

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einführung	19
A. Möglichkeiten der Beteiligung de lege lata	21
I. Formelle Bürgerbeteiligung in Finanzfragen	21
II. Informelle Bürgerbeteiligung in Finanzfragen	22
B. Möglichkeiten der Beteiligung de lege ferenda	23
1. Teil: Möglichkeiten der Beteiligung de lege lata	25
A. Elemente direkter Demokratie in der Kommunalverfassung	25
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen	26
1.) Art. 28 GG	26
a) Art. 28 Abs. 1 GG - Homogenitätsprinzip	27
aa) Demokratieprinzip	30
bb) Rechtsstaatsprinzip	33
cc) Ergebnis	34
b) Art. 28 Abs. 2 GG	34
aa) Inhalt der Garantie	35
bb) Auswirkungen für unmittelbare Demokratie	37
2.) Landesverfassungen	38
3.) Ergebnis	39
II. Überblick über Beteiligungsformen in den Kommunalverfassungen	40
1.) Entwicklung der unmittelbaren Demokratie	40
a) Weimarer Republik	41
b) Bundesrepublik	43
aa) Nachkriegszeit	43
bb) Aufkommen von Bürgerinitiativen	44
cc) Deutschland nach der Wiedervereinigung	46
(1.) Neue Bundesländer	47
(2.) alte Bundesländer	48
2.) Elemente formeller Bürgerbeteiligung	50
a) Bürgerversammlung/ Einwohnerversammlung	50
b) Bürgerantrag	53
c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	58
aa) Allgemeines	58
bb) Verfahrensvorschriften	60

(1.) Quoren	60
(2.) Weitere Verfahrensvorschriften	64
(a) Kostendeckungsvorschlag	65
(b) Ausschlussfrist bei Begehren gegen Ratsbeschlüsse	68
(c) Sperrfrist für die erneute Abhaltung eines Bürgerbegehrens	69
(d) Sperrwirkung zugunsten des Bürgergehrens	70
(e) erschwerte Abänderbarkeit der getroffenen Entscheidung	72
(f) konkurrierende Vorlage des Rates	72
cc) Gegenständlicher Anwendungsbereich von Bürgerbegehren	74
(1.) Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde (Verbandskompetenz)	75
(2.) an Stelle des Rates (Organkompetenz)	77
(3.) Positivkataloge	79
(4.) Negativkataloge	83
(a) Angelegenheiten, die in den Aufgabenbereich der Verwaltungsleitung fallen	85
(b) Bürgerbegehren bei förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung	88
(aa) Förmliche Verwaltungsverfahren	89
(bb) Bauleitplanung	91
(c) Bürgerbegehren mit rechtswidrigem Ziel	95
B. Bürgerbeteiligung in Finanzfragen	97
I. Formelle Bürgerbeteiligung in „Finanzfragen“	98
1.) Inhalt der Ausschlussstatbestände	98
a) Haushaltssatzung	98
b) Gemeindeabgaben und Tarife der Gemeindebetriebe	102
c) Jahresrechnung der Gemeinde	105
2.) Reichweite der Finanzausschlussstatbestände	106
a) Ausschlussstatbestände für die Volksgesetzgebung	107
aa) Art. 73 Abs. 4 WRV und Landesverfassungen der Weimarer Republik	108
bb) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zu finanzwirksamen Volksbegehren auf staatlicher Ebene	112
(1.) Haushaltsvorbehalte in den Verfassungen der Länder und ihre Auslegung durch die Verfassungsgerichte	112
(a) Bayerischer Verfassungsgerichtshof	113
(b) Nordrhein-Westfälischer Verfassungsgerichtshof	115
(c) Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen	115
(d) Bundesverfassungsgericht als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein	116
(e) Verfassungsgericht des Landes Brandenburg	117
(f) Verfassungsgerichtshof Berlin	119
(2.) Gemeinsames Kriterium: wesentliche Beeinträchtigung	120

