

Kommunalrecht

Bearbeitet von
Von Prof. Dr. Martin Burgi

6. Auflage 2019. Buch. XXVI, 344 S. Kartoniert
ISBN 978 3 406 73314 7
Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Kommunalrecht > Kommunalrecht,
Kommunalverfassung](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' is written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

zu lesen ist, dass auch die „Abstimmungen“ mitumfasst sind (str.; wie hier BayVerfGH, BayVBl. 2014, 17. Ausnahmen gibt es in Bayern (Art. 39 I Nr. 1 BayGLKrWahlG) und Sachsen (§ 49 I 1 GO), wo EU-Ausländer nicht zum Bürgermeister gewählt werden können. Diese Bestimmungen können allerdings noch auf Art. 5 III der EG-Richtlinie zurückgeführt werden, die einen Ausschluss der Unionsbürger von bestimmten Ämtern für zulässig erklärt (vgl. auch BVerfG, NVwZ 1999, 293). Umstritten ist, ob auch die Wahlen bei den Bezirken in Bayern (höhere Kommunalverbände; vgl. § 20 Rdnr. 6f.) für EU-Ausländer geöffnet werden müssen bzw. im Einklang mit dem GG geöffnet werden könnten (befürwortend *Schmidt am Busch*, BayVBl. 2013, 225; ablehnend *Thum*, BayVBl. 2013, 231).

3. Wahlverfahren und Wahlgrundsätze

Das **Verfahren** im Vorfeld und bei der Durchführung der eigentli- 24
chen Wahl ist detailliert in den Kommunalwahlgesetzen der Länder
regelt. Die Vorschriften betreffen u. a. die Wahlorgane, die Einteil-
lung in Wahl- und Stimmbezirke, die Aufstellung von Wählerver-
zeichnissen und die Einreichung von Wahlvorschlägen, die Anwesen-
heit im Wahllokal und den Vorgang der Auszählung. Zahlreiche
dieser Einzelheiten bieten bei konkret bevorstehenden bzw. durchge-
führten Wahlen immer wieder Anlass zu Rechtsstreitigkeiten.

Das Erfordernis eines Unterschriftenquorums bei der Einreichung von 25
Wahlvorschlägen ist grundsätzlich statthaft (BVerfGE 6, 121 [130]; BVerfGE
12, 10 [27]; VerfGH LSA, DÖV 2001, 556; ausführlich *Lege*, Unterschriften-
quoren zwischen Parteien, Staat und Selbstverwaltung, 1996).

Große Unterschiede bestehen in den einzelnen Ländern bei der 26
Festlegung und Ausgestaltung des jeweiligen **Wahlsystems**. Hier
sind innerhalb des durch Art. 28 I 2 GG abgesteckten Spielraums teil-
weise komplizierte Mischsysteme entstanden (BVerwG, NVwZ 2003,
157, mit der Formulierung einer Pflicht zur Folgerichtigkeit inner-
halb des einmal gewählten Systems). Durchgehend wird dem Grund-
satz nach das **Verhältnisswahlsystem** praktiziert, bei dem die Sitzver-
teilung im Verhältnis der für die Wahlvorschläge abgegebenen
Stimmen erfolgt. In zahlreichen Bundesländern ist dies aber um per-
sonelle Elemente ergänzt worden, so etwa in Baden-Württemberg,
wo die Wahlberechtigten Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen
auf ihre „Favoritenliste“ übertragen können (sog. Panaschieren).

