfahren in den Bundesländern	87
cc) Durch die Bürger eingeleitete Abwahlverfahren	97
dd) Generelle Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Abwahlverfahren	95
d) Die Bedeutung der Kommunalordnungen für die unterschiedliche Abwahlhäufigkeit	96
aa) Die Relevanz der Mehrheitserfordernisse beim Ratsbegehren zur Abwahl	96
bb) Die Relevanz des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid über die Abwahl	97
cc) Die Relevanz der Einleitung als Rats- oder Bürgerbegehren	98
dd) Fazit	99
e) Sonstige Gründe für die unterschiedliche Abwahlpraxis	99
aa) Der Einführungszeitraum der Direktwahl	99
bb) Erfahrung mit direkt-demokratischen Instrumenten	100
cc) Unerfahrenheit der Bürgermeister als mögliche Ursache ..	100
dd) Alternative Erklärungsansätze – Fazit	100
3. Zusammenfassung	101
III. Die Abwahl des Landrats als direkt-demokratische Entscheidung auf Ebene der Kreise	104
1. Einführung	104
2. Die Direktwahl und die Abwahl der Landräte	104
3. Ergebnis	106
IV. Sachentscheidungen auf Landesebene	106
1. Die Volksinitiative/Volkspetition	107
2. Das Volksbegehren/der Volksentscheid	107
a) formale und inhaltliche Anforderungen an Volksbegehren	108

b)	Mehrheitserfordernisse bei Volksentscheiden	109
c)	Erfahrungen mit den Instrumenten direkter Bürgerbeteiligung auf Landesebene im Vergleich zur kommunalen Ebene	110
3.	Ergebnis	111
V.	Zusammenfassung	111
C.	Direkt-demokratische Verfahren im Wertesystem des Grundgesetzes	115
I.	Die Grundsätze des Art. 20 GG und ihre Bedeutung für Instrumente unmittelbarer Demokratie	116
1.	Die Bedeutung und Stellung des politischen Willens der Bürger nach dem Grundgesetz	116
a)	Der Grundsatz der demokratischen Repräsentation und Instrumente direkter Demokratie	117
aa)	Die formale Repräsentation	118
bb)	Die inhaltliche Repräsentation	118
cc)	Die Einflussmöglichkeit der Bürger auf die demokratische Repräsentation	119
b)	Der Grundsatz der Volkssouveränität	119
c)	Die Festlegung auf mittelbare Demokratie aus dem Wortlaut des Art. 20 GG	120
aa)	Die Interpretation aus dem ersten Satzteil	121
bb)	Die Interpretation aus dem Kontext	121
cc)	Die Argumentation des „Regel-Ausnahmeverhältnisses“ ..	122
d)	Die Gleichbehandlung mittelbarer und unmittelbarer Demokratie	123
e)	Folgerungen	123
2.	Die Erfahrungen aus der Geschichte und ihre Einflüsse auf die Festlegungen des Grundgesetzes für die gliedstaatliche Verfassung	124
a)	Die Erfahrungen mit direkt-demokratischen Verfahren in der Weimarer Republik und im Dritten Reich und ihre Wirkungen	125
b)	Die Konsequenzen aus den Erfahrungen für die Verfassungsgeber	126
c)	Der Hintergrund der Formulierung „Abstimmungen“ in Art. 20 GG	127
aa)	Der historische Kontext des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	127
bb)	Der Einfluss der Entwicklung in den Bundesländern	128
d)	Folgerungen	129
3.	Zusammenfassung	129

