

# Hermann K. Heußner

## Der »Recall« in den USA – eine Anregung für die Bundesrepublik Deutschland

### 1. Einleitung

Seit einigen Jahren ist in der Bundesrepublik Deutschland eine intensiver werdende Diskussion um die Einführung bzw. Verstärkung plebiszitärer Elemente in Gang gekommen<sup>1</sup>. Dies hat u. a. dazu geführt, daß 1974 in Baden-Württemberg, 1979 im Saarland und 1990 in Schleswig-Holstein Volksbegehren und Volksentscheid in die Verfassung eingeführt bzw. effektuiert wurden<sup>2</sup>. 1990 fanden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein und 1992 in Hessen auch Eingang in die Gemeindeordnung<sup>3</sup>. Es sind jedoch nicht nur Formen direktdemokratischer Sachentscheidungen, sondern auch direktdemokratischer Personalentscheidungen auf dem Vormarsch. So beschloß die hessische Bevölkerung im Januar 1991 mittels eines Verfassungsreferendums, daß die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte zukünftig vom Volk direkt gewählt werden müssen<sup>4</sup>. Damit ist Hessen neben Baden-Württemberg und Bayern das dritte Bundesland, in dem kommunale Spitzenrepräsentanten einer unmittelbaren Legitimation durch das Volk bedürfen<sup>5</sup>. Ähnliche Bestrebungen gibt es auch in anderen Bundesländern<sup>6</sup>.

Die Grundentscheidung, Ämter vom Volk durch Direktwahl besetzen zu lassen, wirft die Frage auf, ob das Volk die Kompetenz besitzen soll, die von ihm bestellten Amtsträger vor Ablauf der regulären Amtsperiode auch wieder abwählen zu können. Eine dem Kurationsorgan zukommende Abwahlkompetenz gegenüber

1 Vgl. nur *Pestalozza*, *Der Populärvorbehalt*, Berlin/New York 1981; *Obst*, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, 1986; *Bugiel*, *Volkswille und repräsentative Entscheidung: Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz*, Baden-Baden 1991. *Guggenberger/Preuß/Ullmann*, *Eine Verfassung für Deutschland*, München/Wien 1991, S. 68 ff., 205 ff.

2 Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz stellen Volksgesetzgebung schon seit Ende des 2. Weltkrieges zur Verfügung, vgl. *Pestalozza*, *Einführung*, in: *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, 4. Aufl., München 1991, S. 19, 24. Die zu beschließenden Verfassungen der neuen Bundesländer lassen ebenfalls plebiszitäre Elemente erwarten, siehe etwa *Starck*, *Verfassungsgebung in den neuen Ländern*, ZG 1992, S. 17 f. Zu den »plebiszitären« Elementen in den schon beschlossenen Verfassungen siehe *Berlit*, *Verfassungsgebung in den fünf neuen Ländern*, KJ 1992 S. 437 ff.

3 Vgl. § 16g SHGemO; § 8b HeGemO. Zu Bemühungen, Volksbegehren und Volksentscheid auf Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen einzuführen, siehe etwa FR v. 25. 4. 1992, S. 4. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt es auch in Baden-Württemberg und in den neuen Bundesländern, vgl. § 21 I, II BaWüGemO und Gesetz der ehemaligen DDR über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise von 1990.

4 Vgl. Art. 138 HeLV n. F.

5 Vgl. § 45 BaWüGemO; Art. 17 BayGemO, 28 ff. BayGemWahlG; §§ 39 HeGemO; 37 HeKreisO.

6 Siehe etwa »Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen«, in: NWVBl 1991, S. 397 ff., 399, 406, 410 ff. Zu Rheinland-Pfalz vgl. *Siedentopf*, *Anmerkungen zur Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, NWVBl 1991, S. 412. Zu den neuen Bundesländern vgl. etwa *Schwokowski*, *Bürgerrechte in der Kommunalverfassung*, LKV 1991, S. 401; *Boden*, *Formen unmittelbarer Entscheidungen des Volkes in Entwürfen der Gemeinde- und Landkreisordnung für Sachsen*, LKV 1991, S. 159 f.

exekutiven und legislativen (Spitzen)Amtsträgern ist nämlich nichts Außergewöhnliches<sup>7</sup>. So besitzen abgesehen von Bayern alle Bundes- und Landesparlamente in der Bundesrepublik das Recht, den Regierungschef bzw. die Regierung innerhalb der Legislaturperiode abzusetzen<sup>8</sup>, Landesvölker in fünf Bundesländern die Kompetenz, das Parlament vorzeitig aufzulösen und neu zu wählen<sup>9</sup>, und Kommunalparlamente etwa in Bremerhaven, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein die rechtliche Möglichkeit, den Bürgermeister bzw. andere kommunale Spitzenbeamte abzuwählen<sup>10</sup>. Im Gegensatz dazu hat das Volk in Baden-Württemberg und Bayern als Kurationsorgan der Bürgermeister bzw. Landräte keinerlei Abwahlkompetenz<sup>11</sup>. Hier können nur disziplinarrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, wenn der Amtsträger den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht wird und dadurch nicht mehr vertretbare Mißstände entstehen<sup>12</sup>. Die negative Haltung gegenüber einer direktdemokratischen Abwahlkompetenz wird damit begründet, daß eine Abwahl durch das Volk praktisch kaum denkbar sei und die Gefahr politischen Mißbrauchs bestehe<sup>13</sup>. Auch in Hessen ist ein solches Mißtrauen spürbar: Das Volk kann zur Abwahl der von ihm gewählten Bürgermeister und Landräte nicht selbst initiativ werden. Dazu bedarf es vielmehr zunächst eines von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Gemeindeparlamentes gestellten Antrages und eines mit 2/3-Mehrheit gefaßten Beschlusses der Gemeindevertretung. Erst dann darf das Volk in einem Volksentscheid abschließend befinden. Zur Abwahl ist eine Mehrheit, die mindestens 30% der Wahlberechtigten entspricht, erforderlich<sup>14</sup>.

