

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
<i>Einführung</i>	1
<i>A. Demokratieprinzip des Grundgesetzes</i>	11
I. Demokratie als Gegenstand von Verfassungsgeschichtswissenschaft, Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik	14
II. Verfassungsprinzip der Demokratie im Grundgesetz	42
III. Staatsgewalt in den Ketten des Volkes: Objekt, Subjekt und Kriterien der demokratischen Legitimation	65
<i>B. Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip</i>	105
I. Kommunalverwaltung im Schnittpunkt von Dezentralisation, Selbstverwaltung und Demokratie	106
II. Vorgaben des Demokratieprinzips für die Kommunalverwaltung	145
III. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung des Demokratieprinzips und seiner verfassungsunmittelbaren Konkretisierungen	180
<i>C. Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht</i>	203
I. Wahlsystematischer Standort und praktische Wirkungen von Kommunalwahl-Sperrklauseln	206
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Aufnahme einer Kommunalwahl-Sperrklausel in eine Landesverfassung	236
III. Kriterien der Einführung einer Sperrklausel-Ermächtigung und einer Ersatzstimme bei Kommunalwahlen	308

<i>Schlussbetrachtung</i>	339
<i>Zusammenfassung</i>	347
Schriftumsverzeichnis	357
Personen- und Sachverzeichnis	385

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX

Einführung	1
------------------	---

A. Demokratieprinzip des Grundgesetzes	11
--	----

<i>I. Demokratie als Gegenstand von Verfassungsgeschichtswissenschaft, Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik</i>	<i>14</i>
---	-----------

1. „Semantisches Chamäleon“ und typisches „Wieselwort“: Kontextabhängige Bedeutung des Wortes „Demokratie“	14
2. Eine kurze Geschichte der Demokratie in Deutschland	19
a) Ausdehnung der Demokratie im Rahmen des Konstitutionalismus: Einzelstaatliche Verfassungen, Paulskirchen- und Reichsverfassung	19
b) Zwei Anläufe zur „geglückten Demokratie“: Weimarer Reichsverfassung und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	23
3. Blicke auf Theorie, Begriffe und Modelle der Demokratie	29
a) Theorie der Demokratie: Positivierungsnachweis als Kriterium der Unterscheidung von Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik	29
b) Begriffe der Demokratie: Unterscheidung von Input- und Output-Theorien der Demokratie und Vereinnahmung scheinbarer Vorläufer	31
c) Modelle der Demokratie: Beschreibung und Bewertung von Demokratie unter den Vorzeichen von Freiheit, Wettbewerb und Frieden	34
aa) Philosophie: Gleichheit und Freiheit aller Menschen	34
bb) Ökonomik: Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen	37
cc) Soziologie: Akzeptanz und Friedfertigkeit von Herrschaft	39

<i>II. Verfassungsprinzip der Demokratie im Grundgesetz</i>	<i>42</i>
---	-----------

1. Demokratieprinzip als eine Norm des geltenden Verfassungsrechts	42
2. Demokratieprinzip als ein Bezugsobjekt der Ewigkeitsgarantie	44
a) Maßstäblichkeit des Demokratieprinzips für den verfassungsändernden Gesetzgeber	44
b) Vollständige Inbezugnahme des Demokratieprinzips durch die Ewigkeitsgarantie	46

