

STEFAN LENZ

Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

47

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 47



Stefan Lenz

Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip

Mohr Siebeck

Stefan Lenz, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaft in Münster und Sheffield (UK); 2015 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut und am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie der Universität Münster; 2019 Promotion; seit 2019 Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm.

orcid.org/0000-0002-4179-6784

ISBN 978-3-16-159401-4 / eISBN 978-3-16-159402-1
DOI 10.1628/978-3-16-159402-1

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

D 6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbst 2019 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Sie ist auf dem Stand von Anfang Mai 2019.

Professor Dr. Janbernd Oebbecke förderte mich unermüdlich während meiner insgesamt nahezu siebenjährigen Tätigkeit an seinem Kommunalwissenschaftlichen Institut, gab mir seinen geschätzten Rat und brachte mir sein Vertrauen entgegen. Er stieß das Promotionsvorhaben an und betreute es über seinen Eintritt in den Ruhestand hinaus mit regem Interesse, wertvollen Anregungen und wohlwollenden Ermahnungen.

Professor Dr. Fabian Wittreck erstattete unverzüglich das Zweitgutachten und verband es mit hilfreichen Anmerkungen für die Druckfassung.

Professor Dr. Oliver Lepsius bot mir eine zweite akademische Heimat an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie und damit ein inspirierendes Umfeld für die Fertigstellung meiner Arbeit.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes förderte mich in der Zeit meines Studiums und meiner Promotion durch großzügige Stipendien. Die Begegnungen und Debatten, die sie ermöglichte, prägten meinen akademischen Werdegang. Verbunden bin ich auch der Konrad-Adenauer-Stiftung, die mich während meines Studiums nicht minder großzügig unterstützte.

Ich danke dem Verlag Mohr Siebeck für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe „Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht“ und für die stets angenehme Zusammenarbeit. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gewährte bereitwillig einen Druckkostenzuschuss.

Engagierte Gesprächspartner, gewissenhafte Probeleser und ermutigende Weggefährten trugen zum Gelingen dieser Arbeit bei. Besonders verdient gemacht haben sich Manuel Joseph, Dr. Fabian Michl, Johannes Müller-Salo, Jonas Plebuch, Kathrin Strauß, Dr. André Weßling und Dr. Sandra Westphal. Ich habe viel von ihnen gelernt!

Münster, im März 2020

Stefan Lenz

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>	14
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
II. <i>Verfassungsprinzip der Demokratie im Grundgesetz</i>	42
1. Demokratieprinzip als eine Norm des geltenden Verfassungsrechts	42
2. Demokratieprinzip als ein Bezugsobjekt der Ewigkeitgarantie	44
a) Maßstäblichkeit des Demokratieprinzips für den verfassungsändernden Gesetzgeber	44
b) Vollständige Inbezugnahme des Demokratieprinzips durch die Ewigkeitgarantie	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
 <i>III. Staatsgewalt in den Ketten des Volkes:</i>		
	<i>Objekt, Subjekt und Kriterien der demokratischen Legitimation</i>	<i>65</i>
1.	Legitimationssubjekt: Primäres Staatsorgan namens Volk	65
a)	Volk in der Verfassungstheorie: Lehre von der verfassungsgebenden 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: Organwalterbestellung 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 Gewaltengliederung: 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) Rechtsschichtenspezifisches 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 Übernahmeordnung in der Ewigkeitsgarantie in Art. 69 I 2 NWVerf. auf Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes	297
aa)	Wortlaut: Übernahmeordnung 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 Übernahmeordnung als Zweckkonstruktion ähnlich der Bestandteilstheorie (Rezeptionstheorie)	306
III.	<i>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

Einführung

Vor einhundert Jahren stürzte die Weimarer Reichsverfassung die Staatsrechtslehre in eine Verstehenskrise, indem sie zum ersten Mal in Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem etablierte und sowohl für das Reich und die Länder als auch für die Kommunen das allgemeine und gleiche Wahlrecht einführte.¹ Dass die Kommunen bestimmte Aufgaben in Selbstverwaltung und demnach eigenverantwortlich erledigen können, gefährdet die Rückbindung eines Teils der Verwaltung an die demokratische Gesetzgebung und Regierung. Da die Bürger einer Kommune ihre eigene Volksvertretung wählen, tritt das Kommunalvolk in Konkurrenz zum Staatsvolk, die Kommunalvertretung in Konkurrenz zum Parlament. Wie verträgt sich eine demokratische, verselbständigte Kommunalverwaltung mit einem demokratischen, auf Einheit angewiesenen Gesamtstaat? Ist nicht umgekehrt die Demokratisierung der Verwaltung der folgerichtige nächste Schritt nach der Demokratisierung der Gesetzgebung? Die Rechtswissenschaft überwand ihre Verstehenskrise dadurch, dass sie auf der einen Seite die Verwaltungshierarchie als Mittel der Verwirklichung der gesamtstaatlichen Demokratie begriff und auf der anderen Seite anerkannte, dass eine verselbständigte, demokratisierte Kommunalverwaltung gerade für einen demokratischen Staat wertvolle Leistungen erbringt.² Trotzdem beschäftigt die demokratische Verwaltung im demokratischen Staat die Rechtswissenschaft bis heute, weil die Frage nach dem rechten Maß der Verselbständigung und Demokratisierung keine allgemeingültige, zweifelsfreie Antwort zulässt.³

¹ Stellvertretend vor allem *T. Heu[ss]*, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921; *A. [J.] Merkl*, Demokratie und Verwaltung, 1923, bes. S. 38 ff., 76 ff.; *H. Peters*, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926; *E. Horneffer*, Demokratie und Selbstverwaltung, 1927; *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 69 ff.; *A. Köttgen*, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931; *C. Schmitt*, Der Hüter der Verfassung (1931), 5. Aufl. 2016, S. 71 ff.; *E. Forsthoff*, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, 1932.

² Wegweisend für die Neubestimmung der Rolle der kommunalen Selbstverwaltung in der gesamtstaatlichen Demokratie war *U. Scheuner*, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung (1973), in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 567 ff.

³ Aus der bundesrepublikanischen Literatur mit rechtsdogmatischem Interesse vor allem *H. H. v. Arnim*, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, in: AöR 113 (1988), S. 1 ff.; *M. Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, 1993, S. 524 ff.; *V. Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000, S. 244 ff.; *J. Tischer*, Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation, 2017.

Die Konfrontation von Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip eignet sich auf einer Makro- und einer Mikroebene, sie betrifft verschiedene Organisationsdimensionen.⁴ Das Demokratieprinzip gehört zu den prägenden Determinanten des Verwaltungsorganisationsrechts in Deutschland,⁵ vor allem deshalb, weil es als der Sitz des „organisatorisch-formalen Modells“⁶ der demokratischen Legitimation der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten justiziable Grenzen zieht. Dieses Modell gehört zu den wenigen anspruchsvollen Entwürfen, die der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung für das Staatsorganisationsrecht gelungen sind,⁷ stößt aber nach wie vor auf teils heftigen Widerspruch⁸. Die Kommunalverwaltung erscheint wegen ihrer starken Präsenz als der Prototyp der verselbständigten Verwaltung, ist aber systematisch betrachtet ein Sonderfall, weil sie die einzige Verwaltungsorganisationsform ist, in der sich drei bedeutende Gestaltungsprinzipien vereinen: Dezentralisation, Selbstverwaltung und Demokratie. Die Untersuchung dieses Sonderfalls gibt Aufschluss über das Ganze, nämlich die Staatsorganisation. Wer der Art und Weise nachgeht, wie das Grundgesetz die Kommunalverwaltung in eine „gegliederte Demokratie“⁹ einpasst, berührt unweigerlich Fragen wie zum Beispiel nach der Bedeutung der Staatsaufsicht über die Kommunen und nach dem Verhältnis verschiedener Teilrechtsordnungen zueinander (Bundesrecht, Landesrecht, kommunales Eigenrecht). Für eine anatomisch interessierte Rechtswissenschaft ist die Analyse der Kommunalverwaltung eine vielversprechende Vivisektion.

⁴ Verschiedene Systematisierungen von Organisationsdimensionen bei *T. Groß*, Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR² I*, 2012, § 13 Rn. 63 ff., 80 ff., 98 ff.; *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht: Grundlagen, in: *D. Ehlers/H. Pünder* (Hrsg.), *AllgVerwR*, 15. Aufl. 2016, § 7 Rn. 5; *S. Kirste*, Kontexte der Demokratie: Herrschaftsausübung in Arbeitsteilung, in: *VVDStRL 77* (2018), S. 161 (171 ff.).