- 27 Das System der Mehrheitswahl, bei dem Bewerber direkt gegeneinander kandidieren und derjenige mit der höchsten Stimmenzahl den Sitz erringt, ist nur unter engen Voraussetzungen, insbesondere wenn eine oder gar keine Liste eingereicht worden ist, vorgesehen. Bei der Berechnung finden in den verschiedenen Ländern entweder das *d'Hondtsche* Verfahren oder das Verfahren *Hare/Niemeyer* bzw. (so seit 2009 in NRW) das „Divisorverfahren mit Standardrundung“ nach *Sainte-Laguë/Schepers* Anwendung (vergleichend *Grzeszick*, BayVbl. 2018, 577). Findet eine automatisierte Stimmenauszählung statt, so sind die vom BVerfG hierfür (BVerfGE 123, 39) aufgestellten Grundsätze zu beachten (so für das Kommunalwahlverfahren auch VerfGH Rh.-Pf., NVwZ 2012, 106).
- 28 Die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften müssen ebenso wie ihre Auslegung und Anwendung im Einzelfall mit den in Art. 28 I 2 GG normierten **Wahlgrundsätzen** vereinbar sein. Dazu gehört nach Auffassung des VerfGH NRW (DVbl. 2009, 516) auch eine Terminierung der Kommunalwahl dahingehend, dass zwischen der Wahl und der Konstituierung neu gewählter Gremien äußerstenfalls 3 Monate liegen dürfen. Die ursprünglich vorgesehene Zusammenlegung der Kommunalwahlen 2009 mit den Europawahlen 2009 an ein und demselben Tag wurde daher für verfassungswidrig erklärt, weil zwischen dem Tag der Europawahlen am 24.6.2008 und der am 21.10.2009 beginnenden neuen Kommunalwahlperiode ein zu langer Abstand liege (krit. hierzu *Waldhoff*, JZ 2009, 144; weitergehend *Droege*, DÖV 2009, 649; zur Situation ab 2014 *Schoenemann*, NWVbl. 2009, 165). In dem sich hieran anschließenden weiteren Klageverfahren hat der VerfGH sodann festgestellt, dass die durch den Innenminister vorgenommene Terminierung der Kommunalwahlen auf Ende August 2009 (und somit nur wenige Wochen vor, und insbesondere getrennt von der Bundestagswahl im September 2009) hingegen nicht verfassungsrechtliche Vorgaben verletze. Der Gesetzgeber sei grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, ob er mit einer Zusammenlegung von Wahlterminen auf eine Erhöhung der Wahlbeteiligung hinwirken wolle, oder ob es ihm stärker darum gehe, die Kommunalwahl in der gesteigerten öffentlichen Aufmerksamkeit der Bundestagswahl nicht gleichsam untergehen zu lassen (NWVbl. 2009, 309: Qualifizierung als „staatsorganisatorischer Akt mit Verfassungsfunktion“, durch den weder gegen das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien noch gegen das Willkürverbot verstoßen worden sei). Verstöße gegen einen der Grundsätze unterliegen einer gesteigerten verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Der Grundsatz der **freien Wahl** ist verletzt durch die in Rheinland-Pfalz ursprünglich vorgesehene Pflicht zur Angabe des jeweiligen Geschlechteranteils im bisherigen Rat und auf den Stimmzetteln. Insoweit können auch Gleichstellungsaufträge nach dem Muster des Art. 3 II 2 GG nicht rechtfertigend wirken (VerfGH Rh.-Pf., NVwZ 2014, 1319; *Laubinger*, NVwZ 2014, 121). Bezieht sich jene Pflicht auf die Wahlvorschläge, auf die im Wahlkampf ja kommunikativ reagiert werden kann, liegt kein Verfassungsverstoß vor (VerfGH Rh.-Pf., NVwZ 2015, 735). Statthaft ist die neuerdings (z. B. in § 9 VI GO BW) vorgesehene Pflicht zur möglichst („sollten“) gleichmäßigen Berücksichtigung von Männern und Frauen auf den Wahlvorschlägen. Umgekehrt besteht keine Pflicht des Gesetzgebers, geschlechtssparitätische Vorgaben hinsichtlich der Listenreihung (BayVerfGH, BayVBl. 2018, 590) oder auch nur betreffend die Formulierung von Wahlvorschlägen zu machen. Der Grundsatz der freien Wahl kann ferner bei einer Einflussnahme kommunaler Amtsträger im Vorfeld der Wahl (etwa durch werbende Aussagen durch den Bürgermeister im Amtsblatt der Gemeinde oder durch Begünstigungen einzelner Gruppierungen bei der Zurverfügungstellung öffentlicher Einrichtungen) beeinträchtigt sein. Der Grundsatz der **allgemeinen Wahl** ist durch die für die Wahl zum Bürgermeister teilweise (vgl. § 13 Rdnr. 5 f.) vorgesehenen Altersgrenzen berührt. Diese können (BVerfG, DVBl. 1994, 43; NVwZ 1997, 1207) mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass mit zunehmendem Alter die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit größer wird und somit dem Interesse der Allgemeinheit an einer kontinuierlichen und effektiven Amtsführung nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Beispiele für die Beurteilung von Wahlbeeinflussungen: Aufruf zur Wiederwahl des Landrats durch 37 Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden in Zeitungsanzeige (BVerwG, NVwZ 1997, 1220); Wahlwerbeanzeige im Amtsblatt der Gemeinde und Eintreten von Amtsträgern benachbarter Gemeinden für einen bestimmten Kandidaten (OVG Rh.-Pf., DÖV 2001, 830); Wahlbeeinflussung durch Vorenthaltung von wahlkampfrelevanten Informationen (BVerwG, NVwZ 2003, 983; in Dortmund haben im Frühjahr 2010 unzutreffende bzw. fehlende Berichte über die Haushaltslage der Stadt zur Wahlwiederholung geführt, wodurch bundesweit das „Recht auf Wahrheit“ [*Beckmann/Wittmann*, NWVBl. 2010, 89; vgl. nun OVG NRW, DVBl. 2012, 588; BVerwG, NVwZ 2012, 1117] im politischen und rechtlichen Bewusstsein gestärkt worden sein dürfte.). Kein Fall der amtlichen, sondern allenfalls einer „unter besonderem Druck vorgenommenen“ privaten Wahlbeeinflussung