3.	Verpflichtete, Gegenstände und Inhalte des Demokratieprinzips	51
a)	Horizontale und vertikale Eigenständigkeit des Demokratieprinzips gegenüber den anderen Normen des Grundgesetzes	51
b)	Doppelnatur des Demokratieprinzips als Maßstab für den Inhalt von Normen und das Zustandekommen der Akte der Staatsgewalt	55
aa)	Vorgaben für den Inhalt von Normen: Wesensgehaltsgarantie für das demokratische System	55
bb)	Vorgaben für das Zustandekommen der Akte der Staatsgewalt: Gebot der demokratischen Legitimation	58
cc)	Zwei Normträger, eine Verfassungsnorm: Artikel 20 Absätze 1 und 2 als Standorte eines einheitlichen Demokratieprinzips	63
III.	<i>Staatsgewalt in den Ketten des Volkes:</i>	
	<i>Objekt, Subjekt und Kriterien der demokratischen Legitimation</i>	65
1.	Legitimationssubjekt: Primäres Staatsorgan namens Volk	65
a)	Volk in der Verfassungstheorie: Lehre von der verfassunggebenden Gewalt und der Volkssouveränität	65
b)	Volk im Verfassungsrecht: Primäres Staatsorgan und Hauptakteur bei jeder Ausübung von Staatsgewalt	67
2.	Legitimationsobjekt: Unmittelbare und mittelbare Ausübung von Staatsgewalt	71
a)	Unmittelbare Ausübung von Staatsgewalt: Wahlen und Abstimmungen des Volkes	71
b)	Mittelbare Ausübung von Staatsgewalt: Bedeutung von „Staat“ und „Gewalt“ in Art. 20 II GG	72
aa)	„Gewalt“ im Sinne des Gebots der demokratischen Legitimation	72
bb)	„Staat“ im Sinne des Gebots der demokratischen Legitimation	76
cc)	Eigenanteil des Rechtsanwenders als Ursache von Legitimationsbedarf	79
3.	Legitimationskriterien: Mehrheitsprinzip bei Wahlen und Abstimmungen, personelle und inhaltliche Zurechnungskriterien bei Sekundärorganen	84
a)	Demokratische Legitimation von Wahlen und Abstimmungen: Mehrheitsentscheidung bei freiem, gleichem und allgemeinem Stimmrecht	84
b)	Demokratische Legitimation von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung: Verbindung inhaltlicher und personeller Zurechnungskriterien im organisatorisch-formalen Modell	87
aa)	Institutionelle demokratische Legitimation: Unvermögen des Verfassungsgebers zur demokratischen Legitimation der verfassten Gewalten	88
bb)	Personelle demokratische Legitimation: Organwelterbestellung in ununterbrochener Abfolge von konkret-individuellen Einsetzungsakten	91
cc)	Inhaltliche demokratische Legitimation: Offenhaltung von Entscheidungsfreiräumen bei Gelegenheit der Erzeugung von Normen	93
dd)	Legitimationsniveau: Möglichkeiten des Ausgleichs von Schwächen der personellen und der inhaltlichen demokratischen Legitimation	96
ee)	Empirische Anspruchslosigkeit des organisatorisch-formalen Modells: Fehlgehende Einwände der Steuerungswissenschaft	102

B. Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip	105
I. <i>Kommunalverwaltung im Schnittpunkt von Dezentralisation, Selbstverwaltung und Demokratie</i>	106
1. Kommunalverwaltung und Dezentralisation	106
a) Dezentralisation als räumliche Gliederung der Rechtsordnung: Kommunalverwaltung im Vergleich mit anderen Dezentralisierungsstufen ...	106
b) Dezentralisation als Fortsetzung der Gewaltgliederung: Aussichten auf Gewinne an Leistung und Risiken für die Einheit der Verwaltung	116
2. Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung	126
a) Verschiedenheit des verfassungsrechtlichen Begriffs der Selbstverwaltung und der verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Gesetzgeber	126
b) Verschiedenheit von Kommunalverwaltung, kommunaler Selbstverwaltung und Verwaltung durch vom Volk gewählte Organwalter ..	134
3. Kommunalverwaltung und Demokratie	138
a) Zwischen Verdienst und Überhöhung: Kommunen als Exklave des Bürgertums im Konstitutionalismus und als Grundlage des Neubeginns in der Nachkriegszeit	138
b) Spuren der Überhöhung in der Gegenwart: Anhaltende Vermengung systematischer Zusammenhänge mit historischen Abläufen	142
II. <i>Vorgaben des Demokratieprinzips für die Kommunalverwaltung</i>	145
1. Verpflichtete und maßstabsgebundene Normen: Bindung aller Länderstaatsgewalt an Vorgaben für die gesamte Landesrechtsordnung	147
a) Verfassung im formellen Sinne als eine kontingente Rechtsschicht: Bindung aller Erzeuger generell-abstrakter Normen in den Ländern	147
b) Verfassungsprinzipien als unmittelbar geltendes Recht: Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung in den Ländern	152
2. Inhalt: Homogenitätsgebot als modifizierende Binnenverweisung auf das Demokratieprinzip des Grundgesetzes	158
a) Bundesgleiche Vorgaben des Demokratieprinzips für das politische System in den Ländern und den Kommunen	158
b) Gebot der dualen oder triadischen demokratischen Legitimation der Kommunalverwaltung durch Staatsvölker und Kommunalvölker	163
aa) Homogenitätsgebot als partielle Rechtsgrund- und partielle Rechtsfolgenverweisung auf das Gebot demokratischer Legitimation ..	163
bb) Erweiterung des Kreises der Legitimationssubjekte um sechzehn Landes- und unzählige Kommunalvölker	164
cc) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der demokratischen Legitimation von Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung	169
3. Rechtsfolgen der Unvereinbarkeit: Maßgeblichkeit des rechtsschichtenspezifischen Fehlerkalküls und Fälle einer Gewährleistungspflicht des Bundes	174
a) Gewährleistungspflicht des Bundes	174
b) Rechtsschichtenspezifischer Fehlerkalkül	176