⁵ Zu den verfassungsrechtlichen Determinanten der Verwaltungsorganisationsrechts näher *H. Wißmann*, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR² I*, 2012, § 15 Rn. 53 ff.; *S. Kirste*, Kontexte der Demokratie: Herrschaftsausübung in Arbeitsteilung, in: *VVDStRL 77* (2018), S. 161 (175 ff.).

⁶ *H. Schulze-Fielitz*, Wirkung und Befolgung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: *P. Badura/H. Dreier* (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. I, 2001, S. 385 (397).

⁷ *O. Lepsius*, Die maßstabsetzende Gewalt, in: *M. Jestaedt u. a.*, *Das entgrenzte Gericht*, 2011, S. 159 (219 ff.).

⁸ Fundamentalkritik an dem Modell zuletzt bei *P. Lassahn*, Rechtsprechung und Parlamentsgesetz, 2017, S. 11 f., 113 ff.; *A. Kley*, Kontexte der Demokratie: Herrschaftsausübung in Arbeitsteilung, in: *VVDStRL 77* (2018), S. 125 ff. Jüngste umfangreiche Verteidigung des Modells bei *S. Kirste*, Kontexte der Demokratie: Herrschaftsausübung in Arbeitsteilung, in: *VVDStRL 77* (2018), S. 161 (178 ff.).

⁹ *G.[-]C. v. Unruh*, Gebiet und Gebietskörperschaft als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: *DVBl.* 1975, S. 1 (2; Anführungszeichen auch im Original; S. L.).

Die Kommunen sind nicht nur ein „Teil organisierter Staatlichkeit“¹⁰, sondern lassen sich daneben selbst als Staaten im Kleinen begreifen, weil sie zwar keine Gesetze erlassen, nicht von einer Regierung geführt werden und kein Recht sprechen, aber doch eine staatsanaloge, quasi-gewaltengliedrige Binnenstruktur aufweisen. Fragen der „Staatsorganisation“¹¹ kehren als Fragen der Binnenorganisation der Verwaltung wieder. Aus dem Wahlrecht und dem Recht der direkten Demokratie wird Verwaltungsrecht. Das materielle „Verfassungs-Verwaltungsorganisationsrecht“¹² für die Kommunen erstreckt sich demnach über nahezu sämtliche Ebenen des Stufenbaus der deutschen Rechtsordnung von den änderungsfesten Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes über die Kreis- und Gemeindeordnungen der Länder hinab zu Normen des kommunalen Eigenrechts wie zum Beispiel den Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen.

Die Rechtserzeugung in einer parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik, deren Staatsorganisation sich hochgradig ausdifferenziert hat, ist ein zentrales Thema jener Rechtsstrukturtheorie oder auch „Rechtsanatomie“¹³, die Hans Kelsen und Adolf Julius Merkl, die Exponenten der Wiener Rechtstheoretischen Schule, in der Zwischenkriegszeit als einen Hauptbestandteil der „Reinen Rechtslehre“¹⁴ entfaltet¹⁵ und die Rechtswissenschaftler wie Horst

¹⁰ Topos bei *W. Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR³ V, 2008, § 108 Rn. 5 ff.; *T. Groß*, Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Abmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), GVwR² I, 2012, § 13; *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht: Grundlagen, in: D. Ehlers/H. Pünder (Hrsg.), AllgVerwR, 15. Aufl. 2016, § 7 Rn. 7 ff.

¹¹ Beispiel für die nicht seltene Begriffsbestimmung unter Ausklammerung von Binnenstrukturen bei *R. A. Lorz*, Art. „Staatsorganisation“, in: W. Heun u. a. (Hrsg.), EvStL, 2006, Sp. 2329 ff.

¹² *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht: Grundlagen, in: D. Ehlers/H. Pünder (Hrsg.), AllgVerwR, 15. Aufl. 2016, § 7 Rn. 20.

¹³ Kennzeichnung der Reinen Rechtslehre als „Rechtsanatomie“ bei *E. v. Hippel*, Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte, in: VVDStRL 5 (1929), S. 178 (178 in Fn. 2). Spätere Charakterisierung bei *C. Schönberger*; Kelsen-Renaissance?, in: M. Jestaedt (Hrsg.), Hans Kelsen und die deutsche Staatsrechtslehre, 2013, S. 207 (215): „Bauhaus-Stil der Rechtswissenschaft“.

¹⁴ *M. Jestaedt*, Hans Kelsens Reine Rechtslehre: Eine Einführung, in: Hans Kelsen, Reine Rechtslehre, Studienausgabe der 1. Aufl. 1934, 2008, S. XI (XVIII): „Die Reine Rechtslehre bezeichnet dreierlei, nämlich erstens eine konkrete, in zwei recht unterschiedlichen Auflagen 1934 und 1960 erschienene und in zahlreiche Sprachen übersetzte Schrift *Hans Kelsens*, zweitens eine mit dem Namen *Kelsens* aufs engste verknüpfte Theorie des kritischen Rechtspositivismus [...] und schließlich die von *Kelsen* begründete Formation von Rechtswissenschaftlern, die daneben unter dem Namen ‚Wiener Schule der Rechtstheorie‘ von sich und ihrer Spielart des Rechtspositivismus reden gemacht haben [...]“ (Kursivierungen im Original; S. L.).

¹⁵ Hauptwerke sind *A. [J.] Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 sowie *H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 1. Aufl. 1934; 2. Aufl. 1960. Die zweite Auflage ist ein eigenständiges Buch, keine bloße Neuauflage, weil Kelsen darin jahrzehntelange Kritik verarbeitet und seine Rechtslehre zu einem Alterswerk verdichtet; der Umfang vervielfacht sich.

Dreier und Matthias Jestaedt in der Bundesrepublik aktualisiert¹⁶ haben.¹⁷ Darüber hinaus ist die Reine Rechtslehre für die Auseinandersetzung mit ideologianfälligen Konzepten wie Demokratie und Selbstverwaltung besonders gut gerüstet, weil sie auf der „Eigengesetzlichkeit“¹⁸ des Rechts und der Rechtswissenschaft gegenüber anderen Normensystemen bzw. anderen Wissenschaften beharrt. Sie selbst hat eine unverändert anschlussfähige Demokratietheorie gestiftet¹⁹ und ist zu einer (als solche zu wenig beachteten) Vorläuferin des organisatorisch-formalen Modells²⁰ sowie der Versöhnung von Demokratie und Selbstverwaltung²¹ geworden.²²

Die Kommunalverwaltung fungiert in den Worten eines Staatswissenschaftlers, der später der erste Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland werden sollte, als die „Schule der Demokratie“²³. Sie lehre die Bürger jene staatsbürgerlichen Tugenden, von denen das Gemeinwesen lebe, räume ihnen jene Möglichkeiten der Beteiligung ein, die ihnen im Bund und in den Ländern verwehrt seien, und diene der Rekrutierung politischen Personals für höhere Aufgaben.²⁴ Wer sich ein Bild von einer Schule machen will, zieht nicht nur den Stadtplan zurate und sieht nach, wo sie liegt, sondern erkundet das Schulgelände, betritt das Schulgebäude, wirft einen Blick in die Klassenzimmer, spricht mit Schülern, Eltern und Lehrern. Die Schule der Demokratie ist nicht in bestem Zustand, wie ein solches Vordringen in ihr Inneres offenbart. Den Parteien fällt es in einigen Ländern zunehmend schwerer, geeignete Bewerber für Ämter und Mandate zu gewinnen.²⁵ Sie rekrutieren Bürgermeister und Landräte aus Verlegenheit bisweilen nicht mehr aus der Mitte der Bürgerschaft, sondern mit Hilfe überregionaler, teils parteiübergreifend veranlasster Stellenausschreibun-

¹⁶ Aus der Vielzahl einschlägiger Veröffentlichungen vor allem *H. Dreier*, Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen (1986), 2. Aufl. 1990; *ders.*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991; *M. Jestaedt*, Grundrechtsentfaltung im Gesetz, 1999; *ders.*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., 2006.

¹⁷ Zur Problemlösungsfähigkeit dieser Rechtsstrukturtheorie in der Gegenwart näher *O. Lepsius*, Normenhierarchie und Stufenbau der Rechtsordnung, in: JuS 2018, S. 950 ff.

¹⁸ *H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. 1960, S. 111.

¹⁹ Vor allem *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929. Werkausgabe mit den wichtigsten Texten: *ders.*, Verteidigung der Demokratie, 2006.

²⁰ Vor allem *A. [J.] Merkl*, Demokratie und Verwaltung, 1923, S. 76 ff.

²¹ Zum Beispiel *A. [J.] Merkl*, Demokratie und Verwaltung, 1923, S. 76 ff.; *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1929, S. 69 ff.