## II. Der »Recall« in den USA

### 1. Rechtslage und Entstehung

Die Angst vor einem Mißbrauch direktdemokratischer Abwahlkompetenzen scheint in den USA eine sehr viel geringere Rolle zu spielen. So sehen 16 US-Staaten<sup>15</sup> die aus dem Volk initiierte, direktdemokratische Abwahl, d. h. den »Recall« von Amtsträgern vor, die auf Staatenebene direkt gewählt werden, darunter insbesondere Californien, Colorado, Georgia, Michigan, Oregon und Wisconsin<sup>16</sup>. Dies bedeutet, daß

<sup>7</sup> Vgl. auch *Pestalozza* (FN 2), S. 23.

<sup>8</sup> Vgl. z. B. Art. 67 GG; Art. 114 HeVerf.; Art. 61 NRW-Verf. Im einzelnen *Pestalozza*, Einführung (FN 2), S. 27.

<sup>9</sup> Z. B. Art. 35 II iVm 68 III NRW-Verf.; siehe näher *Pestalozza*, Einführung (FN 2), S. 23.

<sup>10</sup> Siehe näher *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., München 1987, § 87, Rz. 22.

<sup>11</sup> *Widmann*, Bayerische Gemeindeordnung, 4. Aufl., München 1980, Art. 17, Anm. 3; *Kunzel/Bronnen/Katz/Rotberg*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 4. Aufl., 8. Lief., Stuttgart etc. 1989, § 128, Rz. 1.

<sup>12</sup> Siehe näher § 128 BaWüGemO und Art. 114 III BayGemO; *Kunzel/Bronnen/Katz/Rotberg* (Fn. 11), § 128, Rz. 1 ff.; *Hölzl/Hien*, Gemeindeordnung mit Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, München, Stand 1988, Art. 114, Anm. 5.

<sup>13</sup> *Kunzel/Bronnen/Katz/Rotberg* (Fn. 11), § 128, Rz. 2.

<sup>14</sup> §§ 76 IV HeGemO; 49 HeKreisO.

<sup>15</sup> Washington D. C. wird hier als Staat gezählt.

<sup>16</sup> Alaska Const. Art. XI § 8, Stat. §§ 15.45.470–720; Arizona Const. Art. 8 Pt. 1 § 1, Stat. §§ 19–201 ff.; California Const. Art. II §§ 13 ff.; Colorado Const. Art. XXI § 1; District of Columbia Stat. §§ 1–291 ff.; Georgia, vgl. *McGuigan*, The Politics of Direct Democracy in the 1980s, Washington 1985, S. 31; Idaho Const. Art. 6 § 6, Stat. §§ 34–1701 ff.; Kansas Const. Art. IV § 3, HB 2661 Laws 1976 §§ 18–31 ff.; Louisiana Const. Art. 9 § 9, Stat. §§ 42.341 ff.; Michigan Const. Art. 2 § 8, Stat. §§ 168.951 ff.; Montana, Initiative No. 73, angenommen am 2. 11. 1976; Nevada Const. Art. II § 9, Stat. §§ 306.010 ff.; North Dakota Const. Amend. 33, Stat. §§ 16-01-11 ff.; Oregon Const. Art. II § 18, Stat. §§ 249.865 ff.; Washington Const. Art. I § 33 Amend. 8, Stat. §§ 29.82.010 ff.; Wisconsin Const. Art. 13 § 12. Dazu kommen noch die US-Territorien Guam, Northern Mariana Islands und Virgin Islands, vgl.

in diesen Staaten neben den Abgeordneten beider Häuser u. a. auch der Governor, Secretary of State, Attorney General, Lieutenant Governor und State Treasurer – alles Exekutivämter, die in den meisten US-Staaten in Urwahl besetzt werden<sup>17</sup> – vom Volk aus politischen Gründen abberufen werden dürfen. Soweit in diesen Staaten auch Richter direkt gewählt werden<sup>18</sup>, unterliegen sie ebenfalls dem Recall. Lediglich Alaska, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan und Washington nehmen das Richteramt aus<sup>19</sup>. Montana ist der einzige Staat, der auch ernannte, also nicht vom Volk gewählte Beamte dem Recall aussetzt<sup>20</sup>. Darüber hinaus ermöglichen die erwähnten 16 und noch weitere 21 US-Staaten insbesondere den Recall aller oder einiger, durch Urwahl bestimmter kommunaler Amtsträger<sup>21</sup>.

Zur Abwahl eines Amtsinhabers<sup>22</sup> ist notwendig, daß ein bestimmter Prozentsatz der Bürger, die sich an den letzten Governorwahlen bzw. den Wahlen zu dem jeweiligen Amt auf Landes- bzw. Wahlkreis- oder Gemeindeebene beteiligt haben, einen Abwahantrag unterzeichnet. Dieser Anteil schwankt zwischen 5 und 50%<sup>23</sup>.