(3.) Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 11.07.2002	121
cc) Kritik an der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte	125
(1.) Verfassungstradition für eine weite Auslegung	125
(a) Keine einheitliche Auslegung der Bestimmung Art. 73 Abs. 4 WRV	126
(b) Föderaler Verfassungsvergleich	127
(c) Wandel des Staatsverständnisses	128
(2.) Dominanz der Teleologie	129
(a) Etathoheit des Landtages	129
(b) Missbrauchsgefahr der Volksgesetzgebung	133
dd) Zusammenfassung	135
b) Besonderheiten der kommunalen Ebene	135
aa) Textliche Befunde	136
bb) Schutz des Budgetrechts der kommunalen Vertretungskörperschaft?	136
cc) Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags	138
3.) Ergebnis	139
II. Informelle Formen der Bürgerbeteiligung in Finanzfragen	140
1.) Zu den Rahmenbedingungen der informellen Verwaltungstätigkeit	140
a) Entformalisierung von Beteiligung	141
aa) Teilnahme von Nichtmitgliedern an Sitzungen formaler Gremien, insbesondere des Gemeinderats	142
bb) Örtliche Sachverständigengremien	143
cc) Vorabsprachen mit weitgehender faktischer Bindungswirkung	143
b) Neues Steuerungsmodell und Leitbild Bürgerkommune	144
aa) Kennzeichen der Verwaltungsreform	144
bb) Modernisierung des Haushaltsrechts im Leitbild Bürgerkommune	145
2.) Beteiligung im Rahmen des Bund-Länderprogramms „Soziale Stadt“	146
a) Berliner Quartiersfonds als Beteiligung in Finanzfragen	147
b) Rechtliche Bewertung der informellen Beteiligung	149
aa) Vergabejury als lokale Experten?	150
bb) Zugriff der Bürgerschaft auf den staatlichen Haushalt	150
c) Ergebnis	151
3.) Bürgerhaushalt	152
a) Überblick zur Beteiligungsform	152
aa) Ursprungsmodell aus Porto Alegre (Brasilien)	153
(1.) Rechtliche Rahmenbedingungen	154
(2.) Entstehung und Funktionsweise	156
(a) Beteiligungsverfahren und Organe des Orçamento Participativo	156

(b) Verfahren der Mittelverteilung im Orçamento Participativo	157
(aa) Bürgerbeteiligung als Input in der Haushaltsplanaufstellung	157
(bb) Berücksichtigung des Inputs bei der Haushaltsplanaufstellung	159
(cc) Abstimmung im Gemeinderat	159
(dd) Umsetzung des Haushaltsplans in einen Investitionsplan	159
bb) Bewertung	160
(1.) Innenverhältnis	161
(2.) Außenverhältnis	161
b) Kommunale Bürgerhaushalte in Deutschland	162
aa) Nordrhein-Westfalen	162
(1.) Konzepte und Arbeitsweise des Beteiligungsverfahrens in Nordrhein-Westfalen	163
(a) Information	163
(b) Konsultation	164
(c) Rechenschaft	165
(2.) Umfang der Beteiligung	166
(3.) Fazit	167
bb) Berlin-Lichtenberg	168
(1.) Kontext: Haushaltsrecht Berlin	169
(a) Rolle der Bezirke	170
(b) Haushaltsplanaufstellung in den Bezirken	171
(2.) Konzepte und Arbeitsweise des Bürgerhaushaltes	173
(a) Bürgerhaushalt 2007	174
(b) Bürgerhaushalt 2008	177
(3.) Umfang der Beteiligung	177
(a) Geringe rechtliche Wirkungen	178
(b) Anzahl der Beteiligten Bürgerinnen und Bürger	179
cc) Fazit	182
c) Rechtliche Probleme	182
aa) Prüfungsmaßstab	183
bb) Organisatorische Vorgaben aus dem kommunalen Verfassungsrecht	183
(1.) Regelungen zur Partizipation	186
(2.) Regelungen zur Haushaltsplanaufstellung	189
cc) Inhaltliche Vorgaben aus dem kommunalen Verfassungsrecht – Vorwegnahme der Entscheidung?	190
d) Ergebnis	191
III. Gesamtergebnis	191