²² Zu dieser Vorläuferrolle anhand Merkl's Lehrbuchs zum Allgemeinen Verwaltungsrecht näher *H. Dreier*, Merkl's Verwaltungsrechtslehre und die heutige deutsche Dogmatik des Verwaltungsrechts, in: R. Walter (Hrsg.), Adolf J. Merkl, 1990, S. 55 (68 ff.).

²³ *T. Heu[ss]*, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921, S. 10.

²⁴ Deutung des Schul-Bildes bei *H. P. Bull*, Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie, in: D. Schimanke (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010, S. 131 ff.

²⁵ Berichtet von *J. Oebbecke*, Diskussionsbeitrag, in: P. Cancik (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie, 2015, S. 113 (113 f.); *F. Hufen*, Diskussionsbeitrag, ebd., S. 114 (114 f.); *Hubert Meyer*, Diskussionsbeitrag, ebd., S. 116 (116).

gen. Die verbreitete Parteien- und Politikerverdrossenheit²⁶ geht an den Kommunen nicht vorüber und lässt die Wahlbeteiligung, die bei Kommunalwahlen ohnehin deutlich niedriger ausfällt als bei Bundestags- und Landtagswahlen, noch weiter zurückgehen. Die Bereitschaft der Bürger zur Beteiligung jedoch zählt zu den „Gelingensbedingungen“ der Demokratie.²⁷

In der zurückliegenden Dekade hat das Interesse an der „Arbeitsebene“²⁸ und am „Betriebsrecht“²⁹ der Demokratie zugenommen. Zuerst ließen die weltweite Finanzkrise und die europäische Währungskrise („Bankenrettung“, „Eurorettung“) den Eindruck entstehen, dass der Bundestag das Heft des Handelns an die Bundesregierung verloren habe („Entparlamentarisierung“).³⁰ Der anhaltende Massenprotest gegen den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs („Stuttgart 21“) löste eine Diskussion aus, ob und wie der Staat tätig werden müsse, um dem Mitsprachebedürfnis der „Wutbürger“³¹ besser gerecht zu werden, die sich Mehrheitsbeschlüssen kaum beugen wollen.³² Dass sich in einer Volksabstimmung eine Mehrheit für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union („Brexit“) fand, schadete dem Ruf der direkten Demokratie, weil sich nach verbreiteter Einschätzung viele Wähler von verantwortungslosen Eliten in die Irre führen ließen. Noch größere Verunsicherung erzeugte die Wahl eines in der überwiegenden Wahrnehmung „nazistische[n], sexistische[n] und in manchen seiner Äußerungen gar rassistische[n] Multimillionär[s] an die Spitze der ältesten repräsentativen Demokratie der Welt“³³. Zuletzt erhöhten die Wahlerfolge der Alternative für Deutschland, die Verzögerungen bei der Regierungsbildung und der Fortbestand der Großen Koalition die Aufmerksamkeit für den Zustand des deutschen Parlamentarismus.³⁴ Die Rechtswissenschaft gleicht die Definition ihrer

²⁶ Zu diesem Phänomen näher *E. V. Towfigh*, *Das Parteien-Paradox*, 2015, S. 1 ff.

²⁷ *H. Pünder*, *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 191 (202).

²⁸ *F. Meinel*, *Vertrauensfrage*, 2019, S. 15.

²⁹ *P. Cancik*, *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 268 (280; Anführungszeichen auch im Original; S. L.).

³⁰ Zu diesem Phänomen näher *P. Cancik*, *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 268 (281 ff.).

³¹ *D. Kurbjuweit*, *Der Wutbürger*, in: *Der Spiegel* vom 11.10.2010, S. 26.

³² Stellvertretend *J. Ziekow*, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung?*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hrsg.), *Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages*, Bd. I, 2012, S. D1 ff.; *M. Möstl* und *M. Schuler-Harms*, *Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 355 ff. bzw. 417 ff.; *K. Waechter* und *T. Mann*, *Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 499 ff. bzw. 544 ff.

³³ *A. Thiele*, *Verlustdemokratie*, 2. Aufl. 2018, S. 1.

³⁴ Stellvertretend *H. Pünder* und *P. Cancik*, *Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie*, in: *VVDStRL 72* (2013), S. 191 ff. bzw. 268 ff.; *C. Schönberger*, *Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie*, in: *JZ* 2016,

Arbeitsgebiete solchen Veränderungen der Wahrnehmung und des Interesses an. Seit kurzem werden die Umrise eines „Organisationsverfassungsrechts“³⁵ und eines „Rechtes der Politik“³⁶ sichtbar.

In der gleichen Zeit ist auch die „Repräsentativitätssensibilität“³⁷ gestiegen: Wähler wollen nicht nur formal repräsentiert sein, sondern sich verstärkt substantiell repräsentiert fühlen. Die Abgeordneten sollen auf die sich stetig wandelnden Bedürfnisse ihrer Wähler eingehen und sich in diesem Sinne „responsiv“³⁸ verhalten. Die Wähler beobachten die Gestaltung und die Wirkung von Wahlen und diagnostizieren vermehrt „Repräsentativitätsdefizite“³⁹. Ausdruck findet diese Sensibilität in der Forderung nach Geschlechterquoten im Wahlrecht.⁴⁰ Gewachsen ist auch die „Wettbewerbssensibilität“⁴¹: Änderungen an den Spielregeln der Demokratie stehen im Verdacht, dass sie der Benachteiligung der Konkurrenz und damit dem Machterhalt dienen. Beide Formen der Sensibilität haben die Verfassungsgerichte erreicht: Die Rechtsprechung befand in den vergangenen Jahren eine Reihe von Eigenheiten des Wahlrechts für verfassungswidrig, die sie lange Zeit gebilligt hatte.⁴² So hat sie die Sperrklauseln, die zum unverbrüchlichen „Inventar der Bundesrepublik“⁴³ gehört hatten, aus

S. 486 ff.; O. Lepsius, Editorial: Über Kompromisse und die Kompromissunfähigkeit unserer Zeit, in: Der Staat 57 (2018), S. 165 ff.; C. Schönberger/S. Schönberger, Die AfD im Bundestag, in: JZ 2018, S. 105 ff.; J. Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, 2019; F. Meinel, Vertrauensfrage, 2019; C. Schönberger, Machenschaften im Maschinenraum, in: FAZ vom 28.2.2019, S. 11; F. Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019.

³⁵ J. Krüper/A. Pilniok (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, 2019.

³⁶ M. Morlok, Notwendigkeit und Schwierigkeit eines Rechtes der Politik, in: DVBl. 2017, S. 995 ff.

³⁷ P. Cancik, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVDStRL 72 (2013), S. 268 (278 ff.; Anführungszeichen auch im Original; S. L.).

³⁸ E.-W. Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR³ III, 2005, § 34 Rn. 33; P. Cancik, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVDStRL 72 (2013), S. 268 (279 f.); H. Pünder, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVDStRL 72 (2013), S. 191 (198 ff.).

³⁹ P. Cancik, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, in: VVDStRL 72 (2013), S. 268 (280; Anführungszeichen auch im Original; S. L.).

⁴⁰ Erstmalige Umsetzung durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz vom 12.2.2019, GVBl. I, S. 1.

⁴¹ M. Kotzur, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: VVDStRL 69 (2010), S. 173 (203 in Fn. 136; Anführungszeichen auch im Original; S. L.).

⁴² Neben der Sperrklausel-Rechtsprechung erwähnungsbedürftig sind BVerfG, Urteil vom 3.7.2008, 2 BvC 1/07 und 7/07, BVerfGE 121, 266 – Negatives Stimmgewicht; BVerfG, Beschluss vom 4.7.2012, 2 BvC 1/11 und 2/11, BVerfGE 132, 39 – Dreimonatsregel; BVerfG, Urteil vom 25.7.2012, 2 BvF 3/11 u. a., BVerfGE 131, 316 – Überhangmandate.

⁴³ C. Schönberger, Lob der Fünfprozenthürde, in: Verfassungsblog vom 27.9.2013, <https://verfassungsblog.de/lob-fuenfprozenthuerde/> (Abruf am 26.4.2019).

dem Europa-⁴⁴ und dem Kommunalwahlrecht⁴⁵ verbannt. Vielen Gerichtsentscheidungen ist das Ziel gemein, die Erfolgswertgleichheit der Stimmen und die Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung der Volksvertretung zu steigern.