In Oregon beträgt er 15% für Ämter auf Landesebene<sup>24</sup>. Der Antrag ist dort bei den für Wahlen zuständigen Behörden einzureichen<sup>25</sup> und teilweise mit Gründen zu versehen<sup>26</sup>. Die Gründe können rechtlicher oder politischer Natur sein<sup>27</sup>. Ein Abwahantrag gegen einen Amtsinhaber der Exekutive darf jedoch erst eingereicht werden, wenn der Amtsinhaber sein Amt zumindest sechs Monate inne gehabt hat<sup>28</sup>. Die Unterschriften werden in freien Unterschriftensammlungen aufgebracht. Die Initiatoren des Antrages müssen offenlegen, von wem und in welchem Maße sie finanziell unterstützt werden<sup>29</sup>. Sie müssen die Unterschriftensammlung innerhalb von 100 Tagen abschließen<sup>30</sup>. Falls der angegriffene Amtsträger nach Eingang eines gültigen Abwahantrages nicht binnen fünf Tagen zurücktritt, findet eine spezielle Recall-Abwahl innerhalb von 35 Tagen statt<sup>31</sup>. Auf dem Stimmzettel sollen in maximal 200 Worten die Abwahlgründe der Initiatoren und mit ebenfalls maximal 200 Worten die Rechtfertigung des Amtsträgers für seine bisherige Amtsführung abgedruckt werden<sup>32</sup>. Findet der Abwahantrag eine Mehrheit<sup>33</sup>, so ist nach den allgemeinen Vor-

*Cronin*, Direct Democracy, Cambridge/Massachusetts/London 1989, S. 127, Note. In Utah ist eine Initiative zur Einführung des Recalls 1976 im Volksentscheid knapp gescheitert, vgl. *Grabam*, A Compilation of Statewide Initiative Proposals on Ballots through 1976, in: Hearings before the Subcommittee on the Constitution of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 95th Congress, 1st Session on S. J. Res. 67, Dec. 13./14. 1977, Washington 1978, S. 568.

17 *Silagi*, Direkte Demokratie in den US-Staaten, JoR 31 (1981), S. 278.

18 Vgl. *Silagi* (FN 17), S. 281 f.

19 Vgl. FN 16.

20 Vgl. *Reimer*, Initiative, Referendum and Recall, in: Hearings (FN 16), 349.

21 *Cronin* (FN 16), S. 127, Note.

22 Für Detailfragen des Verfahrens in anderen US-Staaten neben dem hier dargestellten Oregon siehe auch Übersicht von *Durbin/Reimer*, Initiative, Referendum and Recall, in: Hearings (FN 16), S. 280 ff. Vgl. auch *Silagi* (FN 17), S. 278 f.; *Gerstein*, Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht, Diss jur. Lausanne 1968, S. 301 f.

23 *Cronin* (FN 16), S. 126 f.

24 Oregon Const. Art. II § 18 (2); Stat. § 249.870. Zum Verfahren siehe auch *Silagi* (FN 17), S. 278 f.

25 Oregon Const. Art. II § 18 (6) S. 1.

26 So etwa in Oregon, Const. Art. II § 18 (3).

27 Lediglich Gründe mangelnder Geeignetheit, Inkompetenz, Vernachlässigung von Amtspflichten und Korruption laßt Alaska, Stat. § 15.45.410, zu. Vgl. auch Washington, Const. Art. I § 8 Amend. 33, Stat. § 29.82.010 und Virginia, Stat. § 24.1-79.5.

28 Oregon Const. Art. II § 18 (6) S. 2.

29 Oregon Stat. § 249.865 (1) (c), (2).

30 Oregon Const. Art. II § 18 (5) S. 1; Stat. § 249.877.

31 Oregon Const. Art. II § 18 (4) S. 2.

32 Oregon Const. Art. II § 18 (5) S. 1; Stat. § 249.877.

33 Dafür sind in Idaho mindestens soviele Stimmen erforderlich, wie der Amtsinhaber bei seiner Wahl auf sich vereinigen konnte, vgl. Idaho Stat. § 34-1712 (3).

schriften zur Neuwahl im Falle von Vakanzen zu verfahren<sup>34</sup>. Innerhalb einer Amtsperiode darf ein zweites Recall-Verfahren nur eingeleitet werden, wenn die Initiatoren des zweiten Verfahrens zuvor die öffentlichen Kosten des ersten erstattet haben<sup>35</sup>.

Der Recall hat antike Vorläufer<sup>36</sup> und wurde in moderner Zeit zunächst in der Schweiz eingeführt<sup>37</sup>. In den USA forderte erstmals die Socialist Labor Party den Recall in ihrem nationalen Wahlprogramm von 1892<sup>38</sup>. Dieses Anliegen wurde dann Teil des Reformprogramms des sogenannten »populist« und später »progressive movement«. Diese breite Bewegung aus Arbeitern, Farmern und Bildungsbürgern, die am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts umfassende politische und soziale Reformen anstrebte, um den negativen Auswirkungen der industriellen Revolution und weit verbreiteter Korruption und Inkompetenz in Parteien und Parlamenten zu begegnen, verlangte neben dem Recall unter anderem die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum, Vorwahlen, Frauenwahlrecht und umfassende Sozialgesetzgebung<sup>39</sup>.

Zuerst setzte sich der Recall 1903 in Los Angeles auf kommunaler Ebene durch<sup>40</sup>. Sodann konnte 1906 in Californien landesweit der kommunale Recall in der Verfassung verankert werden<sup>41</sup>. Der erste US-Staat, der den Recall für Ämter auf Staatsebene einführt, war 1908 Oregon; dies geschah im Wege eines Volksbegehrens<sup>42</sup>. 1911 folgte Californien<sup>43</sup>. 1912 kamen vier weitere Staaten hinzu<sup>44</sup>. Bis 1920 waren es dann insgesamt neun<sup>45</sup>. 1926 schlossen sich Wisconsin, 1933 Idaho, 1959 Alaska und 1976 Montana an. Georgia und Washington D. C. sind die bislang letzten Staaten, die den Recall eingeführt haben, dies geschah 1978<sup>46</sup>.

Eine besondere Auseinandersetzung fand 1911/12 um den Recall von Richtern statt. Die Aufnahme Arizonas in die Union hatte nämlich eine Verzögerung erfahren, weil

<sup>34</sup> Oregon Const. Art. II § 18 (5) S. 3. In Michigan darf der abgewählte Amtsträger bei den Neuwahlen nicht mehr kandidieren, Stat. § 168.974. – Simultan im Recall-Wahlgang wird der neue Amtsträger in Arizona, Const. Art. 8 Pt. 1 § 4, Stat. § 9–212, Californien, Const. Art. XXIII § 3, Colorado, Const. Art. XXI § 3, Nevada, Const. Art. II § 9, Stat. § 306.080(1), und Wisconsin, Const. Art. 13 § 12, bestimmt.

