

Besonderes Verwaltungsrecht (2)

2. Mitwirkung der Bürger auf kommunaler Ebene

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

aa) Art. 20 II GG als Grundnorm für alle Staatsgewalt

bb) Parallelisierung und zugleich Modifizierung durch Art. 28 I 2 GG

- die kommunale Verwaltung, die Teil der öffentlichen Verwaltung ist, wird durch „vor Ort“ gewählte Organe mit eigener Legitimation ausgestattet; nicht nur die unmittelbar tätige Verwaltung wird gewählt, sondern ausdrücklich auch ein (parlamentsähnliches) Vertretungsorgan, das Leitungs- und Kontrollaufgaben durch die Bürger selbst wahrnimmt.

- parlamentarische Demokratie und Selbstverwaltung sind keine Gegensätze oder gegenseitige Regel-Ausnahme-Ordnungen, sondern unterschiedliche Ausprägungen des gleichen Grundansatzes einer Rückbindung öffentlicher Gewalt an den Willen der Gewaltunterworfenen (Vgl. BVerfGE 79, 127 (149): Kommunale Selbstverwaltung als „Keimzelle der Demokratie“; a.A. etwa Forsthoff, VerwR I, S. 536 f.)

- Zentraler Begriff ist die „Selbstverwaltung“ (Art. 28 II 2 GG, Art. 57 NV), die den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich für alle Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze gewährleistet ist. Selbstverwaltung weist auf den Maßstab zurück, die Auseinandersetzung und Entscheidung über Sachfragen nicht in die professionelle Exekutive zu verlagern, sondern mit der öffentlichen Auseinandersetzung zu verbinden.

→ Die Beteiligung der Bürger an der kommunalen Verwaltung ist nicht durch die Parlamentswahlen (und in den Ländern durch Volksbegehren und -entscheide) erschöpft. Der Typus der „Selbstverwaltung“ führt zwar nicht zu plebiszitären Entscheidungsformen, jedoch zu einer eigenen Legitimation der kommunalen Verwaltung.

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 30-34; *Faber*, VerwR (1995), S. 84-86

b) Wahlrecht

aa) Gemeindeeinwohner/Kreiseinwohner – Gemeindebürger

- Gemeinde- bzw. Kreiseinwohner (§§ 21 I NGO, 17 II 1 NLO) ist, wer seinen Wohnsitz im jeweiligen Gebiet hat („Einwohnergemeinde“). Dies berechtigt zur Nutzung kommunaler Einrichtungen und verpflichtet, die kommunalen Lasten zu tragen.

- davon zu unterscheiden ist das politische Beteiligungsrecht des „Gemeindebürgers“ (§ 21 II NGO) bzw. des „zur Wahl des Kreistags berechtigten Kreiseinwohners“ (§ 18 I 1 NLO). Hier bildet Art. 28 I 2 f. GG den Ausgangspunkt: Wahlberechtigt sind deutsche Staatsangehörige („Volk“) sowie Bürger aus EU-Staaten; Gemeindebürger sind gesetzlich verpflichtet, Ehrenämter und ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen (§§ 23 f. NGO, 18 ff. NLO)

bb) aktives Wahlrecht

- Voraussetzung: Vollendung des 16. Lebensjahrs/Wohnsitzdauer (§§ 34 I 1 NGO, 29 I 1 NLO)

cc) passives Wahlrecht

- Voraussetzung: Vollendung des 18. Lebensjahrs/erweiterte Wohnsitzdauer (§§ 35 I 1 NGO, 30 I 1 NLO)

- keine Pflicht zur Übernahme eines Mandats, § 23 NGO gilt nicht, vgl. § 39 III NGO

- Ausschlußtatbestände (insb. § 35a NGO, § 30a NLO zur Unvereinbarkeit mit hauptberuflichen Tätigkeiten (horizontale und vertikale Inkompatibilität); zur Rechtfertigung der entsprechenden Beschränkung des Wahlrechts aus Art. 28 I 2 GG vgl. Art. 137 I GG!)

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 215-232

c) Rechtsetzung

aa) Satzungsgewalt der Gemeinde (§§ 6 NGO, 7 NLO)

- Die kommunale Selbstverwaltung wird auch durch Rechtsetzung ausgeübt; die Satzungsgewalt liegt beim Rat bzw. Kreistag; für Regelungen mit Eingriffscharakter ist eine gesetzliche Grundlage (→ § 6 NGO) erforderlich
- Vertiefung: Zur Geltung von Bestimmtheitsanforderungen BVerfGE 33, 125 (157 ff.)¹², 319 (325), 37, 1 (25).
- vgl. auch Einwohnerantrag (§§ 22a NGO, 17a NLO); zielt auf eine Beratungspflicht des Rates/Kreistags über bestimmte Angelegenheiten; Bürger- und Einwohnerbefragung (§ 22d NGO, § 17d S. 2 NLO)

bb) Bürgerbehren und Bürgerentscheid (§§ 22b NGO, 17b NLO)

- Rückverlagerung der Entscheidungsgewalt in die unmittelbare Entscheidung der Bürger: das Bürgerbegehren zielt auf den Bürgerentscheid; zulässig nur im Bereich des eigenen Wirkungskreises und darüber hinaus durch Negativkatalog des § 22b III 2 NGO, § 17b III 2 NLO)
- Bürgerbegehren muß von Quorum 10 % erreichen; seine (weitere) Zulässigkeit wird vom Verwaltungsausschuß/Kreisausschuß festgestellt (bei abschlägiger Entscheidung Anfechtungsklage möglich (h.M.)); im Anschluß ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid herbeizuführen.
- Vertiefung: Sicherungsanspruch der Initianten nach § 123 VwGO gegen vorgängiges Handeln der Gemeinde richtigerweise zu bejahen, um die Teilhaberechte nicht leerlaufen zu lassen (vgl. § 22b IX NGO, § 19 IX NLO).

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 152, 471-481

Literaturhinweis zur demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns: *Trute*, Grundlagen des Verwaltungsrechts I (2006), § 6, insb. Rn. 15-29, 79-81