Die Rechtsprechung der zurückliegenden Dekade hat die Handlungsoptionen des Wahlgesetzgebers verringert. Gleichwohl verspürt er Reformdruck, im Falle des Bundestagswahlrechts deshalb, weil der Bundestag nach der Wahl 2017 eine Größe von 709 Abgeordneten erreicht hat, sodass ihn nach einem einprägsamen Bonmot nur noch der Nationale Volkskongress in China an Mitgliedern übertrifft.⁴⁶ Für das Europäische Parlament und in einigen Ländern auch für die Kommunalvertretungen hat die Sorge um sich gegriffen, dass ihre Funktionsfähigkeit schweren Schaden erleiden werde, wenn die Fragmentierung des Parteiensystems fortschreite. Abhilfe kann schaffen, wer neue Lösungen erprobt, statt die Veränderungen im Wählerverhalten und in der Rechtsprechung nur zu beklagen. Wenn die Würdigung der Kommunen als „Keimzellen der Demokratie“⁴⁷ kein „Hohelied“⁴⁸ bleiben soll, verdient das Kommunalrecht dabei die gleiche Aufmerksamkeit wie andere Gebiete, obwohl die Befassung mit dem Bundesrecht der Sozialisation der deutschen Juristen entgegenkommt und das wissenschaftliche Gespräch über Ländergrenzen hinweg leichter fällt, wenn es landesrechtliche Besonderheiten ausblenden kann.

Die Kommunalwahl-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen ist die nahezu einzig verbliebene ihrer Art und fällt durch ihre geringe Höhe von 2,5 Prozent sowie ihren ungewohnten Standort in der Landesverfassung auf. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat unlängst in einer bemerkenswerten Entscheidung festgestellt, dass die Sperrklausel mit der Landesverfassung

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 9.11.2011, 2 BvC 4/10 u. a., BVerfGE 129, 300 (324) – Europawahl-Sperrklausel II; BVerfG, Urteil vom 26.2.2014, 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 (288 f.) – Europawahl-Sperrklausel III.

⁴⁵ VerfGH NRW, Urteil vom 6.7.1999, 14 und 15/98 – Kommunalwahl-Sperrklausel II; BVerfG, Urteil vom 13.2.2008, 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 – Kommunalwahl-Sperrklausel SchlH III; VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017, 21/16 u. a. – Kommunalwahl-Sperrklausel III. Die Entscheidungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs (die in Zeitschriften typischerweise unvollständig abgedruckt werden) sind abrufbar unter www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/index.php.

⁴⁶ S. Schönberger, Geld und Demokratie, in: Merkur vom Juni 2018, S. 47 (47); F. Meinel, Vertrauensfrage, 2019, S. 110 ff. (Hinweis auf den Volkskongress auf S. 119). Dazu näher Hans Meyer, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: AöR 143 (2018), S. 521 ff.

⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, 2 BvR 1619 und 1628/83, BVerfGE 79, 127 (149) – Rastede. A. [J.] Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927, S. 341: „Gewissen demokratischen Keimzellen, wie der lokalen Selbstverwaltung, geben die Machthaber des autoritären Staates nur wider Willen Raum – im urtrüglichen Instinkt, daß derlei Einrichtungen nicht nur Fremdkörper im Rahmen der bestehenden Staatsform, sondern auch Sprengmittel sind, die das Fundament der bestehenden Ordnung unterminieren.“

⁴⁸ Kritische Kennzeichnung der verbreiteten Meistererzählung von den Verdiensten der Kommunen bei H. P. Bull, Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie, in: D. Schimanke (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010, S. 131 (140).

unvereinbar sei.⁴⁹ Wenn der Landesgesetzgeber seinen Worten treu bleiben will, muss er unverzüglich Schritte unternehmen, um die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage über die anstehende Kommunalwahl im Jahr 2020 hinaus zu gewährleisten. Eine Option ist die Ergänzung der Sperrklausel um ein Ersatzstimmrecht. Jeder Wähler könnte eine Stimme ausschließlich für den Fall abgeben, dass er mit seiner Hauptstimme eine Partei gewählt hat, die an der Sperrklausel scheitert. Alternativ kann der Bund die Länder im Grundgesetz dazu ermächtigen, dass sie eine Sperrklausel einführen, und dadurch die nordrhein-westfälische Regelung am Verfassungsgerichtshof vorbei legalisieren.

Wer das Wahlrecht reformiert und damit am offenen Herzen der Demokratie operiert,⁵⁰ ist erneut auf anatomische, diesmal auf wahlsystematische Kenntnisse angewiesen, damit der Patient keinen Schaden nimmt.⁵¹ Die Welt der Wahlsysteme ist größer und vielfältiger, als es die in Deutschland verbreitete Entgegensetzung von personalisierter Verhältniswahl und Mehrheitswahlrecht britischer Prägung gelegentlich vermuten lässt. Die Wahlsystemforschung, für den deutschsprachigen Raum von Dieter Nohlen konsolidiert⁵², hat sich die Erkundung jener weiten Welt zur Aufgabe gemacht und vereint historische, systematische und vergleichende Erkenntnisse zu einer Struktur-, Funktions- und Wirkungsanalyse von Wahlsystemen. Sie verbessert die Grundlage für die rechtliche und politische Bewertung ganzer Wahlsysteme und einzelner ihrer technischen Elemente, indem sie deren vielfältigen mechanischen und psychischen Wirkungen verständlich macht, die Wechselbeziehung von Wahlsystem und Parteiensystem offenlegt und den Blick für Regelungsalternativen schärft.

Diese Studie soll ihren Leser in die Perspektive eines Laboranten versetzen, der durch Verstellen der Brennweite der Linsen seines Mikroskops allmählich in die Einzelheiten vordringt: Das erste Kapitel erarbeitet die allgemeinen Vorgaben des Demokratieprinzips des Grundgesetzes für den Inhalt und das Zustandekommen von Normen, schichtet dabei rechtstheoretische, rechtshistorische und rechtsdogmatische Inhalte voneinander ab und vertieft das organisatorisch-formale Modell demokratischer Legitimation. Das zweite Kapitel ermittelt die Vorgaben des Demokratieprinzips speziell für die Kommunalverwaltung, baut dafür auf einer getrennten Betrachtung der Organisationsprinzipien auf, die in der Kommunalverwaltung zusammenfinden, und stellt Überlegungen zur verfassungsgerichtlichen Durchsetzung solcher Vorgaben an. Das dritte Kapitel

⁴⁹ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017, 21/16 u. a. – Kommunalwahl-Sperrklausel III. Unvollständiger Abdruck der Entscheidung in: NVwZ 2018, S. 159 ff.; NWVBl. 2018, S. 147 ff.

⁵⁰ *H. J. Boehl*, Wahlrecht und Volksparteien, in: R. T. Baus (Hrsg.), Parteiensystem im Wandel, 2. Aufl. 2013, S. 121 (122): „Wer das Wahlrecht reformiert, der operiert (bildlich gesprochen) an der Herzkammer der Demokratie.“

⁵¹ *M. Jestaedt*, Das mag in der Theorie richtig sein ..., 2006, S. 75 f. parallelisiert das Verhältnis von Rechtsdogmatik und Rechtstheorie mit dem von Chirurgie und Anatomie. Wahlsystematik verhält sich demnach zu Wahlrechtssetzung wie Anatomie zu Chirurgie.

⁵² Hauptwerk ist *D. Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Aufl. 2014.

vermisst am Beispiel Nordrhein-Westfalens den Entscheidungsfreiraum eines Landesgesetzgebers, der eine Kommunalwahl-Sperrklausel einführen will, und bezieht dabei das Demokratieprinzip des Grundgesetzes und seine verfassungs-unmittelbaren Konkretisierungen ebenso ein wie die entsprechenden Normen in der Landesverfassung. Schließlich erörtert das Kapitel zwei Optionen für den Fall, dass sich eine Sperrklausel als unzulässig herausstellt: die Aufnahme einer Sperrklausel-Ermächtigung ins Grundgesetz und die Ergänzung der Sperrklausel um ein Ersatzstimmrecht. In einer Schlussbetrachtung zieht die Studie eine Bilanz und illustriert am Beispiel der direkten Demokratie, wie sich ihre Einsichten bei der Behandlung weiterer Aspekte des Verhältnisses von Kommunalverwaltung und Demokratieprinzip verwerten lassen.

Personen- und Sachverzeichnis

Abgeordneter

- demokratische Legitimation 91–93
- Mandat, freies 99 f.
- Mandat, imperatives 94, 99 f.
- Responsivität 6, 203 f.
- Wahlgesetzgebung 230–236, 271 f.

Abstimmung

- *siehe auch* Volksabstimmung
- demokratische Legitimation 60, 84
- Repräsentation 344 f.
- Staatsgewalt 60, 71 f.
- Wahlabstimmung 203

Abstimmungsrecht 344 f.

