

Inhaltsverzeichnis

Einleitung – Gegenstand und Gang der Untersuchung	15
Teil 1: Grundlagen und Rechtsprechungsanalyse	23
Kapitel 1: Grundlagen – Spannungsverhältnis von Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung	23
A. Dogmatische Struktur des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ..	23
B. Normative Grundlagen – Kommunalverfassungsrechtliche Bindungsklauseln	28
I. Besonderheiten der Kommunalverfassung	29
1. Rechtsnatur des Gemeinderats	29
a) Kommunalparlament oder Verwaltungsorgan?	29
b) Geltung von Verfassungsgrundsätzen	32
aa) Parlaments- und Rechtssatzvorbehalt	32
bb) Gewaltenteilung und Organtreue	33
c) Rechtskontrolle	34
aa) Interne Kontrollmechanismen	34
bb) Externe Kontrollmechanismen	37
cc) Ausschluss kommunalwahlrechtlicher Prüfung	40
2. Rechtsstellung des Gemeinderatsmitglieds	41
3. Entscheidungsgegenstände des Kommunalvertretungsorgans und der Bürgergesetzgebung	43
a) Angelegenheiten der Gemeinde	43
b) Negativkataloge	43
aa) Finanzwirksame Gesetze	44
bb) Abwägerische Regelungsgegenstände	45
(1) Fachplanungsvorbehalt	46
(2) Quantitative und qualitative Interessenvielfalt	47
c) Verfassungsrechtliche Vorgaben	48
4. Rechtsnatur des Bürgerentscheids	49
a) Äquivalenzwirkung	49

b) Ratsbürgerentscheid	51
II. Konkrete Ausgestaltung der Bindungswirkung in den einzelnen Kommunalordnungen	53
1. Modell der einfachen Abänderung	53
2. Modell der fristgebundenen, bürgerentscheidungsbedingten Abänderung	53
3. Modell der fristgebundenen, vertretungskörperschaftlich initiiert bürgerentscheidungsbedingten Abänderung	54
4. Modell der Abänderung gemäß dem Grundsatz <i>clausula rebus sic stantibus</i>	54
III. Relevante Rechtsschutzkonstellationen zur Durchsetzung der Bindungswirkung	55
1. Sicherungsbegehren: Vollzug des Bürgerentscheids	55
2. Sicherungsbegehren: Beachtung des Bürgerentscheids	56
C. Spannungsverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie auf kommunaler Ebene	56
I. Begrifflichkeiten	58
II. Bindungswirkung direkt-demokratischer Gesetzgebung	60
1. Argumente gegen eine Bindungswirkung	61
a) Rechtsdogmatische Argumente	62
aa) Verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie	62
bb) Rechtliche Rangleichheit und demokratische Gleichwertigkeit repräsentativer und direkter Demokratie	64
cc) Stufenbau der Rechtsordnung	68
b) Demokratietheoretische Argumente	70
aa) Handlungsfähigkeit des Staates	70
bb) Qualität des Staatshandelns	71
cc) Rechtsunsicherheit bezüglich des Bindungsgegenstands	71
c) Rechtspolitische/rechtsphilosophische Argumente	72
aa) Eigennutz	72
bb) Verführbarkeit	73

2. Argumente für eine Bindungswirkung	74
a) Schwächen des repräsentativen Systems	74
aa) Diskussionsforum	75
bb) Kompromissgesetzgebung	76
cc) Sachverstand	78
b) Kompensations- und Korrektivfunktion	79
3. Mindestanforderungen an die Bindungswirkung	81
D. Schlussfolgerungen für die Rolle des Gemeindegürgers	82
Kapitel 2: Rechtsprechungsanalyse	83
A. Lösungsansätze der Rechtsprechung	83
I. Subjektives Recht	84
1. Rechtsschutzgedanke	84
a) Entwertung des Bürgerentscheids	84
b) Durchsetzungsbefugnis als Annexrecht	86
2. Verfahrensrüge in Anlehnung an Wahl- und Abstimmungsrechte	88
II. Organstellung	91
1. Verpflichtung des Gemeindegürgers	91
2. Sanktionsgedanke	95
3. Äquivalenz von Gemeinderatsbeschluss und Bürgerentscheid	96
III. Keine Klagemöglichkeit	98
1. Fehlen eines Vollzugsanspruchs	99
a) Fehlen eines allgemeinen Anspruchs auf Gesetzesvollzug	99
b) Fehlen eines Anspruchs auf Vollzug von Gemeinderatsbeschlüssen	100
2. Unzulässige Ungleichbehandlung von Gemeinderatsmitgliedern und Gemeindegürgern	101
a) Keine Zuständigkeit der Gemeindegürgers	101
b) Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats ...	103
B. Zusammenfassende Rechtsprechungsdarstellung	104
Ergebnisse zu Teil 1	105