kann im Verhalten von Parteien und auch von Fraktionen liegen (OVG NRW, NVwZ 2006, 363; vertiefend *Oebbecke*, NVwZ 2007, 30). Zur Neutralitätspflicht auf der Ebene von Bezirken und Ortschaften vgl. *Rhein/Zitzens*, NWVBl. 2009, 345.

- 29 Besonders wichtig ist der Grundsatz der **Gleichheit der Wahl**. Er ist in strenger, formalisierter Weise zu handhaben, d. h. Differenzierungen innerhalb der Wahlberechtigten bzw. der wählbaren Personen bedürfen eines zwingenden Grundes. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG ist durch Art. 28 I 2 GG verdrängt. Chancengleichheit bei der Wahl bedeutet möglichst gleich große Wahlbezirke (BVerwG, NVwZ 2009, 723), insbesondere, dass grundsätzlich jeder Wähler die gleiche Stimmenzahl hat (gleicher Zählwert) und jede Stimme bei der Umsetzung der Stimmen in die Zuteilung von Sitzen berücksichtigt wird (gleicher Erfolgswert).
- 30 Dies ist nicht gewährleistet, wenn sog. **Sperrklauseln** (v. a.: 5 %-Klausel) bestehen. Das BVerfG hat die 5 %-Klausel aber im Hinblick auf das Ziel der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen lange Zeit für rechtfertigungsfähig erklärt (BVerfGE 47, 253 [277 ff.]; bestätigt durch BVerfG, DVBl. 2003, 929; deutlich strenger werdend: BVerfG, DVBl. 2008, 443; vgl. zum Ganzen *Publ.*, in: Depenheuer u. a. [Hrsg.], FS Isensee, 2007, 441; *Krajewski*, DÖV 2008, 345; *Dietlein/Riedel*, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, 2012). Die Sperrklausel vermeidet eine Aufspaltung der Gemeindevertretungen in viele kleine Gruppen, welche die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern könnten. Bei einer Änderung der tatsächlichen Rahmenbedingungen (konstatiert für NRW vom VerfGH NRW in seinem Urteil OVG 44, 301, infolge Wegfalls der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten [Bürgermeister] durch den Gemeinderat; Absenkung der Wahlberechtigung auf 16 Jahre und Einbeziehung der EU-Ausländer) kann die Verfassungsmäßigkeit einer bislang praktizierten Sperrklausel abweichend zu beurteilen sein (so zuletzt BVerfG, DVBl. 2008, 443 [447 f.] für Schleswig-Holstein). Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, muss er sie berücksichtigen und ggf. die Gesetzeslage korrigieren (so konkret gefordert für NRW durch VerfGH NRW, NWVBl. 1999, 383, und hierzu *König*, JA 2000, 278; daraufhin hat der Gesetzgeber die Sperrklausel ganz abgeschafft). Im Dezember 2008 hat der VerfGH (DVBl. 2009, 250) entschieden, dass die gleichen Beurteilungsgrundsätze auch im Hinblick auf die bis dahin im KWahlG geregelte Modifizierung im Berechnungssystem (sog. Mindestsitzklausel) anwendbar seien; danach sind Parteien und Wählergruppen bei der Sitzzuteilung unberücksichtigt geblieben, die nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreicht hatten. Der VerfGH hält die dadurch bewirkte Ungleichgewichtung der Wählerstimmen für im Ergebnis nicht rechtfertigungsfähig. In der Folge dieser Entscheidung hat die in vielen Städten bestehende Furcht vor zersplitterten Ratsgremien neue Nahrung bekom-