Allzuständigkeit des Rates 273–276, 281 f.

Alternative für Deutschland (AfD) 5, 222, 227, 230

Alternativstimme, *siehe* Ersatzstimme

Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft 128, 132–134

Anwendungsvorrang 178

Apostolische Sukzession 93

Aristoteles 32 f.

Assemblée nationale 219

Aufsicht

- *siehe auch* Fachaufsicht
- *siehe auch* Rechtsaufsicht
- Behördenaufsicht 114
- Bundesaufsicht 114
- demokratische Legitimation 170–174, 341
- Kommunalaufsicht 114, 125, 136 f.
- Organaufsicht 114
- Sonderaufsicht 114 f. Fn. 43
- Staatsaufsicht 2, 114
- Verwaltungsaufsicht 114

Auftragsverwaltung 116, 136 f., 170–173

Ausgleichsmandat 212, 281

Auslegung

- authentische 80 Fn. 325
- autoritative 80 Fn. 325, 198, 319 f.
- Divergenzausgleichsverfahren 182, 199
- inhaltsgleiche Normen 198 f.
- interpretatorische Vermutung 304
- landesverfassungsfreundliche 242
- Mund des Gesetzes 83
- offene Norm 339 f.
- Redaktionsversehen 298 f., 301–305
- Richtungsangabe 50, 159
- und Rechtsanwendung 14, 103
- und Rechtserkenntnis 80 Fn. 326
- Wortlautgrenze 299

Bagatellvorbehalt 76

Bayern

- Kommunen in der Verfassung 141 f., 145

Begründung

- Gesetzentwurf 288 f.
- und Rechtfertigung 287 f.

Begründungspflicht, Begründungsobliegenheit 287–291

Beibringungsgrundsatz 289

Beigeordneter 73, 169 f., 272

Besatzungsmacht 27, 256–259, 272, 292

Bestandteilsnorm 187 f., 192–194

Bestandteilstheorie 145, 200 f.

- Herkunft 187 f.

- Normimplantation 192–195

- Rechtsschutzkonzept 187 f., 195, 306 f.

- und Rezeptionstheorie 306–308

- Zweckkonstruktion 195, 342

Bestellung, *siehe* Organwalterbestellung

Betriebsrecht der Demokratie 5, 203, 343

- Beurteilungsspielraum 113–115, 268–270
 Bezirksregierung 108, 120, 125, 137
 – *siehe auch* Regierungspräsident
 Bezirksvertretung 213 f.
 Böckenförde, Ernst-Wolfgang 88 Fn. 365
 Brexit 5
 Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) 233
 Bundesrepublik Deutschland 23–28, 51–53, 227
 Bundestagswahl 2013 222, 225 f., 228
 Bundeswahlgesetz 257–259
 Bundeszwang 175
 Bündnis90/Die Grünen (Grüne) 226, 227, 228, 265, 272
 Bürgerbegehren, Bürgerentscheid 72, 343–346
 Bürgermeister, *siehe* Hauptverwaltungsbeamter

 Chamäleon, semantisches 17
 Chancengleichheit der Parteien 243
 – *siehe auch* Gleichheitsrecht
 Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU) 222, 226, 229, 233, 251, 272, 314
 Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) 222, 226, 314
 Conservative and Unionist Party (UK) 209

 D'Hondt-Verfahren 213
 Darstellung
 – und Herstellung (von Entscheidungen) 326 f.
 Dehler, Thomas 45
 Dekonzentration 107–109
 Demokratie
 – Arbeitsebene 5
 – Betriebsrecht der 5, 203, 343
 – Bezugspunkt der Wissenschaft 11 f.
 – Chamäleon, semantisches 17
 – Christdemokratie 17
 – direkte 5, 71, 343–346
 – geglückte 28
 – gelenkte 17
 – Gelingensbedingung 5
 – Griechenland 15, 84
 – Herrschaft auf Zeit 36, 40 f.
 – Keimzelle der 7, 142
 – Konkordanzdemokratie 275 f.
 – Konkurrenzdemokratie 275 f.
 – Krisendiagnose 11–13, 28, 203 f.
 – Liberaldemokratie 17
 – mittelbare 23 f., 71
 – personalunmittelbare 71, 344 f.
 – repräsentative 71, 344–346
 – sachunmittelbare 71, 344 f.
 – Schule der 4, 142, 346
 – Sozialdemokratie 17
 – unmittelbare 23 f., 71
 – Volksdemokratie 17
 – Vorrang der repräsentativen 345 f.
 – Wieselwort 17
 – Wortbedeutung 14–19
 Demokratieprinzip 42–44
 – Eigenständigkeit, horizontale und vertikale 54 f.
 – Entstehungsgeschichte 51–53
 – Ewigkeitsgarantie 46–51
 – Grundrechte 57 f.
 – integrales und summatives 53 f.
 – Wesensgehaltsgarantie 55 f.
 Demokratietheorie 29
 – Befriedung 39–42
 – Gettysburg Address 32–34
 – Input- und Output-Legitimation 31–34, 61–63
 – Kompromiss 39–42, 265, 312
 – Legitimität 61–63, 90 f.
 – Reine Rechtslehre 3 f.
 – Selbstbestimmung 34–37
 – Sperrklausel 311–314
 – Wertrelativismus 37
 Demokratie voraussetzung 57
 Demokratische Legitimation 58–63
 – apostolische Sukzession 93
 – Bagatellvorbehalt 76
 – duale 168, 340
 – Effektivität 102
 – Gesetzgebung 95 f., 171
 – Herkunftstest 59
 – inhaltliche 93–96, 167 f., 169–174
 – institutionelle 88–91
 – Legitimationsbedarf 82–84
 – Legitimationshierarchie 96–98

- Legitimationskette 13 f., 92 f., 168
- Legitimationsniveau 13 f., 96–101, 167, 173, 340
- Legitimationsobjekt 71–84
- Legitimationsstammbaum 92 f.
- Legitimationssubjekt 67–71, 164–168
- organisatorisch-formales Modell 2, 13 f., 87 f., 102–104, 339
- Organwalterbestellung 91–93, 96 f., 341
- personelle 91–93, 167 f., 169–174
- Rechtswissenschaftsbegriff 61
- Satzung 171
- Steuerungswissenschaft 102–104
- triadische 168, 340
- und Legitimität 61–63, 90 f.
- Weisung 95 f., 169 f.
- Deutsche Demokratische Republik (DDR) 17, 26 f.
- Deutsche Zentrumspartei (Zentrum) 233
- Deutsches Kaiserreich 21–23, 210, 219, 252
- Dezentralisation
 - Baurecht 109 f.
 - Bezirksregierung 108, 120, 125, 137
 - bürokratische Sabotage 121
 - Einheitsverluste 123 f.
 - Fachaufsicht 114–116, 126
 - Gefahren 120–122
 - Intensität 113–116
 - Kommunalverwaltung 106–116, 119 f., 125 f.
 - Leistungen 119 f.
 - parlamentarisches Regierungssystem 124 f.
 - Parteienwettbewerb 140 f.
 - Rechtsaufsicht 114–116, 125
 - Rechtserzeugung 107–114, 120 f.
 - Selbstverwaltung 114–116
 - Treuepflicht 121 Fn. 71
 - Umfang 109–112
 - und Dekonzentration 107–109
 - und Gewaltengliederung 116–124
 - Verfassungsautonomie 110 f., 144, 241 f.
 - Wettbewerb 119
- Die Linke 227 f.
- Diskussionsforum 207, 312
- Divergenzausgleichsverfahren 182, 199
- Drei-Elemente-Lehre 77
- Dreier, Horst 3 f.
- Dreiklassenwahlrecht 22
- Eigenrecht, kommunales 2 f., 339
- Eigentum
 - Freiheit und 21, 138
 - Normgeprägtheit 134, 246 f.
- Eigenverantwortlichkeitsgarantie 128 f., 131 f.
- Einheit des Staates 1, 120–126, 173 f., 340 f.
- Entscheidung in eigener Sache 234
Fn. 149
- Entscheidungsfreiraum
 - Demokratieprinzip 46–51, 159
 - inhaltliche demokratische Legitimation 93–96
 - Legitimationsbedarf 81–84, 172, 341
 - Letztentscheidungsmacht 113–116, 268–272
 - personelle demokratische Legitimation 101, 341
 - Rahmencharakter des Rechts 81–84, 94 f.
 - Rahmenordnung (Verfassung) 50
Fn. 190
 - Sperrklausel-Ermächtigung 316–318, 318–322
- Erfolgswertgleichheit 218–220, 237 f., 243–250, 253–255
- Ermessen 82, 175
 - Gewährleistungspflicht des Bundes 175
 - Letztentscheidungsmacht 113–115, 268–270
- Erprobungsobliegenheit 287, 291 f., 342 f.
- Ersatzstimme
 - Befreiungsschlag 337, 343
 - Erprobungsobliegenheit 291 f., 342 f.
 - Funktionsfähigkeit der Volksvertretung 284
 - gedachter zweiter Wahlgang 282 f., 330 f.
 - Mandatzuteilung 282–284, 330–332
 - Praktikabilität 332–335