II. Direkt-demokratische Instrumente auf Landes- und Kommunalebene im System der repräsentativen Demokratie	130
1. Die Bedeutung des Demokratieprinzips nach dem Grundgesetz für die Landes- und Kommunalebene	131
2. Inhalt und Wirkung des Homogenitätsprinzips nach Art. 28 Abs. 1 GG	132
a) Inhalt und Wirkung des Homogenitätsgebotes	132
b) Fazit	133
3. Die Bedeutung der Vorgaben des Grundgesetzes für das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie auf kommunaler Ebene	134
a) Die Begründung eines Vorrangs der repräsentativen Demokratie aufgrund des „prononciert antiplebisztären“ Charakters des Grundgesetzes	135
b) Die Begründung eines Vorrangs aus der Entstehungsgeschichte und dem Kontext von Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG	136
c) Folgerungen	137
4. Die freiheitlich demokratische Grundordnung und ihre Bedeutung für direkt-demokratische Mitwirkungsformen	137
a) Die Bedeutung und der Einfluss des Prinzips der Menschenwürde auf direkt-demokratische Verfahren	137
b) Die Bedeutung der inhaltlichen Repräsentation für direkt-demokratische Instrumente	139
aa) Das schwierige Verhältnis von Partizipation und Repräsentation	139
bb) Das Demokratieverständnis und die Bindung an den Volkswillen	140
cc) Die Bedeutung der Parteien	141
dd) Die Chancen direkter Demokratie für das repräsentative System	142
c) Folgerungen	143
5. Zusammenfassung	144
III. Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und direkte Demokratie	145
1. Die Bedeutung von Art. 28 Abs. 2 GG im Gefüge des Grundgesetzes	145
2. Die Wirkung von Art. 28 Abs. 2 GG auf die Rahmenbedingungen direkter Demokratie	146
3. Die Grenzen direkter Demokratie durch die Garantie der Selbstverwaltung	147

a) Der Spannungsbogen zwischen Selbstverwaltungsrecht und direkter Demokratie auf kommunaler Ebene	148
b) Das spezielle Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auf kommunaler Ebene	149
c) Die besondere Stellung der Gemeinderäte im System der kommunalen Selbstverwaltung	149
d) Folgerungen	150
4. Das demokratische Mehrheitsprinzip und seine Geltung bei direkt-demokratischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene ...	151
a) Das Problem der Wahlbeteiligung	152
b) Die Kritik am Erfordernis von Quoren bei direkt-demokratischen Verfahren	154
c) Die Vereinbarkeit von Quoren mit den Grundsätzen des Mehrheitsprinzips und dem Art. 28 GG	155
d) Folgerungen	156
5. Zusammenfassung	158
IV. Die Einordnung der Abwahl im System demokratischer Entscheidungsformen	160
1. Besondere Aspekte des Instruments der Abwahl im System direkter Demokratie	160
a) Die Abwahl: „Wahl“ oder „Abstimmung“?	160
b) Die Abwahl und die formelle und inhaltliche Repräsentation ..	161
c) Die Abwahl und der historische Kontext „personalplebisizitärer“ Entscheidungen	163
d) Die Wandlung des Instruments der Abwahl zum Instrument direkter Demokratie	163
e) Fazit	164
2. Die Abwahl und die Grundsätze der freiheitlich demokratischen Grundordnung	165
a) Das unproblematische Verhältnis der Abwahl zum Homogenitätsgebot	165
b) Der Grundsatz der bürgerschaftlichen Mitwirkung nach dem Demokratieprinzip und das Instrument der Abwahl	166
c) Das Instrument der Abwahl im Zusammenhang mit der systemstabilisierenden Wirkung direkt-demokratischer Instrumente	166
d) Das Instrument der Abwahl im System der kommunalen Selbstverwaltung	167
e) Fazit	167