<i>III. Verfassungsgerichtliche Durchsetzung des Demokratieprinzips und seiner verfassungsunmittelbaren Konkretisierungen</i>	180
1. Beschränkung des Entscheidungsmaßstabs der Landesverfassungsgerichte auf die Landesverfassung	181
a) Überschneidungsfreie Zuordnung von Entscheidungsmaßstäben in der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit	181
b) Vorlagepflichten der Landesverfassungsgerichte im Falle eines grundgesetzwidrigen gesetzlichen Entscheidungsmaßstabes	182
2. Bestandteilstheorie als Zweckkonstruktion zur Erweiterung des Entscheidungsmaßstabs der Landesverfassungsgerichte	187
a) Inhalt und Herkunft: These von der Doppelsexistenz von Grundgesetznormen als Kunstgriff des Bundesverfassungsgerichts	187
b) Verfassungsrechtliche Einwände: Implantation von Grundgesetznormen durch Interpretation statt Rezeption durch Landesverfassungsrecht	189
c) Rechtspolitische Einwände: Selbstermächtigung der Landesverfassungsgerichte auf Kosten der Landesgesetzgeber	195
C. Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht	203
<i>I. Wahlsystematischer Standort und praktische Wirkungen von Kommunalwahl-Sperrklauseln</i>	206
1. Wahl von Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen	206
a) Wahlsystematik: Verhältniswahl und Mehrheitswahl als Abschnitte einer Skala kontinuierlich steigenden Konzentrationsanreizes	206
b) Kommunalwahlsystem in Nordrhein-Westfalen: Personalisierte Verhältniswahl mit gesetzlicher Sperrklausel	211
c) Schwinden von Sperrklauseln auf Betreiben der Rechtsprechung: Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen als Musterbeispiel	215
d) Rechtsvergleichung: Verrechtlichung von Wahlsystemfragen zwischen deutschem Sonderweg und nationaler Errungenschaft	218
2. Wirkungen von Sperrklauseln aus Wähler- und aus Parteiensicht	220
a) Sperrklauseln als konzentrationsfördernde Wahlsystemelemente: Mechanische und psychische Wirkungen aus Wählersicht	220
b) Sperrklauseln als Beschränkung und Verschärfung des Wettbewerbs: Rechtliche, finanzielle und politische Wirkungen aus Parteiensicht	224
c) Stichprobe: Strukturwandel des kommunalen Parteiensystems in Nordrhein-Westfalen nach Abschaffung einer Kommunalwahl-Sperrklausel	228
3. Wahlrecht als Recht des demokratischen Wettbewerbs: Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter	230
<i>II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Aufnahme einer Kommunalwahl-Sperrklausel in eine Landesverfassung</i>	236
1. Wahlgleichheitsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 I 2 GG): Sperrklausel als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung bei der Wahl	237

a) Gegenstand, Verpflichtete und Gleichzubehandelnde	237
aa) Gegenstand: Abhängigkeit des Wahlbegriffs vom Inhalt des einzelnen Wahlgrundsatzes	237
bb) Verpflichtete: Unterschiedlose Bindung aller Staatsgewalt der Länder einschließlich des verfassungsändernden Gesetzgebers	239
cc) Gleichzubehandelnde: Wahlberechtigte und Wahlbewerber	242
b) Inhalt: Zählwertgleichheit und Erfolgswertgleichheit abhängig von einer Systementscheidung des Gesetzgebers für Mehrheits- oder Verhältniswahl (Unterwerfungstheorie)	243
aa) Begriffliche Vorklärungen: Unterscheidbarkeit von Verhältniswahl, reiner Verhältniswahl und Erfolgswertgleichheit	244
bb) Konstruktionsanalyse und Folgenbetrachtung: Verwirrung im Stufenbau des Rechts und Tabuzonen im Kontinuum der Wahlsysteme	246
cc) Entstehungsgeschichte: Selbstbindung des Grundgesetzgebers an die Unterwerfungstheorie des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich	250
(1) Verzicht auf Gebot der Verhältniswahl im Grundgesetz zugunsten des Gesetzgebers	250
(2) Verzicht auf Sperrklausel-Ermächtigung im Grundgesetz zugunsten der Rechtsprechung	253
(3) Rückwirkung der alliierten Änderungen am Bundeswahlgesetz auf das Grundgesetz	257
dd) Synthese: Vorrang der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes vor den Erkenntnissen der Wahlsystemforschung	259
c) Rechtfertigung der Ungleichbehandlungen: Vorrang der erfolglosen Erprobung milderer Mittel vor Einführung einer Sperrklausel	260
aa) Entscheidungsmaßstab: Verhältnismäßigkeit der Sperrklausel hinsichtlich ihres Beitrags zur Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen	261
(1) Gesetzgeberisches Ziel: Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen	261
(2) Unbeachtlichkeit weiterer Ziele des Gesetzgebers	264
(3) Kriterien der Verhältnismäßigkeit: Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit im dogmatischen Sinne	266
(4) Letztentscheidungsermächtigung der Verfassungsgerichte: Vollständige Kontrolle der Verhältnismäßigkeit	268
bb) Verhältnismäßigkeit: Unangemessenheit der Kommunalwahl-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen	272
(1) Verfassungsgemäßes Ziel: Funktionen der Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen und Befunde von Störungen	272
(2) Eignung: Sperrklausel als Beitrag zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen	278
(3) Erforderlichkeit: Empirische Unsicherheiten über Alternativen zur Sperrklausel	279
(4) Angemessenheit: Vorrang der Erprobung eines Bündels milderer verfassungsgemäßer Mittel vor Einführung einer Sperrklausel	285