- Reformbedingungen 335–337
- Verfassungsmäßigkeit 283 f., 329 f.
- Europäische Kommission 323–326
- Europäisches Parlament 322–329
- Europawahlrecht 322–327
- Eventualstimme, *siehe* Ersatzstimme
- Ewigkeitsgarantie 26 f., 42–44, 44–51, 53 f., 55–58, 156 f., 159 f., 293–296

- Fachaufsicht
 - *siehe auch* Aufsicht
 - demokratische Legitimation 171–173, 341
 - Dezentralisation 114–116, 126
 - Korrelat der Selbstverwaltung 136 f.
 - Selbstverwaltung 131 f.
- Fehlreiz 234–236, 271 f.
- Fehlerkalkül 176–180
- Folgerichtigkeit 40, 247 f.
- Formelkompromiss, dilatorischer 256
- Fraktion
 - Kommunalvertretung 276 f., 278 f., 279–281
 - und Partei 205
- Fraktionsausstattung 225 f.
- Frankreich 33, 56 f., 63 f., 218 f.
- Frauenwahlrecht 21 f., 24, 85
- Freie Demokratische Partei (FDP) 222, 228
- Front National 219
- Funktionsfähigkeit
 - Befragung von Hauptverwaltungsbeamten 274–278
 - Effektivität und Effizienz 267
 - Funktionsstörung 274–278, 285
 - Gefahrschwelle 267
 - Kompetenzausübung 261, 266 f.
 - Wortbedeutung 261 f.

- Gelingensbedingung 5
- Geltungsvorrang 178
- Gesamtabwägung 264
- Geschlechterquote 6
- Gettysburg Address 32–34
- Gewährleistungspflicht 174 f.
- Gewalt 72–76
- Gewaltengliederung 42 f., 60 f., 116–118
 - Rechtserzeugung 79–81
 - und Dezentralisation 116–124
- Gleichheitsrecht
 - allgemeines und besonderes 237 f.
 - Chancengleichheit der Parteien 243
 - Erst-recht-Schluss 250
 - Neue Formel 238, 326 f.
 - Normgeprägtheit 246 f.
 - Rechtsanwendungs- und Rechtssetzungsgleichheit 239
 - Unterwerfungstheorie 243–260
 - Verpflichteter 239–242
 - Wahlbewerber 242 f.
 - Willkürformel 238, 326 f.
- Gliedstaatsklausel 294–296
- Griechenland 15, 84
- Grundgesetz
 - Geburtsmakel 26
 - Juristenverfassung 43
 - Präambel 43, 66 f.
 - Provisorium 255 f.
 - Schlussartikel 65 f.
- Grundrechtsregime 161 f., 191, 293 f.
- Hare/Niemeyer-Verfahren 213
- Hauptverwaltungsbeamter 169–173, 271 f., 341
 - Befragung 274–278
 - Rekrutierung 4 f.
 - Wahl 134 f.
- Hauptverwaltungsträger 111 f.
- Herrenchiemseer Entwurf 42, 48, 151, 253
- Herrschaft auf Zeit 36, 40 f.
- Heuss, Theodor 4, 345
- Hilfsstimme, *siehe* Ersatzstimme
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 104
Fn. 422
- Homogenitätsgebot
 - Adressat 147–158
 - Bezugsobjekt 158–162
 - Bundeszwang 175
 - Fehlerkalkül 176–180
 - Gewährleistungspflicht 174 f.
 - landesverfassungsfreundliche Auslegung 241 f.
 - Sprachverwirrung 145–147
 - Struktursicherungsklausel 159 f.
 - Verfassungsgebung 149–152

- verfassungsmäßige Ordnung 147–152, 152–158
- Verweisung 161 f.
- House of Commons (UK) 209

- Indonesien 17
- Input-Legitimation 31–34, 61–63
- Interpretation, *siehe* Auslegung
- Invocatio Populi 67
- Israel 150
- Italienische Republik 218

- Jestaedt, Matthias 4
- Juristenverfassung 43

- Keimzelle der Demokratie 7, 142
- Kelsen, Hans 3
- Kollisionsentscheidungsnorm 178
- Kollisionsvermeidungsnorm 179
- Kommunalverfassung 111
- Kommunalverfassungsbeschwerde 129
- Kommunalvertretung, *siehe* Volksvertretung
- Kommunalverwaltung
 - *siehe auch* Selbstverwaltung
 - Auftragsverwaltung 116, 136 f., 170–173
 - Dezentralisation 106–116, 119 f., 125 f.
 - Exklave des Bürgertums 138 f.
 - Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung 116 Fn. 49
 - und Organleihe 137
 - Wirkungskreis, kommunaler 143
- Kommunalwahl 2014 (NRW) 221, 228–230, 286, 309
- Kommunalwahlrecht NRW 212–215, 217 f., 221, 225, 228–230
- Kommunismus 52, 84
- Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 233
- Kompetenz-Kompetenz 77
- Kompromiss
 - Demokratie 39–42, 265, 312
 - fauler 40
 - Formelkompromiss, dilatorischer 256
 - Gewaltengliederung 118
 - Kollegialgericht 290
- Konstitutionalismus 21, 138
- Wahlrechtssetzung 250, 256, 313, 330–332
- Konkordanzdemokratie 275 f.
- Konkurrenzdemokratie 275 f.
- Konstitutionalismus 19–23, 138 f.
- Kontinuum der Wahlsysteme 206 f., 245, 248–250, 309 f.
- Kontrolldichte 269–272, 289, 291
- Kreationsfunktion 272, 323 f.
- Kreistag, *siehe* Volksvertretung
- Kriminalistik 29 f.
- Kumulieren 212, 281 f., 333–335

- Landrat, *siehe* Hauptverwaltungsbeamter
- Langes 19. Jahrhundert 19
- Legalität 45, 62
- Legitimation, *siehe* demokratische Legitimation
- Legitimationskette 13 f., 92 f., 168
- Legitimationsniveau 13 f., 96–101, 167, 173, 340
- Legitimationsobjekt 71–84
- Legitimationssubjekt 67–71, 164–168
- Legitimität
 - und demokratische Legitimation 61–63, 90 f.
 - und Legalität 62
- Lehmbruch, Gerhard 275 Fn. 306
- Letztentscheidungsmacht
 - Beurteilungsspielraum 113–115, 268–270
 - Ermessen 113–115, 268–270
 - Fachaufsichtsbehörde 115, 136 f., 172 f.
 - gewaltentern 113 f., 136 f.
 - gewaltübergreifend 113 f.
 - Kontrolldichte 269–272, 289, 291
 - Verfassungsgericht 199 f., 268–272
 - Verhältnismäßigkeitsgebot 268–271
 - Widerspruchsbehörde 113–115
- Lincoln, Abraham 32–34

- Mandat
 - Ausgleichsmandat 212, 281
 - freies 99 f.
 - imperatives 94, 99 f.
 - Überhangmandat 211 f., 281, 328