<sup>35</sup> Oregon Const. Art. II § 18 (7).

<sup>36</sup> So jedenfalls Cronin (FN 16), S. 128, der im Ostrakimos des antiken Athens eine Frühform des Recalls erblickt. Zum Ostrakimos vgl. Bleicken, Die athenische Demokratie, 2. Aufl. Paderborn etc. 1988, S. 38, 50f., 382.

<sup>37</sup> Zum Recall auf Kantonsebene in der Schweiz vgl. Delley/Auer, Structures politiques des cantones, in: Germann/Weibl, Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 3, Bern/Stuttgart 1986, S. 90. Rappard, The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, in: 42 The Annals of The American Academy of Political and Social Science (1912), S. 129 weist darauf hin, daß der Recall in den USA – jedenfalls auf kommunaler Ebene in Californien – nicht auf schweizer Vorbilder zurückgeht, sondern eine völlig eigenständige Entwicklung darstellt.

<sup>38</sup> Das Programm ist abgedruckt in: Porter/Johnson, National Party Platform 1840–1960, 2. Aufl. University of Illinois Press 1961, S. 96. Zu ähnlicher Forderung der Populist Party und der Social Democratic Party im Wahlprogramm für 1900 vgl. ebenfalls Porter/Johnson (FN 38), S. 118, 128.

<sup>39</sup> Zu diesen Forderungen und zum populist und progressive movement vgl. etwa Hofstadter, The Age of Reform, New York 1955; Roosevelt, Nationalism and Popular Rule, in: Munro (Ed.), The Initiative, Referendum and Recall, New York 1913, S. 54; De Witt, The Progressive Movement, New York 1915, S. 244 ff.

<sup>40</sup> Rappard (FN 37), S. 126.

<sup>41</sup> Vgl. Dodd, The Recall and the Political Responsibility of Judges, in: 10 Michigan Law Review 79 (1911).

<sup>42</sup> Vgl. Anmerkung zu Art. II § 18 der Verfassung von Oregon, Constitution of Oregon, Oregon Revised Statutes, 1987 Replacement Part, S. 1590.

<sup>43</sup> Vgl. Haynes, Direct Government in California, 64th Congress, 2nd Session, Senate Document No. 738, Washington 1917, S. 5.

<sup>44</sup> Arizona, Colorado, Nevada und Washington.

<sup>45</sup> Dazu waren 1913 Michigan, 1914 Kansas und Louisiana und 1920 North Dakota gekommen.

<sup>46</sup> Vgl. Cronin (FN 16), S. 126 f.; Anmerkungen zu §§ 1-281 und 1-291 District of Columbia Code, Annotated, Vol. 2, 1981 Edition, 1987 Replacement Part.

insbesondere der damalige US-Präsident Taft beanstandet hatte, daß Arizona den »Recall of Judges« in seiner Verfassung vorsah. Taft legte deshalb sein Veto gegen das Aufnahmegesetz des Congresses ein. Daraufhin strich Arizona die Bestimmung zunächst, führte sie nach Aufnahme in die Union jedoch erneut ein<sup>47</sup>. Auch auf nationaler Ebene ist der Recall verschiedentlich vorgeschlagen worden<sup>48</sup>. Ebenso befürwortet eine Mehrheit der Amerikaner den Recall für Congreßabgeordnete (67%) und den US-Präsidenten (55%)<sup>49</sup>. In den Gesetzgebungsprozeß konnten entsprechende Vorschläge bislang allerdings nicht vordringen<sup>50</sup>.

## 2. Anwendung – Schwerpunkt auf kommunaler Ebene

Seit Einführung des Recalls in den USA im Jahre 1903 sind insgesamt zwischen 4000 und 5000 Recall-Wahlgänge durchgeführt worden, wobei in ca. 50% der Fälle die bisherigen Amtsträger abgewählt wurden. Mehrere Tausend weitere Abwahanträge kamen nicht zur Abstimmung, weil es nicht gelang, genügend Unterschriften zu sammeln<sup>51</sup>. In Californien hat es im Zeitraum 1903–1930 insgesamt 155 Fälle gegeben, in denen ein Abwahlverfahren zu einem Rücktritt des Amtsinhabers bzw. zu einer Recall-Wahl geführt hat. 72 Amtsträger verloren dabei ihr Amt<sup>52</sup>. Recall-Wahlen, die sich auf staatsweite Ämter beziehen, sind selten<sup>53</sup>. So wurde bisher nur einmal, nämlich 1921 in North Dakota, ein Governor im Wege des Recalls abgewählt<sup>54</sup>. 1988 wäre aller Wahrscheinlichkeit nach auch der Governor von Arizona, *Mecham*, abgewählt worden, wenn dieser nicht zuvor schon in einem »impeachment« vom Parlament abgesetzt worden wäre<sup>55</sup>. Von den wenigen übrigen staatsweit gewählten Amtsträgern, die mittels Recall abberufen wurden<sup>56</sup>, stammen wiederum zwei aus North Dakota, wo 1921 neben dem Governor auch der Attorney General und der Commissioner of Agriculture die Recall-Wahl verloren<sup>57</sup>. Verschiedentlich sind auch Mitglieder von Häusern der Staatenparlamente abgewählt worden<sup>58</sup>. Dies kommt jedoch ebenfalls nur selten vor, weil Parlamentarier häufig nur eine reguläre Amtszeit von zwei Jahren besitzen<sup>59</sup>. In Californien hat es bisher ca. 40 Versuche gegeben, Amtsträger auf Staatsebene abzurufen. Nur in zwei Fällen gelang es jedoch, die für einen Recall-Wahlgang notwendigen Unterschriften zusammenzutragen<sup>60</sup>.