cc)	„Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“: Behauptung von Begründungspflichten als Ausweichverhalten von Verfassungsgerichten	287
dd)	Synthese: Wahlgleichheitsgebot des Grundgesetzes als Ursprung einer Erprobungsobliegenheit des Wahlgesetzgebers	291
2.	Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 28 I 1 und Art. 20 I, II GG): Verzicht auf Gebot der Erfolgswertgleichheit für Bund und Länder	292
3.	Demokratieprinzip der Landesverfassung (Art. 69 I 2 NWVerf.): Inhaltliche Übereinstimmung mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes	293
4.	Wahlgleichheitsgebot der Landesverfassung (Art. 78 I 2 NWVerf.): Rechtfertigungsunbedürftigkeit der Kommunalwahl-Sperrklausel	296
a)	Kommunalwahl-Sperrklausel als verfassungsunmittelbare Schranke des Gebots der Erfolgswertgleichheit in Art. 78 I 2 NWVerf.	296
b)	Beschränkung der Übernahmeanordnung in der Ewigkeitsgarantie in Art. 69 I 2 NWVerf. auf Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes	297
aa)	Wortlaut: Übernahmeanordnung als Außenverweisung auf Verfassungsprinzipien parallel zur Binnenverweisung in Art. 28 I 1 GG	297
bb)	Entstehungskontext: Übernahme der Verfassungsprinzipien als Vorkehrung gegen Selbstausdehnungstendenzen der Volksgesetzgebung	299
cc)	Entwurfsbegründung: Widersprechende Normangabe in der Entwurfsbegründung als Ergebnis eines Redaktionsversehens	301
c)	Verfassungsgerichtliche Umdeutung der Übernahmeanordnung als Zweckkonstruktion ähnlich der Bestandteilstheorie (Rezeptionstheorie)	306
<i>III. Kriterien der Einführung einer Sperrklausel-Ermächtigung und einer Ersatzstimme bei Kommunalwahlen</i>		308
1.	Rechtspolitische Kriterien der Aufnahme einer Sperrklausel-Ermächtigung an die Länder ins Grundgesetz	308
a)	Annahmen über Gestalt und Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel-Ermächtigung	308
b)	Demokratiethoretische Bewertung der Einführung von Sperrklauseln nach einem normativen und einem historisch-empirischen Ansatz	311
c)	Einführung einer Sperrklausel-Ermächtigung als Beitrag zur Erfüllung und Vereitelung von Zwecken der Dezentralisation der Gesetzgebung	314
aa)	Bewahrungsbedürfnis: Entlastung des Gesetzgebers von empirischen Unsicherheiten und von Kosten einer Regeländerung	315
bb)	Experimentierbereitschaft: Erweiterung des Entscheidungsfreiraums des Landesgesetzgebers als Erneuerungs- und Wagnishemmnis	316
cc)	Akzeptanz: Zugeständnis an Kritiker der Verengung des Entscheidungsfreiraums des Landesgesetzgebers durch die Rechtsprechung	318
d)	Rechtssicherheit: Vorbeugender Schutz von Sperrklauseln bei Landtagswahlen vor einer Kehrtwende der Rechtsprechung	322
2.	Rechtspolitische Kriterien der Einführung der Ersatzstimmgebung besonders bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen	329
a)	Annahmen über Gestalt und Verfassungsmäßigkeit einer Kompetenz zur Ersatzstimmgebung	329

b) Kompromiss: Wahrung des Konzentrationsanreizes einer Sperrklausel bei gleichzeitigem Abbau von Ungleichbehandlungen bei der Wahl	330
c) Praktikabilität: Wechselwirkungen zwischen Ersatzstimmgebung und anderen technischen Elementen eines Wahlsystems	332
d) Reformaussichten: Einführung der Ersatzstimmgebung als potentieller Befreiungsschlag des Wahlgesetzgebers in Nordrhein-Westfalen	335
 Schlussbetrachtung	 339
 Zusammenfassung	 347
 Schriftumsverzeichnis	 357
Personen- und Sachverzeichnis	385