- Mandatsträgerabgabe 225 f.
- Mandatzuteilung
- Ersatzstimme 282–284, 330–332
 - Mehrheits- und Verhältniswahl 206–211
 - Sitzzuteilungsverfahren 213
 - Sperrklausel 220–223, 224
- Medien 224 f.
- Mehrheit
- erzeugte und verdiente 209
- Mehrheitsprinzip 34–37, 39 f., 84–87
- Mehrheitswahl
- extreme 207
 - mehrheitsbildend 209
 - und Verhältniswahl 206–211
- Merkel, Adolf Julius 3
- Meyer, Hans 206 Fn. 20
- Midas (König) 18 f.
- Modell, organisatorisch-formales 2, 13 f., 87 f., 102–104, 339
- Moralnorm 190
- Mund des Gesetzes 83
- Nationaler Volkskongress (China) 7, 84
- Nationalsozialismus 24 f.
- Nebenstimme, *siehe* Ersatzstimme
- Negative Kompetenznorm 178 f., 318
- Negatives Stimmgewicht 328 f.
- Neue Politische Ökonomie, *siehe* Ökonomie
- Nohlen, Dieter 8, 206 Fn. 20
- Nominatio Dei 67
- Norddeutscher Bund 21–23, 210
- Nordkorea 17
- Norm
- offene 339 f.
 - Rechtsnorm und Moralnorm 190
 - und Normtext 47, 64, 247
 - Wortlautgrenze 299
- Normenhierarchie 79 f., 109–111, 120
- *siehe auch* Stufenbau der Rechtsordnung
- Normenkollision 176–179, 240
- Normenkontrolle
- abstrakte 197
 - Aussetzungs- und Vorlagebeschluss 182 f.
 - konkrete 184, 186 f., 199, 306 f.
 - nachkonstitutionelles Gesetz 183 f.
 - Verwerfungsmonopol 184
 - Vorlagepflicht 182–187
- Normenpyramide 79
- *siehe auch* Stufenbau der Rechtsordnung
- Normerzeugerhierarchie 79, 148 f.
- Normgeprägtheit 134, 246 f.
- Normimplantation 192–195
- Normtext 47, 64, 247
- Notwehr, parlamentarische 237, 319, 337
- Odysseus 49
- Ökonomik 37–39, 140 f.
- Opposition 57, 235
- Organisationsverfassungsrecht 6
- Organleihe 137
- Organwalterbestellung 91–93, 96 f., 135 f., 341
- Österreich 22 f., 218
- Output-Legitimation 31–34, 61–63
- Panaschieren 212, 281 f., 333–335
- Papst 84
- Parlament
- *siehe auch* Volksvertretung
 - Kommunalvertretung 273 f.
 - Rechts(wissenschafts)begriff 273 f.
- Parlamentarischer Rat 26
- Wahlrechtsdebatte 250–259
- Parlamentarisches Regierungssystem 1, 23, 56 f., 63 f., 124 f., 323 f.
- Parlamentsparteiensystem 224, 327
- Parteienbegriff, funktionaler 205
- Parteienprivileg 264 f.
- Parteiensystem
- Kommunalvertretung 228–230, 274–278
 - Strukturwandel 228–230
 - Weimarer Republik 251 f.
- Parteienverdrossenheit 5
- Parteienwettbewerb
- *siehe auch* Wettbewerb
 - Arena 224
 - Dezentralisation 140 f.
 - direkte Demokratie 345
 - Entscheidung in eigener Sache 234 Fn. 149

- Fehlanreiz 234–236, 271 f.
- Markt 224, 226–228
- Medien 224 f.
- Sperrklausel 224–228
- Wahlkampf 224
- Wettbewerbshüter 235 f., 271
- Wettbewerbsrecht 205, 230–236
- Wettbewerbssensibilität 6
- Zustandekommen 37–39
- Paulskirchenverfassung 22, 138
- Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung 116 Fn. 49
- Piratenpartei Deutschland 222, 227, 230
- Politik(er)verdrossenheit 5, 28
- Positivierungsnachweis 30, 103
- Preußen 19–22
- Prinzipientheorie 51, 99
- Proporzparadox 223

- Rahmencharakter des Rechts 81–84, 94 f.
- Rahmenordnung (Verfassung) 50 Fn. 190
- Rassemblement National 219
- Rat, *siehe* Volksvertretung
- Ratsverfassung 273
- Recht der Politik 6, 343
- Rechtsanatomie 2 f., 341 f.
- Rechtsanwendung
 - und Auslegung 14, 103
 - und Rechtserkenntnis 79–84
 - und Rechtsetzung 81
- Rechtsaufsicht
 - *siehe auch* Aufsicht
 - demokratische Legitimation 171–173, 341
 - Dezentralisation 114–116, 125
 - Korrelat der Selbstverwaltung 136 f.
- Rechtsdogmatik 12–14, 17 f.
 - Positivierungsnachweis 30, 103
 - Selbstermächtigung 199 f.
- Rechtserkenntnis 29 f., 79–84, 339
 - *siehe auch* Auslegung
 - Kriminalistik 29 f.
- Rechtserzeugung
 - Bestandteilstheorie 200 f.
 - Dezentralisation 107–114, 120 f.
 - Gewaltgliederung 79–81
 - Normimplantation 192 f.
 - Normrezeption 191 f.
- Reine Rechtslehre 3 f.
- Steuerungswissenschaft 102–104
- Stufenbau der Rechtsordnung 79–84
- und Rechtsanwendung 81
- Verweisung 189–192
- Rechtsgewinnung 50 Fn. 189, 80 f.
- Rechtsherstellung 80 f.
- Rechtsschicht 189–194
 - Fehlerkalkül 176–180
 - im engeren und im weiteren Sinne 189 f.
 - Selbststand 189, 191 f., 200 f.
- Teilrechtsordnung 2, 111, 189, 193, 240 f.
- Verfassung 147–152, 189
- Rechtsstrukturtheorie 3
- Rechtsvergleichen 218–222, 339
- Rechtswissenschaftsbegriff
 - demokratische Legitimation 61
 - Parlament 273 f.
 - Selbstverwaltung 126–128
 - und Rechtsbegriff 61
 - Volkssouveränität 66
- Redaktionsversehen 298 f., 301–305
- Referendum 299
 - *siehe auch* Volksabstimmung
- Regierungspräsident 120, 135, 137
 - *siehe auch* Bezirksregierung
- Regierungspräsidium, *siehe* Bezirksregierung
- Regionalverband Ruhr (RVR) 213 f., 217, 296
- Reichstag
 - Deutsches Kaiserreich 21 f., 210, 219, 252
 - Norddeutscher Bund 21 f., 210
 - Weimarer Republik 23–25, 245, 250
- Reine Rechtslehre 3 f.
- Repräsentativitätsdefizite 6, 204
- Repräsentativitätssensibilität 6, 203, 327
- Responsivität 6, 203 f.
- Rezeptionstheorie 306–308
- Russland 17

- Sabotage, bürokratische 121
- Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren 213
- Sandhaufen-Paradox 248

- Satzung
- demokratische Legitimation 171
 - Dezentralisation 109–111
 - Normenkontrolle 183 f.
- Satzungsautonomie 144
- Schmid, Carlo 45, 52 f.
- Schule der Demokratie 4, 142, 346
- Schweiz 218
- Selbstermächtigung 199 f.
- Selbstverwaltung
- Aufsicht 136 f., 171–174
 - Dezentralisation 114–116
 - freiwillige 170 f.
 - funktionale 127
 - inhaltliche demokratische Legitimation 170–174
 - Korrelat der 136 f.
 - Letztentscheidungsmacht 136 f.
 - nicht-kommunale 127
 - pflichtige 170 f.
 - Rechtswissenschaftsbegriff 126–128
 - und Auftragsverwaltung 116, 136 f., 170–173
- Selbstverwaltungsbegriff
- juristischer und politischer 135 f.
- Selbstverwaltungsgarantie
- Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft 128, 132–134
 - Aufgabenzuweisung 128 f., 133 f.
 - Eigenverantwortlichkeit 128 f., 131 f.
 - Gemeindeverband 133 f.
 - Gesetzesvorbehalt 130 f.
 - Regelung 129 f.
- Sitzzuteilungsverfahren 213
- Sonderweg 219 f.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) 210 f., 219, 226, 229, 233, 251, 272, 314
- Sperrklausel
- Abwärtsspirale 226
 - Bundestagswahl 2013 225 f., 228
 - Demokratietheorie 311–314
 - Europawahlrecht 322–327
 - gesetzliche 221, 223
 - Inventar der Bundesrepublik 6
 - Kommunalwahl 2014 (NRW) 221, 228–230
 - Kommunalwahlrecht NRW 213–215, 217 f., 228–230
 - Konzentrationsanreiz 222 f.
 - Mandatzuteilung 220–223, 224
 - Marktzugangshürde und -austrittsrisiko 228
 - natürliche, faktische 221, 223
 - Parteiensystem 224, 228–230
 - Parteienwettbewerb 224–228
 - Prophezeiung 223
 - Proporzparadox 223
 - Rechtsprechung 215–218, 322–329
- Sperrklausel-Ermächtigung
- Befriedungsfunktion 318–322
 - Entlastungsfunktion 315 f.
 - Erneuerungs- und Wagnishemmnis 316–318
 - Inhalt 308–311
 - Regelungsstandort 310
- Splitterpartei 254, 285 Fn. 348
- Staat 76–78
- Drei-Elemente-Lehre 77
 - Eigenstaatlichkeit der Länder 105, 154, 341 f.
 - Einheit des Staates 1, 120–126, 173 f., 340 f.
 - und Gesellschaft 78
- Staatsgewalt
- Abstimmung 60, 71 f.
 - Ausübungsmacht 20 f., 70 f.
 - Gewalt 72–76
 - Handlungsform 75 f.
 - Inhaberschaft 20 f., 70 f.
 - Legitimationsobjekt 71–76, 76–78
 - Organisationsform 78
 - Staat 76–78
 - vollziehende Gewalt 72–76
 - Wahl 60, 71 f.
- Staatsorganisation 2–4, 63 f., 122
- Steuerungswissenschaft 102–104
- Stimmensplitting 212
- Stimmrechtsgrundsatz 84–87
- Struktursicherungsklausel 159 f.
- Stufenbau der Rechtsordnung 79–84, 246–248
- *siehe auch* Normenhierarchie
- Stuttgart 21 5, 346