47 Vgl. *Haller*, Die Beanspruchung des amerikanischen Stimmbürgers, Erlenbach-Zürich 1969, S. 27, FN 70.

48 Vgl. etwa *Wilcox*, Government by all the People, New York 1912, S. 305 ff.

49 Vgl. Gallup-Umfrage von 1987, abgedruckt in: *Cronin* (FN 16), S. 132 f.

50 *Cronin* (FN 16), S. 132.

51 *Cronin* (FN 16), S. 142 f.

52 Vgl. dazu ausführlich *Bird/Ryan*, The Recall of Public Officers: A Study of the Operation of the Recall in California, New York 1930.

53 Dies wird insbesondere im Vergleich zur Nutzung von Volksinitiative mit anschließendem Volkstentscheid deutlich, der auf Gliedstaatenebene in den USA von 1898 bis 1976 insgesamt 1224 mal durchgeführt worden ist, vgl. *Ranney*, The United States of America, in: *Butler/Ranney*, Referendums, Washington 1978, S. 78.

54 *Beard*, American Government and Politics, 9. Aufl., New York 1947, S. 553.

55 *Cronin* (FN 16), S. 127 f., 151 f. In der Unterschriftensammlung waren 175 000 Unterschriften mehr als die erforderlichen 216 000 gesammelt worden. Zum *Mecham*-Skandal und Recall-Versuch vgl. ausführlich auch 9 Initiative and Referendum Report (Jan./Febr. 1988, No. 1), S. 1 ff. Erfolgreiche Recall-Verfahren gegen Governors hat es z. B. in Californien (1940, 1960, 1968), Michigan und Louisiana gegeben. Zum Versuch 1968 in Californien gegen den damaligen Governor *Reagan* siehe ausführlich *Schmidt*, Citizen Lawmakers, Philadelphia 1989, S. 42 ff.

56 *Cronin* (FN 16), S. 127.

57 *Beard* (FN 54), S. 553.

58 So z. B. zwei in Californien 1913, zwei in Idaho 1971, zwei in Michigan 1983 und eines in Oregon 1988, vgl. *Cronin* (FN 16), S. 127, 147 f.; *McGuigan* (FN 16), S. 30.

59 *Cronin* (FN 16), S. 152.

60 *Cronin* (FN 16), S. 127.

Der Schwerpunkt der Abwahlpraxis liegt in den USA auf der kommunalen Ebene. Es ist davon auszugehen, daß bisher insgesamt ca. 2000 kommunale Amtsträger aufgrund eines Recalls ihren Posten verloren haben<sup>61</sup>. Beispielsweise wurden die Bürgermeister von Los Angeles 1938<sup>62</sup>, Atlantic City 1984 und Omaha 1987 ihres Amtes enthoben<sup>63</sup>. Dasselbe Schicksal widerfuhr auch Bürgermeistern in Seattle und Detroit<sup>64</sup>. Während es 1978 den Initiatoren eines Recall-Verfahrens gegen den Bürgermeister von Cleveland immerhin fast gelungen wäre, diesen aus dem Amt zu entfernen, wurde im April 1983 in San Francisco der Antrag, die damalige Bürgermeisterin Dianne Feinstein abzurufen, von eindrucksvollen 81% der Wähler abgelehnt<sup>65</sup>. Neben Bürgermeistern wurden mittels Recall unter anderen auch Gemeinderäte und Mitglieder von Schul- und anderen Zweckverbänden erfolgreich in's Visier genommen<sup>66</sup>. Allein in Nebraska wurden 1987 62 lokale Amtsträger in 25 Recall-Versuchen attackiert, wobei 16 Verfahren mit Erfolg abgeschlossen wurden<sup>67</sup>. In Los Angeles haben bisher mehr als 40 Recall-Wahlen stattgefunden<sup>68</sup>. In Oregon sind im Zeitraum 1908–1915 11 Beamte in 17 lokalen Recalls ihres Amtes enthoben worden<sup>69</sup>.

Richter werden nur sehr selten vom Volk aufgrund des Recalls abberufen<sup>70</sup>. Bis 1930 kam es in Californien lediglich zur Absetzung von drei Stadtrichtern in San Francisco und sieben kommunalen Friedensrichtern<sup>71</sup>. 1932 verloren drei Richter des Superior Court in Los Angeles ihr Amt<sup>72</sup>, und 1977 kam es zu einer Richterabwahl in Wisconsin<sup>73</sup>.

### 3. Politische Auswirkungen – mehr Demokratie

Mit dem Recall wird die Hoffnung verbunden, daß Amtsträger gezwungen werden, während ihrer gesamten Amtszeit die Anliegen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Das »Damoklesschwert« des Recalls übe eine permanente Kontrollwirkung aus, ohne daß es tatsächlich zu einem Recall-Verfahren kommen müsse<sup>74</sup>. Dadurch blieben die Amtsträger responsiv, behielten die Rolle eines »Diener« des Volkes und

61 Cronin (FN 16), S. 128.

62 Culver/Syer, Power and Politics in California, 2. Aufl., New York etc. 1984, S. 96.

63 Cronin (FN 16), S. 128, 141 f.

64 Haller (FN 47), S. 28.

65 Cronin (FN 16), S. 128, 139 ff.

66 Z. B. Vorstand von Schulzweckverbänden: 1959 in Little Rock/Arkansas 3 Mitglieder; 1978 in Easton/Massachusetts alle 5 Mitglieder; 4 Mitglieder 1978 in der Nahe von Sacramento; 1979 in Los Angeles der Vorsitzende. – Gemeinderäte: 1932 in Pasadena der gesamte Gemeinderat; 1934 in Long Beach gesamter Gemeinderat; 3 Mitglieder 1985 in Honolulu; mehrere Mitglieder 1986 in Six Grand Junction/Colorado. Vgl. Haller (FN 47), S. 26, 28 f.; Cronin (FN 16), S. 128, 146 f., 148, 151 f.; Culver/Syer (FN 62), S. 96.