2. Teil: Möglichkeiten der Beteiligung de lege ferenda	193
A. Aufhebung des Finanzvorbehaltes in den Kommunalverfassungen	194
I. Kompetenzerweiterung der Bürgerschaft	195
1.) Finanzwirksame Sachbegehren	196
2.) Bürgerbegehren mit Bezug zum Gemeindehaushalt	196
a) Änderung der Haushaltssatzung im laufenden Haushaltssatzerlassverfahren	198
b) Änderung der Haushaltssatzung durch eine Nachtragshaushaltssatzung	200
3.) Bürgerhaushalte mit Letztentscheidungsrecht der Bürger	201
4.) Zusammenfassung	201
II. Rechtsprechung auf der Ebene des Landesverfassungsrechts zur unmittelbaren Demokratie	201
1.) Rechtsprechung zum Finanzvorbehalt auf staatlicher Ebene	202
a) Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshof vom 14.02.2000	203
aa) Prüfungsmaßstab Art. 28 Abs. 1 GG	204
bb) Art. 109 Abs. 2 GG: Schutz des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Maßstab	205
cc) Kommentierung	206
b) Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 31.03.2000	206
aa) Schutzbereich der Ewigkeitsklausel des Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf	207
bb) Funktionierende Demokratie als Gewährleistungsinhalt	208
cc) Kommentierung	209
c) Entscheidung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs vom 19. September 2001	211
aa) Budgetrecht des Parlaments mit Überverfassungsrang	212
bb) Verfahren, Kostendeckungsvorschlag und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	213
cc) Kommentierung	214
2.) Rechtsprechung zur kommunalen Ebene - BayVerfGH vom 13.04.2000	215
3.) Maßstabsbildung für die Erweiterung unmittelbarer Demokratie	217
a) Kritik an der Rechtsprechung	217
b) Maßstab	218
B. Verstoß gegen das Grundgesetz	219
I. Homogenitätsprinzip, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	220
1.) Vereinbarkeit der Änderungen mit Art. 79 Abs. 3 GG	221
2.) Verstoß gegen das Demokratieprinzip	223
a) Grundsatz der Repräsentation und plebiszitäre Komponente des Demokratieprinzips	224
aa) Demokratie als Partizipation Freier und Gleicher	224
	13

bb) „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	227
cc) Zusammenfassung	230
b) Einschränkung Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie durch unmittelbare Demokratie	232
aa) Maßstab für die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie	232
bb) Materielle Richtigkeitsgewähr im Demokratieprinzip	234
cc) Schutz des repräsentativen Systems durch Art. 79 Abs. 3 GG	236
(1.) Existenzgarantie	236
(2.) Kompetenzgarantie	236
(3.) Bestehen einer Dominanzgarantie?	239
(a) Formelle Anknüpfungspunkte	240
(b) Materielle Anknüpfungspunkte	241
dd) Ergebnis	244
3.) Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	244
a) Art. 20 Abs. 3 GG: Bindung an Recht und Gesetz	245
b) Gewaltenteilung	247
aa) Eingriff in den Kernbereich der Exekutive	248
bb) Grundsatz der funktionsgerechten Organstruktur	249
c) Ergebnis	251
4.) Zusammenfassung	251
II. Volksvertretungsgarantie, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG	252
1.) Maßstab: Funktionsfähigkeit des Gemeinderates	253
2.) Gestaltungsfunktion des Gemeinderates	254
3.) Ergebnis	256
III. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG	257
1.) Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat in der kommunalen Selbstverwaltung	258
2.) Funktionsfähigkeit durch Ausschluss finanzwirksamer Beteiligung?	261
3.) Ergebnis	262
IV. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht Art. 109 Abs. 2 GG	262
1.) Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	263
2.) Anforderungen an die Kommunen aus Art. 109 Abs. 2 GG	264
V. Zusammenfassung	266
C. Landesverfassungsrecht	267
I. Einfaches Verfassungsrecht	267
II. Veränderungsfestes Verfassungsrecht	269
1.) Inhalt der Ewigkeitsklauseln der Landesverfassungen	270
2.) Überschießende Inhalte der landesrechtlichen Ewigkeitsklauseln	271
a) Art. 83 Abs. 3 ThürVerf	272
b) Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf	274
D. Fazit	275

Anhang	279
Literaturverzeichnis	283
Stichwortverzeichnis	297