men. Eine u. U. in der nächsten Legislaturperiode angegangene Veränderung in diesem Bereich hängt letztlich von der nur empirisch möglichen Beantwortung der Frage ab, ob tatsächlich die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährdet ist. Wie der VerfGH in der letztgenannten Entscheidung erneut betont hat, genügt der durchaus plausible Hinweis auf die „Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung“ nicht. Explizit heißt es: „Nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung in den Kommunalvertretungen kann als Störung der Funktionsfähigkeit angesehen werden.“

Nachfolgend ist in Hamburg und in NRW mit unterschiedlichem 30a
Erfolg versucht worden, Sperrklauseln unmittelbar in der Verfassung zu verankern. Die in Hamburg in Art. 4 Abs. 3 S. 2 der Verfassung normierte 3%-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen wurde vom dortigen Verfassungsgericht (DVBl. 2016, 248) akzeptiert, ferner verstoße sie nicht gegen das in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Homogenitätsgebot. Im Hinblick auf NRW fand eine intensive verfassungsrechtliche Diskussion statt (vgl. u. a. *Michael*, Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln auf Landesebene, 2015; *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, 2015; *Barczak*, NWVBl. 2017, 133; *Kramer u. a.*, DÖV 2017, 353). Die daraufhin in der Verf NRW verankerte 2,5%-Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage wurde wiederum durch den VerfGH NRW für verfassungswidrig erklärt, weil es auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht gelungen sei, deutlich zu machen, dass die Sperrklausel „zur Sicherung der Funktionsfähigkeit ... erforderlich“ sei. Die in diesem Zusammenhang vorgelegten politikwissenschaftlichen Analysen hielt das Gericht für nicht ausreichend. Da allerdings die Sperrklausel unmittelbar durch die Verfassung eingeführt worden ist, musste sie am Maßstab der dort vorgesehenen Grenze für Verfassungsänderungen gemessen werden. Die hierfür maßgebliche Norm des Art. 69 verlangt in Abs. 1 S. 2, dass Verfassungsänderungen in NRW „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des GG“ entsprechen müssten. Nach Auffassung des VerfGH NRW inkorporiere diese Bestimmung damit auch die grundgesetzlichen Homogenitätsvorgaben gemäß Art. 28 I 1 u. 2 und mit ihnen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl der Volksvertretungen in den Gemeinden und Kreisen. Etwas anderes gelte nur für die Wahlen zu den Bezirksvertretungen auf kommunaler Ebene und zur Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (vgl. zu diesem § 20 Rdnr. 2; NVwZ 2018, 159, mit zustimmender Anm.