67 Cronin (FN 16), S. 128.

68 Cronin (FN 16), S. 143.

69 Vgl. näher Barnett, The Operation of the Recall in Oregon, in: 6 American Political Science Review (Feb. 1912), S. 41 ff.

70 Zur Frühzeit in Oregon siehe näher Barnett, The Operation of the Initiative, Referendum and Recall in Oregon, New York 1915, S. 205 ff.

71 Vgl. Sacre, Theodore Roosevelt und Versuche einer Justizreform in den USA während der Progressive Era, Magisterarbeit im Fachbereich Geschichte der Universität Köln, Feb. 1987, S. 39 f.; Beard (FN 54), S. 553.

72 Crouch/McHenry/Bollens/Scott, California Government and Politics, 2. Aufl., Englewood Cliffs 1960, S. 98.

73 Cronin (FN 16), S. 143. Vgl. auch McHughan (FN 16), S. 30, zu einer 1982 knapp zu Gunsten des Amtsinhabers ausgegangenen Recall-Wahl gegen einen Richter in Wisconsin.

74 Vgl. Bourne, Initiative, Referendum and Recall, in: 62nd Congress, 2nd Session, Senate Document No. 302, Washington 1912, S. 9.

könnten sich nicht zu dessen »Herrn aufschwingen«<sup>75</sup>. Insbesondere würde auch der Einfluß von Sonderinteressen zugunsten des Gemeinwohls zurückgedrängt<sup>76</sup>.

Inwiefern die antizipatorische Wirkung des Recall tatsächlich zu weniger Korruption und zu größerer Responsivität geführt hat, ist nur schwer meßbar<sup>77</sup>. Sicher ist jedoch, daß der Recall in vielen Fällen dazu beigetragen hat, daß Amtsträger, die ihren Geschäften nicht mehr ordnungsgemäß nachgekommen sind und/oder den Anliegen der Bevölkerung zuwiderhandelten, relativ schnell abberufen werden konnten<sup>78</sup>. So ist auch nicht verwunderlich, daß gerade US-Staaten, in denen der Recall besonders populär ist – so etwa in Californien, Oregon, Colorado und Arizona –, gemeinhin als »good-government states« eingestuft werden<sup>79</sup>.

Wie die Untersuchung von Recall-Verfahren in californischen Landkreisen (counties) und insbesondere in Los Angeles mit mehr als 40 Recall-Wahlen ergibt, sind gewöhnlich Korruption, Bürgerferne und »extravagance« die Auslöser für erfolgreiche Abwahanträge<sup>80</sup>. Diese Tendenz gilt generell für Recall-Verfahren in den USA<sup>81</sup>. Da in der Regel Sonderinteressen für Korruption verantwortlich sind, ist der Recall somit erfolgreiches Mittel, ihren Einfluß zurückzudrängen.

Die Erfahrung zeigt ebenfalls, daß willkürliche und ungerechtfertigte Angriffe von einem gewissenhaften Amtsinhaber im allgemeinen abgeschlagen werden<sup>82</sup>. Auch persönliche Rivalitäten und sonstiger Mißbrauch des Recall spielen eine nur untergeordnete Rolle<sup>83</sup>.

Der Recall ist ideologisch neutral. Dies bedeutet zum einen, daß gleichermaßen »linke« wie »rechte« Amtsinhaber »Opfer« von Recalls werden<sup>84</sup>. Zum anderen ist es eher eine Ausnahme, daß bestimmte politische Inhalte, die in der Regel bei Wahlen und in Volksentscheiden die Ergebnisse bestimmen, im Recall eine maßgebliche Rolle spielen<sup>84a</sup>.

Soweit dies der Fall ist, handelt es sich meist um hochbrisante Themen, bei denen sich der jeweilige Amtsinhaber gegen die Mehrheitsmeinung gestellt hat.

So wurden etwa 1971 in Idaho zwei Staatssenatoren abberufen, weil sie sich für eine kontroverse Diätenerhöhung eingesetzt hatten. Bedenkt man, daß Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache immer in der objektiven Gefahr stehen, den Abgeordneten ungerechtfertigte Vorteile zukommen zu lassen, ist dieses Recall-Verhalten tendenziell positiv zu bewerten.

1978 wurden in San Juan/Californien Mitglieder des »school board« abgewählt, weil sie gegen kurz zuvor vom californischen Volk mittels Volksbegehren beschlossene

75 Vgl. etwa *Wilcox* (FN 48), S. 170 f.; *Bourne*, Functions of the Initiative, Referendum and Recall, in: 42 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1912), S. 14 f.; *Pomeroy*, A Primer of Direct-Legislation, in: 36 *Arena* (1906), S. 45; *Adrian*, State and Local Governments, 4. Aufl., New York etc. 1970, S. 139; *Kleinert*, Formen der direkten Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Bürgerverantwortung in der Gemeinde*, hrsgg. vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt 1952, S. 258.

76 *Pomeroy* (FN 75), S. 46; *Cronin* (FN 16), S. 134.

77 Vgl. *Cronin* (FN 16), S. 145 f.

78 Siehe oben bei FN 51 ff., 61 ff.

79 So jedenfalls *Cronin* (FN 16), S. 146.

80 Vgl. *Price*, Don't Forget the Recall, in: *Citizen Participation*, July/August 1980, S. 15; weiterhin *derselbe*, Recalls at the Local Level, in: *National Civic Review*, April 1983, S. 199 ff.; *Boggs/Fuhrmann/Register*: A History of Recalls: Its Origins and Use in the City of Los Angeles, Pasadena 1979, S. 14, 39, zit. in: *Cronin* (FN 16), S. 143.