Teil 2: Auslegung der kommunalverfassungsrechtlichen Bindungsklauseln	107
Kapitel 3: Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte, Gegenwart und Zukunft des subjektiv-öffentlichen Rechts	107
A. Anliegen und Ziel der Auslegung	107
B. Normative Anbindung zur Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte	109
I. Begrifflich-funktionelle Einordnung des subjektiv-öffentlichen Rechts	109
1. Historische Entwicklung	109
a) Statuslehre	112
b) Schutznormtheorie	113
aa) Rechtsmacht oder Rechtsreflex?	117
bb) Subjektiv-öffentliches Recht oder Klagemöglichkeit?	118
cc) Objektive Schutzwirkung	119
2. Schutznormtheorie vs. a priori-Geltung	120
a) Rechts(un)sicherheit	121
b) Verfassungsautorität	122
c) Zusammenfassung	127
3. Kritik in europarechtlicher Dimension	128
4. Ausblick in die Zukunft der Schutzzwecktheorie	132
II. Kommunalverfassungsrechtliche Bindungsklauseln als Auslegungsgegenstand	136
Kapitel 4: Auslegung	136
A. Auslegung nach Maßgabe der Modellbetrachtung der Bindungsklauseln	137
I. Grammatische Auslegung	137
1. Der Wortlaut als erster und äußerster Zugriff zum Inhalt der Norm	137
2. Der Wortlaut der kommunalverfassungsrechtlichen Bindungsklauseln allgemein	138
a) Tatbestand	138
b) Rechtsfolge	141

3. Grammatische Besonderheiten der konkreten Modelle	144
II. Systematische Auslegung	146
1. Die Systematik als Blick auf das normative Gesamtgefüge ...	147
2. Die Systematik der kommunalverfassungsrechtlichen Bindungsklauseln allgemein	147
3. Rechtssystematische Besonderheiten der konkreten Modelle	151
III. Historische Auslegung	156
1. Die Rechtsgeschichte als synoptischer Vergleich	156
2. Die Geschichte und Genese der kommunalverfassungsrechtlichen Bindungsklauseln allgemein	156
3. Rechtshistorische/-genetische Besonderheiten der konkreten Modelle	158
IV. Teleologische Auslegung	162
1. Das Telos als zeitloser Gesetzeszweck	162
2. Sinn und Zweck der kommunalverfassungsrechtlichen Bindungsklauseln allgemein	163
a) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	166
b) Abstimmungsfreiheit	168
c) Rechtsstaatlichkeit	171
e) Grundrechtsschutz	176
3. Teleologische Besonderheiten der konkreten Modelle	179
B. Zusammenfassende Bewertung	182
Ergebnisse zu Teil 2	183

Teil 3: Vermittelnder Lösungsansatz 185

Kapitel 5: Abkehr von herkömmlichen Kategorien zur Differenzierung zwischen subjektiv-öffentlichen Rechten und Organkompetenzen	186
A. Mitgliedschaftliche Rechte	186
I. Merkmale des Organs im engeren Sinne	187
1. Aufgabenwahrnehmung für das Gemeinwesen	188

2. Wahrnehmungszuständigkeit	189
a) Kritik am herkömmlichen Verständnis	190
b) Wesensunterschied von Wahlen und Abstimmungen	191
c) Träger der Wahrnehmungszuständigkeit	192
II. Mitgliedschaft in der Gemeinde	192
B. Abgewandelte Kriterien für die Gemeindebürger	193
Kapitel 6: Die Organstellung der Gemeindebürgerschaft als Kollektiv ...	194
A. Spannungsverhältnis zwischen Gemeindebürgern und Gemeindevertretern	194
B. Transitorische Organkompetenz der Gemeindebürger	195
I. Organrechtliche Defizite der Gemeindebürgerschaft	196
II. Kompensation durch kommunalverfassungsrechtliche Sondervorschriften	197
Kapitel 7: Das subjektiv-öffentliches Recht des Gemeindebürgers als Individuum	199
A. Materiell-rechtliche Ausgestaltung	200
I. Die subjektiv-rechtliche Komponente der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	200
II. Der transitorische Anteil des Gemeindebürgers am kommunalen Selbstverwaltungsrecht	202
B. Prozessuale Konsequenzen	204
I. Allgemeine prozessrechtliche Aspekte	204
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	204
2. Statthafte Klage-/Antragsart	205
a) Außen- und Regelungswirkung der Maßnahme einer öffentlichen Behörde	205
aa) Behördeneigenschaft	205
bb) Außenwirkung	206
cc) Regelungswirkung	208
b) Differenzierung nach Sicherungsbegehren	208
c) Statthaftigkeit des Eilrechtsschutzes	209
3. Klage-/Antragsbefugnis	211
a) Sicherungsbegehren: Vollzug des Bürgerentscheids	212

b) Sicherungsbegehren: Beachtung des Bürgerentscheids ...	212
4. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	212
5. Rechtsschutzbedürfnis	213
II. Aktivlegitimation	214
1. Anspruchsträger	214
a) Alle Abstimmungsberechtigten oder Vertrauenspersonen?	214
b) Prozessesstandschaft	217
2. Anspruchsinhalt	221
a) Recht auf Vollzug des Bürgerentscheids	221
aa) Vollziehbarkeit	221
(1) Vollzug von Grundsatzentscheidungen	221
(2) Grundsätzliche Vollzugshindernisse	223
bb) Vollzugsmodalitäten	223
(1) Fristenlösung	223
(2) Verschuldenslösung	225
b) Recht auf Beachtung des Bürgerentscheids	227
III. Passivlegitimation	229
IV. Entscheidung und Rechtsfolge	230
Ergebnisse zu Teil 3	231
 Ergebnisse der Untersuchung – Zusammenfassende Thesen	 235
 Anhang – Bindungsklauseln der Kommunalverfassungen in den 13 (Flächen-) Bundesländern	 239
 Literaturverzeichnis	 245