

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 Instrumentes | 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 antiplebischen“ 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 „personalplebiszitärer“ 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 bürgerchaftlichen 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 |