81 *Cronin* (FN 16), S. 143, 146.

82 Vgl. *Cronin* (FN 16), S. 152 f.

83 *Boggs/Fuhrmann/Register* (FN 80), S. 14, 39. Siehe auch *Kleinert* (FN 75), S. 259.

84 Vgl. *Price*, Don't Forget the Recall (FN 80), S. 15; *derselbe*, Recalls at the Local Level (FN 80), S. 199 ff.

84a *Boggs/Fuhrmann/Register* (FN 80), S. 14, 39.

Steuerkürzungen vorgehen wollten<sup>85</sup>. Diese Reaktion der örtlichen Bevölkerung scheint deutlich konservatives Wahlverhalten zu reflektieren. Dies relativiert sich jedoch, wenn man bedenkt, daß die Steuerkürzungsinitiative, die in erster Linie die örtlichen Grundsteuern (»property tax«) betraf, nur deshalb erfolgreich war, weil sich die Grundsteuern aufgrund von Inflation und Bevölkerungswachstum zuvor innerhalb weniger Jahre explosionsartig verdoppelt und teilweise sogar verdreifacht hatten. Dies hatte in Extremfällen sogar zur Folge, daß Hausbesitzer ihr Eigentum aufgeben mußten. Das Parlament blieb jedoch weitgehend inaktiv bzw. halbherzig. Dem Volk blieb nichts anderes übrig, als mittels Volksbegehren schließlich selbst zu handeln<sup>86</sup>. Auf diesem Hintergrund mußte es als Affront verstanden werden, wenn schon kurze Zeit nach endlich erfolgreichem Volksbegehren dieses (teilweise) wieder rückgängig gemacht werden sollte.

Auch die Abwahl von zwei demokratischen Staatssenatoren in Michigan 1983, die sich zuvor für Einkommenssteuerrhöhungen ausgesprochen hatten<sup>87</sup>, offenbart nicht ohne weiteres eine konservative Einstellung. Denn immerhin handelte es sich um eine Erhöhung um 38%, von der auch viele Wähler unterer Einkommensgruppen betroffen waren<sup>88</sup>.

Für eine konservative Tendenz könnte es sprechen, daß 1979 in Los Angeles der Präsident des »school board« wegen Unterstützung von obligatorischem »busing«, also zwangsweisem gemeinsamen Schulbesuch von Schülern unterschiedlicher Wohnbezirke zwecks Rassenintegration, abgewählt wurde<sup>89</sup>. Ob durch staatlich verordneten Zwang Rassenintegration erfolgreich betrieben werden kann, ist jedoch zumindest zweifelhaft. Diese Zweifel bestehen auch in den von »busing« begünstigten Bevölkerungskreisen. So votierten etwa in einem 1979 landesweit durchgeführten Volksentscheid in Los Angeles mit mehrheitlich schwarzer und mexican-american Bevölkerung, die von »busing« ja profitieren soll, fast dreiviertel (73,9%) der Abstimmungsbeteiligten gegen diese Form der Rassenintegration<sup>90</sup>.

1974 versuchten Gegner eines zugunsten von Homosexuellen erlassenen Gemeinderatsbeschlusses in Boulder/Colorado, wonach bei Einstellungen nicht aufgrund sexueller Orientierung differenziert werden durfte, den Bürgermeister zu stürzen. Dies gelang jedoch nicht. Lediglich ein Gemeinderatsmitglied wurde abberufen<sup>91</sup>. Dies zeigt, daß Amtsträger in wichtigen Positionen sich auch mit sehr kontroversen, fortschrittlichen Ansichten im Recall-Verfahren durchsetzen können<sup>92</sup>.

Der Recall kann auch dann dazu dienen, daß frauen- und kinderfeindliche Amtsträger vorzeitig abberufen werden. So wurde 1977 in Wisconsin ein Richter vom Volk abgewählt, der in einem Vergewaltigungsprozeß dem Opfer aufgrund dessen Art der Kleidung eine Mitschuld gegeben hatte<sup>93</sup>. Und 1988 mußte in Oregon ein Staatssenator vorzeitig sein Amt beenden, nachdem er zugegeben hatte, ein 13jähriges Kind sexuell mißbraucht zu haben<sup>94</sup>.

85 Cronin (FN 16), S. 137.

86 Vgl. Schmidt (FN 35), S. 127 ff.

87 McGuigan (FN 16), S. 30.

88 McGuigan (FN 16), S. 30.

89 Cronin (FN 16), S. 147.

90 Vgl. US-Supreme Court Richter Blackmun in *Crawford v. Los Angeles Board of Education*, 458 U.S. 527, 545. Nach Umfragen sind Schwarze zu 50%, Hispanics zu 75% gegen obligatorisches »busing«, vgl. Fischer, *Ballot Propositions: The Challenge of Direct Democracy to State Constitutional Jurisprudence*, in: 11 *Hastings Constitutional Law Quarterly* 43 (1983), S. 79, Fn. 173.

91 Cronin (FN 16), S. 146.

92 Auch Volksbegehren zur Aufhebung städtischer Antidiskriminierungssatzungen können scheitern, so etwa 1978 in Seattle/Washington, vgl. Ranney, *Public Opinion*, Nov./Dec. 1978, S. 27.