Meyer, NVwZ 2018, 172, ebenfalls befürwortend *Ritgen*, NVwZ 2018, 114 (115), diff. und mit weiterführenden Überlegungen zur „Funktionsfähigkeit“ als Regelungsziel und etwaige Rechtfertigung *Mehde*, VerwArch 109 (2018), 336). Die Feststellung dieses Autors, dass der VerfGH NRW nicht nur die Motivlage des Gesetzgebers diskreditiert, sondern diesem einerseits „unzureichend konkrete Gefahrenanalysen und fehlende empirische Belege unterstelle und gleichzeitig ohne konkrete Gefahrenanalyse und erst recht ohne empirischen Beleg“ seine Gemeinwohlorientierung in Zweifel ziehe, ist m. E. zutreffend. Das Instrument der Sperrklausel dürfte jedenfalls für längere Zeit nicht mehr eingesetzt werden, weswegen es Sinn macht, über andere Möglichkeiten zur Effektivierung der Funktionsabläufe in den kommunalen Vertretungen nachzudenken, insbesondere durch Regelungen der Geschäftsordnung (zu den diesbezüglichen Optionen *Heusch/Duikers*, NWVBl. 2018, 313).

4. Rechtsschutz

- 31 Werden subjektive Rechte einzelner Wahlbewerber oder von Wahlberechtigten verletzt, ist gem. Art. 19 IV GG Rechtsschutz zu gewähren. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes unterliegt allerdings einer Reihe von **Besonderheiten**. Dies hat seinen Grund darin, dass die Wahl an einem bestimmten Termin stattfindet, weswegen ein effektiver Rechtsschutz vor der Wahl häufig kaum zu gewährleisten ist (zum nur höchst ausnahmsweise möglichen „Vorfeldrechtsschutz“ vgl. *Lund*, NVwZ 2009, 1083) und nach der Wahl das Gesamtergebnis nicht mehr ohne weiteres in Frage gestellt werden kann. In den Kommunalwahlgesetzen der Länder finden sich Regelungen über die verwaltungsinterne Kontrolle (auf der Ebene der Gemeinde bzw. auf der Ebene der Aufsichtsbehörden) bis hin zum sog. Wahlprüfungsverfahren, das zu den Verwaltungsgerichten führt (vgl. z. B. OVG NRW, NWVBl. 2011, 190; BVerwG, NVwZ 2012, 969). Zum Erfolg (d. h. zur Ungültigerklärung der Wahl) kann ein Wahlprüfungsverfahren nur führen, wenn dargetan ist, dass der festgestellte Wahlfehler kausal für die Sitzverteilung gewesen ist (vgl. BVerwG, NVwZ 2003, 983). Die das passive Wahlrecht gewährleistenden Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (vgl. Rdnr. 28f.) werden bei Wahlen auf kommunaler Ebene durch Art. 38 I 1 GG nicht auch subjektivrechtlich ermittelt (BVerfG, NVwZ 2009, 776).

Literatur: *Weber*, Grundfälle zum Rechtsschutz im Kommunalwahlrecht, insbesondere zur Wahlprüfung, JuS 1989, 902; *Oebbecke*, Rechtsprechungsanalyse: Der Grundsatz der gleichen Wahl im Kommunalwahlrecht, DV 31 (1998), 219; *Meyer*, Kommunalwahlrecht, in: HdbKWP, Band 1, 2007, 391; *von Lennep/Wellmann*, Die Änderung des Kommunalwahlrechts in NRW, NWVBl. 2008, 98; *Gärditz*, Kommunale Wahlkampfkostenfinanzierung zwischen Parteienautonomie und Wahlrecht, BayVBl. 2008, 72.

III. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Während auf der Ebene der Bundespolitik im Grundgesetz be- 32
kanntlich keine plebiszitären Elemente vorgesehen sind, spielen sie auf der kommunalen Ebene eine große Rolle. Allein in Nordrhein-Westfalen sind seit Einführung des Bürgerbegehrens im Jahre 1994 weit über 400 Bürgerbegehren formuliert worden, in Bayern liegt die Zahl traditionell noch weit höher (*Knemeyer*, BayVBl. 2011, 681). In den Gemeindeordnungen aller Bundesländer¹¹ sind, teilweise erst in der jüngeren Vergangenheit, umfangreiche Vorschriften geschaffen worden. Sie halten sich grundsätzlich innerhalb des grundgesetzlich vorgegebenen Rahmens (Homogenitätsgebot des Art. 28 I 1 GG, Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG). Zwischen 2015 und 2018 sind namentlich in Baden-Württemberg (dazu *Aker*, VBlBW 2016, 1), Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Thüringen grundlegende Erweiterungen vorgenommen worden. In Thüringen regelt in Ergänzung zur ThürKO ein eigenes „Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG)“ die Einzelheiten.

1. Plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene

Die Krone der plebiszitären Möglichkeiten auf Gemeindeebene ist 33
das Bürgerbegehren. Mit ihm können die Bürger einer Gemeinde beantragen, dass sie anstelle des Gemeinderates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden. Diese Entscheidung ist der sog. Bürgerentscheid. Die Zulassung von Bürgerbegehren eröffnet den Selbstverwaltungsbürgern zusätzlich **Spielräume der politischen Gestaltung**. Sie ist daher geeignet, der Politikverdrossenheit entgegen-

¹¹ § 21 GO BW; Art. 18 BayGO; § 15 BbgKVerf; § 8b HessGO; § 20 KV MV; §§ 32 f. NdsKomVG; § 26 GO NRW; § 17a GO Rh.-Pf.; § 21a KSVG; § 25 SächsGO; § 26 KVG LSA; § 16c GO SH; § 17 ThürKO.

zuwirken: Indem die Selbstverwaltungsbürger unmittelbar über ihre eigenen Angelegenheiten entscheiden können, werden Identifikation und Engagement auf der Gemeindeebene gestärkt. Neben die Teilnahme an den Wahlen zum Gemeinderat bzw. des Bürgermeisters tritt die Teilnahme an der „Abstimmung“ (i. S. d. Art. 20 II 2 GG) über den Bürgerentscheid. In einigen Gemeindeordnungen¹² kann ein Bürgerentscheid nicht nur durch Bürgerbegehren, sondern auch durch Beschluss des Gemeinderats initiiert werden.

- 34 Trotz der eben beschriebenen Vorzüge wäre es ausgeschlossen, weite Bereiche der gemeindepolitischen Gestaltung dem Bürgerbegehren bzw. dem Bürgerentscheid zuzuweisen. Denn das grundgesetzliche Leitbild der politischen Willensbildung ist auch auf gemeindlicher Ebene das der **repräsentativen Demokratie** (vgl. Art. 20 II 2, 28 I 2 GG). Das Leitorgan der Selbstverwaltungskörperschaft Gemeinde ist der Gemeinderat, der durch die schrankenlose Zulassung von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden geschwächt würde. Demzufolge werden an die Zulässigkeit von Bürgerbegehren verschiedene Anforderungen gestellt (vgl. sogleich II). Dem Schutz der repräsentativen Gemeindedemokratie und damit der Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates dient vor allem das Erfordernis eines Quorums: So muss ein Bürgerbegehren in Gemeinden bis 10 000 Einwohnern beispielsweise in Nordrhein-Westfalen von 10 % der Bürger unterzeichnet sein.
- 35 Neben dem auf die Herbeiführung eines Bürgerentscheids gerichteten Bürgerbegehren gibt es folgende plebiszitäre Elemente auf Gemeindeebene (wobei in einigen Bundesländern teilweise auch die Einwohner einbezogen sind; vgl. Rdnr. 5):
- Die **Bürger-** bzw. (vermehrt) **Einwohnerversammlung**,¹³ die die Unterrichtung der und den Austausch mit den Bürger(n) über wichtige Gemeindeangelegenheiten zum Ziel hat. In manchen Gemeindeordnungen besteht eine Pflicht zur Einberufung, wenn ein bestimmter prozentualer Anteil der Bürgerschaft bzw. der Gemeinderat dies verlangt. Die Bürgerversammlung kann keine Entscheidungen treffen, sondern nur Vorschläge machen und Anregungen geben.

12 § 21 I GO BW; Art. 18a II BayGO; § 26 I 2 u. 3 GO NRW (sog. Ratsbürgerentscheid); § 20 III KV MV; § 16g I GO SH.

13 § 20a GO BW (Einwohner); Art. 18 BayGO; § 13 I 2 BbgKVerf (Einwohner); § 8a HessGO; § 16 GO Rh.-Pf. (Einwohner); § 22 SächsGO (Einwohner); § 28 I KVG LSA (Einwohner); § 16b GO SH (Einwohner); § 15 I ThürKO (Einwohner).