- Südschleswigscher Wählerverband (SSW) 188, 232 f.
- Systemgerechtigkeit 40, 247 f.
- Teilvolk 165
- Transparenzgebot 264
- Überhangmandat 211 f., 281, 328
- Untersuchungsgrundsatz 289
- Unterwerfungstheorie 243–260
- Begriff 244
 - Grundgesetz 244, 259 f.
 - Normgeprägtheit 246 f.
 - Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit 247 f.
 - Tabuzone 248–250
- Vatikanstadt 84
- Verbandsversammlung (Regionalverband Ruhr) 213 f., 217 f., 296
- Verbandsvolk 165
- Vereinigte Staaten 56, 63 f., 87, 107
- Vereinigtes Königreich 5, 63 f., 150, 209
- Verfassung
- formelle 110, 148–152
 - materielle 110, 149
 - oktroyierte 20 f.
 - Rechtsschicht 147–152, 189
 - Vorrang der 248
- Verfassunggebende Gewalt 65–67
- Verfassungsgeber 88–91
- Verfassungsautonomie 110 f., 144, 241 f.
- Verfassungsdogmatik, *siehe* Rechtsdogmatik
- Verfassungsgerichtsbarkeit
- *siehe auch* Normenkontrolle
 - Divergenzausgleichsverfahren 182, 199
 - Entscheidungsmaßstab und -gegenstand 181–186
 - Kontrolldichte 269–272, 289, 291
 - Letztentscheidungsmacht 199 f., 268–272
 - Prüfungsmaßstab 184 f.
 - richterliches Prüfungsrecht 185
 - Selbstermächtigung 199 f.
 - Zuständigkeitskollision und -konkurrenz 181 f.
- Verfassungsgeschichtswissenschaft 12 f., 17 f.
- Verfassungsprinzip (Normtyp) 46–51, 53 f.
- Verfassungstheorie 12–14, 17 f., 339
- und Demokratietheorie 29 f.
 - verfassunggebende Gewalt 65–67
 - Verfassungsgeber 88–90
 - Volkssouveränität 65–67
- Verfassungsurkunde 149
- Verhältnismäßigkeitsgebot
- Angemessenheit 267 f.
 - Eignung 267 f.
 - empirische Unsicherheit 268, 343
 - Erforderlichkeit 267 f.
 - Erprobungsobliegenheit 291 f., 342 f.
 - Gesamtabwägung 264
 - Gleitformel 267
 - Konditionalschema 267
 - Kontrolldichte 271 f.
 - Letztentscheidungsmacht 268–271
 - Schranken-Schranke 269
- Verhältnismäßigkeit
- Deutsches Kaiserreich 210 f.
 - Idealtyp 245 f.
 - personalisierte 211 f., 252, 257, 313 f., 337
 - Prinzip 245 f.
 - reine 207, 245
 - Stimmzettel als Lotterieschein 231 f.
 - und Mehrheitswahl 206–211
 - Weimarer Republik 250–252, 253–255
- Verwaltung
- (un)mittelbare 111 f.
 - Hauptverwaltungsträger 111 f.
 - Hierarchie 1, 122, 125, 139
 - Verselbständigung 1 f., 107, 122, 124
- Verwaltungsföderalismus 106 f.
- Verweisung
- Außen- und Binnenverweisung 189 f., 297 f.
 - Delegation 191 f.
 - modifizierende 161 f.
 - rechtlich gebundene 158, 162
 - Rechtsfolgen- und Rechtsgrundverweisung 163 f.

- Rezeptionsklausel 189–193, 294–296, 304 f.
- Rezeptionstheorie 306–308
- statische und dynamische 191 f.
- Wohnungsschlüssel (Allegorie) 191–193, 201
- Verwerfungsmonopol 184
- Volk 67–71
 - Bundesvolk 164–168
 - Kommunalvolk 164–168
 - Landesvolk 164–168
 - Legitimationssubjekt 67–71, 164–168
 - primäres Staatsorgan 70
 - Teilvolk 165
 - und Nation 70, 167
 - Verbandsvolk 165
 - verfassunggebende Gewalt 65–67
- Volksabstimmung 5, 23–25, 203, 299 f., 345
- Volksbegehren, Volksentscheid 72, 288, 299 f.
- Volksgesetzgebung 99 f., 174 f.
 - Selbstausdehnungstendenz 299–301
- Volksinitiative 299
- Volkspartei 229
- Volksrepublik China 7, 17, 84
- Volksouveränität 26 f., 66 f.
- Volksteil 166 f.
- Volksvertretung
 - *siehe auch* Parlament
 - demokratische Legitimation 92 f., 93 f., 203, 341
 - Diskussionsforum 207, 312
 - Entscheidungsmaschine 312
 - Funktionsfähigkeit 261–264, 274–278
 - Gravitationszentrum 64, 94
 - Konstitutionalismus 20–22, 139
 - Kopie der Nation 207 f.
 - Kreationenfunktion 272, 323 f.
 - Zentralorgan 64, 94, 203
- Vorlagepflicht 182–187
- Voßkuhle, Andreas 104 Fn. 422

- Wahl
 - demokratische Legitimation 60, 84
 - Repräsentation 344 f.
 - Staatsgewalt 60, 71 f.
 - Wortbedeutung 238
 - Wahlabstimmung 203
 - Wählergemeinschaft 205, 243, 276 f.
 - Wahlkampf 224
 - Wahlkreis 208
 - Wahlkreisgröße 208, 248 f.
 - Wahlparteiensystem 224
 - Wahlperiode 101, 206 f.
 - Wahlrecht
 - Dreiklassenwahlrecht 22
 - Frauenwahlrecht 21 f., 24, 85
 - Geschlechterquote 6
 - individuelles 84 f., 218 f., 242
 - Rechtsgebiet 84 f., 230–236
 - Wettbewerbsrecht 205, 230–236
 - Zensuswahlrecht 21, 24, 85
 - Wahlrechtsgleichheit, *siehe* Gleichheitsrecht
 - Wahlrechtsgrundsatz 84–87
 - Wahlssystem
 - Anforderungen 206, 264, 313 f., 330
 - atypisches 209
 - klassisches 209 f.
 - kombiniertes 209 f.
 - Wahlssystematik
 - Entscheidungsregel 208–211
 - Kontinuum 206 f., 245, 248–250, 309 f.
 - Konzentrationsanreiz 206 f., 222 f.
 - Repräsentationsidee 207 f.
 - Sandhaufen-Paradox 248
 - Sprachgebrauch 209–211
 - Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit 247 f.
 - Tabuzone 248–250, 309 f.
 - Wahlssystemforschung 8, 237, 259 f., 321 f., 343
 - Wahlssystemgrundtyp 206–210, 211 f., 263, 311 f.
 - Wahlssystemsubtyp 211, 245 f.
 - Weimarer Nationalversammlung 23
 - Weimarer Reichsverfassung 19 f., 23–25
 - Kommunalverwaltung 1, 138
 - Konstruktionsfehler 25
 - parlamentarisches Regierungssystem 1
 - Parteien 90 f.
 - Verhältniswahl 250–252, 253–255
 - Weimarer Republik
 - Parteiensystem 251 f.

- Prüfungsrecht, richterliches 185
- Reichstag 23–25, 245, 250
- Selbstverwaltungs begriff 135
- Untergang 24–28, 251 f.
- Wahlrecht 24, 250–252, 253–256, 345
- Wertrelativismus 37
- Wesensgehaltsgarantie 55 f., 58, 131
- Wettbewerb
 - *siehe auch* Parteienwettbewerb
 - Dezentralisation 119
- Wettbewerbshüter 235 f., 271
- Wettbewerbsrecht 205, 230–236, 345
- Wettbewerbssensibilität 6
- Widerspruchsbehörde 113–115
- Wieselwort 17
- Wirkungskreis, kommunaler 143
- Wohnungsschlüssel (Allegorie) 191–193, 201
- Wutbürger 5, 346
- Zensuswahlrecht 21, 24, 85
- Zweckkonstruktion 195, 342
- Zweiter Weltkrieg 25 f., 141 f.