3. Der Vergleich zwischen den Anforderungen an das Verfahren zur Abwahl mit den Anforderungen an direkt-demokratische Sachentscheidungen und die Rückschlüsse daraus	168
a) Das Fehlen sachlicher Voraussetzungen für das Verfahren zur Abwahl	169
b) Die Rolle der Gemeinderäte im Verfahren der Abwahl	169
c) Fazit	170
4. Zusammenfassung	171
V. Ergebnis	172
 D. Rechtliche Aspekte der Abwahl	177
I. Die systematische Einordnung des Instruments der Abwahl	178
1. Die besonderen Rahmenbedingungen des Kommunalen Wahlbeamten als Amtsträger	178
2. Die Besonderheiten des Instruments der Abwahl	179
3. Die beamtenrechtlichen Grundlagen des Instituts der Abwahl	180
a) Das Beamtenstatusgesetz als neuer Prüfungsmaßstab	180
aa) Die Bedeutung der Zugehörigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung	181
bb) Die Konzeption des Gesetzes	181
b) Die Bedeutung der bisherigen Streitfragen für die Beurteilung der geänderten Rechtslage	182
aa) Die ablehnende Haltung zur Anwendbarkeit des Beamtenrechtsrahmengesetzes	182
bb) Die Vereinbarkeit der Abwahlregelungen mit dem Beamtenrechtsrahmengesetz	183
cc) Fazit	184
4. Die Abwahl und das Beamtenstatusgesetz	184
a) Die Zugehörigkeit zu den Statusrechten	184
b) Auslegungskriterien für die Regelungskompetenz des Bundes ..	185
c) Die Regelungen nach dem Beamtenstatusgesetz	185
aa) Die Befristung des Beamtenverhältnisses	185
bb) Die Beendigung des Beamtenverhältnisses	186
cc) Fazit	187
5. Ergebnis	187
II. Die Vereinbarkeit des Instruments der Abwahl mit dem Beamtenverfassungsrecht	189
1. Die Abwahl im Kontext von Art. 33 Abs. 2 GG	189
2. Die Abwahl im Kontext von Art. 33 Abs. 4 GG	190

a)	Die Frage eines Verstoßes gegen die Grundsätze des Art. 33 Abs. 4 GG durch das Instrument der Abwahl	190
b)	Die Auffassung der herrschenden Meinung zur Vereinbarkeit der Abwahl mit Art. 33 Abs. 4 GG	191
c)	Fazit	191
3.	Art. 33 Abs. 5 GG	192
a)	Die Anwendbarkeit des Art. 33 Abs. 5 GG auf den Kommunalen Wahlbeamten	192
aa)	Inhalt und Bedeutung des Art. 33 Abs. 5 GG	193
bb)	Die Wirkung des Art. 33 Abs. 5 GG	194
b)	Die Vereinbarkeit der Abwahl mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums	195
aa)	Die Abwahl als zulässige Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze	196
bb)	Die Bedeutung und Stellung des Kommunalen Wahlbeamten als wichtiger Grund für eine Fortentwicklung	197
cc)	Die Anforderung an die Abwahlregelungen	199
4.	Zusammenfassung	201
III.	Die Bedeutung des politischen Rahmens der Tätigkeit und Stellung des Kommunalen Wahlbeamten	202
1.	Die Argumente der herrschenden Meinung zur Vergleichbarkeit von Kommunalen Wahlbeamten mit politischen Beamten und Regierungschefs	203
a)	Die Bedeutung der Wahl durch den Gemeinderat	203
b)	Die Bedeutung des Einflusses auf den Verwaltungsapparat	204
c)	Die Politisierung der Gemeindeebene	204
2.	Die Kritik an der politischen Rolle des Kommunalen Wahlbeamten	205
a)	Die Verantwortlichkeit des Kommunalen Wahlbeamten gegenüber dem Staat und der Gemeinde	206
b)	Die Bedeutung des Beanstandungsrechts des Kommunalen Wahlbeamten	207
c)	Die Kritik an der Betonung des politischen Aspekts der Amtsführung des Kommunalen Wahlbeamten	208
3.	Wertung	209
IV.	Die Relevanz der Argumentationslinien vor dem Hintergrund der geänderten Kommunalordnungen	212
1.	Die Bedeutung der Direktwahl des Kommunalen Wahlbeamten ..	213

a) Die Bedeutung der Direktwahl für das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Kommunalem Wahlbeamten und das Gebot der Gleichgestimmtheit	213
b) Die Wirkung der unmittelbaren Legitimation für das Selbstverständnis der Kommunalen Wahlbeamten	214
c) Fazit	215
2. Das Instrument der Abwahl im direkt-demokratischen Verfahren ..	215
a) Die Abwahlverfahren unter dem Aspekt der Akteure und Motive	215
b) Die Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen der praktischen Anwendung für das kommunale Machtgefüge	217
V. Ergebnis	218
E. Zusammenfassende Thesen	221