

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis sowie Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	13
A. Einführung	21
I. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	23
1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als Elemente direkter Demokratie	29
2. Gründe für die Einführung der Elemente in die Kommunalverfassungen	34
II. Schwerpunktsetzung der vorliegenden Arbeit	40
1. Ausnahmetatbestände	40
2. Fragestellungen	43
3. Darstellung anhand konkreter Sachverhalte	46
III. Auslegungsvarianten	49
1. Der Wortsinn (Wortlaut)	50
2. Der Bedeutungszusammenhang des Gesetzes	52
3. Regelungsabsicht des historischen Gesetzgebers	54
4. Objektiv-teleologische Kriterien	56
5. Ergebnis	57
IV. Geschichte der Volksgesetzgebung (Historischer Abriss)	57
1. Antike und Mittelalter	59
2. Neuzeit	60
3. Weimarer Republik	63
a) Praxis der Begehren auf Reichsebene	66
b) Landes- und Kommunalebene	76
4. Nationalsozialistische Diktatur	79
5. Bundesrepublik vor 1990	85
6. Deutsche Demokratische Republik vor 1990	92
7. Bundesrepublik Deutschland nach 1990	95
B. Empirie	100
I. Auswertung der in der Literatur vorliegenden Daten	101
1. Gesamtüberblick	101

2. Unzulässigkeitsquoten ausgewählter Länder	106
II. Auswertung aufgrund empirischen Erhebung	112
III. Auswertung anhand der vorliegenden Rechtsprechung	115
IV. Gesamtergebnis der Empirie	117
 C. Verfassungsrechtliche Vorgaben	119
 I. Artikel 28 I 1 GG (Homogenitätsgebot)	120
1. Demokratiegebot des Grundgesetzes	122
2. Zulässigkeit plebiszitärer Elemente auf Bundesebene	123
a) Diskussion	126
aa) Wortlaut	126
bb) Systematische Auslegung	127
cc) Historische Auslegung	137
(1) Intention des Parlamentarischen Rates	144
(2) Bewertung der Volksbegehrenspraxis	147
(3) Zwischenergebnis	157
dd) Sinn und Zweck	159
(1) „Fleet in being“, Bekämpfung der Politikverdrossenheit usw.	160
(a) „Fleet in being“ bzw. Nachwirkungen eines Entscheids	160
(b) Verringerung der Politikverdrossenheit und des Parteienstaates	166
(c) Kontroll- und Einflussnahmewirkungen	171
(2) Schulung der Bevölkerung	175
(3) Höhere Akzeptanzwirkung	178
(4) Langwierige Verfahrensdauer	179
(5) Fehlende Verantwortlichkeit	180
(6) Auslandserfahrungen	183
(7) Minderheitenaktivismus	187
(8) „Ja/Nein“-Charakter der Abstimmungsfrage	190
(9) Mangelnde Einsichtsfähigkeit der Bürger?	193
(10) Populismusgefahr	199
(11) Sonstige Argumentationsmuster	203
(12) Gesamtergebnis der teleologischen Erwägungen	205
ee) Zwischenergebnis	207
3. Umfang des Homogenitätsprinzips	208
II. Art. 28 I 4 GG (Gemeindeversammlung)	213
III. Art. 28 I 2 GG (Vertretungserfordernis)	216

IV. Gesamtergebnis der Verfassungsrechtlichen Erwägungen	218
D. Inhaltliche und rechtliche Grenzen der Negativkataloge	225
I. Anwendung sowohl auf Bürgerbegehren als auch Bürgerentscheid?	232
II. Zulässigkeitsfragen im Zusammenhang mit den Ausnahmetbeständen	234
1. Allgemeines	234
2. Problem: Zulässigkeitsentscheidung durch den Rat	237
III. Eigener Wirkungskreis	242
1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	243
2. Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises	246
3. Organkompetenz des Rates	248
4. Anwendungsfälle	250
a) Problempunkte	253
aa) Allgemeinpolitische Meinungsäußerungen	254
bb) Auftragsangelegenheiten	256
cc) Entscheidungen eines Zweckverbandes	259
dd) Entscheidungen im Rahmen des Straßenrechts	263
b) Zwischenergebnis	268
IV. „Wichtige“ Gemeindeangelegenheit	268
1. Definitionsversuch	269
2. Beispiele	271
3. Positivkataloge	273
a) Errichtung, Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung	274
aa) Öffentliche Einrichtung	274
bb) Erweiterung, Errichtung oder Aufhebung	279
b) Übrige Kriterien	281
4. Ergebnis	285
V. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung	288
1. Anwendungsbereich	289
a) Anzahl der Beigeordneten	293
b) Privatisierungsmaßnahmen	298
c) Weitere Einzelfragen	299
d) Ergebnis	300
VI. Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Gemeinde	302
VII. Das Finanztabu	310
1. Die Haushaltssatzung	311
a) Auslegung des Merkmals „Haushaltssatzung“	312

b) Anwendbarkeit der Landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung?	313
c) Streitstand	316
d) Diskussion	318
aa) Wortlaut	318
bb) Historische Auslegung	319
cc) Systematische Auslegung	323
dd) Sinn und Zweck	326
dd) Zwischenergebnis	333
e) „Wesentlichkeitskriterium“	333
aa) Kritik	335
bb) Freie Spalte	337
cc) Zwischenergebnis	339
2. Abgaben und privatrechtliche Entgelte	340
a) Definitionen	342
b) Anwendungsbereiche	344
3. Jahresrechnung und Jahresabschluss	347
VIII. Angelegenheiten eines Planfeststellungsverfahrens pp.	348
1. Planfeststellungsverfahren	349
2. Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung	354
3. Sonstige Verfahren	357
4. „Vergleichbare Zulassungsverfahren“	358
5. Bauleitplanung	359
6. Gründe und Kritik	370
a) Bereits bestehende Öffentlichkeitsbeteiligung	372
b) „Ja/Nein“-Charakter der Entscheidung	376
c) Zwischenergebnis	378
7. Zulässigkeit von Grundsatzbeschlüssen?	379
IX. Entscheidung über Rechtsbehelfe und Rechtstreitigkeiten	382
1. Rechtsmittel und Rechtsstreitigkeiten = Rechtsbehelfe?	385
2. Ergebnis	388
X. Gesetzeswidrige Ziele oder Verstoß gegen die guten Sitten	388
1. Prüfungsumfang	390
2. Teilrechtswidrigkeit	391
3. Verstoß gegen die guten Sitten	392
4. Gesetzeswidrigkeit kraft Kündigung?	393
5. Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Spar- samkeit	396

6. Gesetzeswidrigkeit bei Ermessensentscheidungen (insbes. Bauleitplanung)	400
a) Abwägungsgebot	400
b) Schlussfolgerungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	401
c) Einzelfälle	403
7. Anwendungsfälle	405
XI. Ausschlussfristen	409
1. Initiativsperrre	412
a) Gründe	414
b) Fristberechnung	415
c) „dieselbe Angelegenheit“	417
2. sog. „Sechs-Wochen-Frist“	419
a) Kritik	422
b) Fristberechnung	424
c) Qualifizierung als kassatorisches Begehren	425
d) gestreckte Entscheidungsverfahren	429
e) Dauer der Sperrwirkung	431
f) Grundsatzbeschlüsse	434
XII. Sonstige Ausnahmetatbestände	437
E. Thesen und Folgerungen	442
Literaturverzeichnis	449