93 Vgl. Cronin (FN 16), S. 143.

94 Cronin (FN 16), S. 147.

Insgesamt betrachtet erzeugt der Recall einen Gewinn an Demokratie. Auch wenn im Einzelfall, je nach politischem Standpunkt, mißliebige Resultate zustande kommen, so halten sich erfolgreiche »linke« und »rechte« Recall-Erfolge doch die Waage. Der entscheidende Vorteil des Recalls liegt darin, daß er dazu zwingt, keine von der Mehrheit abgehobene, bürgerferne Politik zu betreiben. Intensivem Mißtrauen gegenüber Amtsträgern kann wesentlich früher Rechnung getragen werden, als dies möglich wäre, wenn erst reguläre Neuwahlen abgewartet werden müßten. Es besteht so die Chance, daß der Recall als »Sicherheitsventil« zu größerer und rascherer politischer Befriedigung beiträgt. Weiterer Eskalation politischer Konflikte wird vorgebeugt<sup>95</sup>.

Die demokratiefördernde Wirkung des Recall erweist sich auch daran, daß Recall-Wahlgänge eine vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung erzeugen. Sie liegt meist über derjenigen, die bei regulären Wahlen erzielt wird<sup>96</sup>. So beteiligten sich zum Beispiel 1987 an der Abwahl des Bürgermeisters von Omaha 56% aller Wahlberechtigten, eine Rekordwahlbeteiligung für diese Stadt<sup>97</sup>. Recall-Verfahren erzeugen demnach ein besonderes Interesse in der Bevölkerung. Dies entspricht einer der mit dem Recall ursprünglich verbundenen politischen Hoffnungen<sup>98</sup> und läßt den Schluß zu, daß in Folge des Recall in bestimmten Teilen der Bevölkerung auch politische Information und Bildung zunimmt.

*Cronin* führt die besondere Attraktivität des Recall auch darauf zurück, daß Abberufungswahlen in höherem Maße Emotionen wecken, insbesondere beim jeweiligen Amtsinhaber, der nicht »in Schande aus dem Amt gejagt« werden will, und dessen Anhängern<sup>99</sup>. Insofern ist der Recall ein Faktor, der bestehende Konflikte intensivieren kann. Meist ist das jeweilige politische Gemeinwesen jedoch in der Lage, diesen Konflikt nach einem Recall wieder beizulegen<sup>100</sup>.

Die Gegner des Recall gehen davon aus, daß dieses Verfahren gegen die Prinzipien der repräsentativen und republikanischen Staatsform verstoße, weil den Amtsträgern der Spielraum genommen werde, der notwendig sei, um auf längere Sicht und unabhängig von Augenblicksmehrheiten dem Gemeinwohl des gesamten Volkes dienen zu können<sup>101</sup>. Der Recall, der eine konstante Einschüchterung bewirke, fördere nicht kraftvolle Führung, sondern sklavische Unterordnung. Nicht Überlegung und Information, sondern momentane Leidenschaft regierten<sup>102</sup>. Recall-Wahlgänge polarisierten, emotionalisierten und führten zu verstärkten Spannungen. Sie erzeugten Diskontinuität und Instabilität. Sie verführten zu »Rachefeldzügen« in Form immer neuer Recall-Versuche<sup>103</sup>. Sie seien anfällig für Mißbrauch durch Sonderinteressen<sup>104</sup>. Finanzstarke Gruppen, die in der Lage seien, ein Recall-Verfahren und einen Recall-Wahlkampf durchzustehen, bekämen eine bevorzugte Position<sup>105</sup>.

Demgegenüber gibt es in der Praxis jedoch keine Anhaltspunkte, daß sich die Einführung des Recall negativ auf die Führungskraft von Amtsträgern ausgewirkt oder

95 *Cronin* (FN 16), S. 134, 156.

96 Vgl. *Cronin* (FN 16), S. 143 f.

97 Vgl. *Cronin* (FN 16), S. 128, 144.

98 *Pomeroy* (FN 75), S. 46; *Cronin* (FN 16), S. 134.

99 *Cronin* (FN 16), S. 144.

100 *Cronin* (FN 16), S. 146, 152; *Beard* (FN 54), S. 554.

101 *Taft*, *Popular Government*, New Haven 1913, S. 83; *Cronin* (FN 16), S. 135 f.; *Kleinert* (FN 75), S. 258 f.

102 Vgl. *Lowell*, *Public Opinion and Popular Government*, New York 1913, S. 147; *Taft* (FN 101), S. 84 f.; *Cronin* (FN 16), S. 136 f.; *Adrian* (FN 75), S. 139.

103 *Cronin* (FN 16), S. 137.

104 Vgl. *Ford*, *Direct Legislation and the Recall*, in: 42 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (1912), S. 77; *Kleinert* (FN 75), S. 259.

105 *Adrian* (FN 75), S. 139.

besonders befähigte Persönlichkeiten von einer Kandidatur abgeschreckt hätte. Es ist beispielsweise nicht zu erkennen, daß Governors von Staaten, die den Recall vorsehen, eine weniger langfristige Politik betreiben als Governors, die mittels Recall abgewählt werden können<sup>106</sup>. Da der Recall nur relativ selten zur Anwendung kommt, verursacht er insgesamt betrachtet auch keine untragbaren Diskontinuitäten oder Gefahren für das Parteiensystem<sup>107</sup>. Die Einführung des Recall hat sogar dazu geführt, daß die Amtsperioden teilweise verlängert wurden, so etwa 1909 in Boston für den Bürgermeister von zwei auf vier Jahre<sup>108</sup>. Dadurch ist ein zusätzliches Kontinuitäts- und Stabilisierungselement verankert worden. Die politische Konzeption des jeweiligen Amtsträgers kann nun auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet werden. Ein zu starkes Abweichen von der Volksmehrheit wird aufgrund des Recall jedoch verhindert<sup>109</sup>.

Besondere Emotionalisierungen können bei Recall-Wahlen vorkommen. Wie bereits erwähnt, ist das Gemeinwesen jedoch meist in der Lage, den dadurch erzeugten Konflikt hernach beizulegen<sup>110</sup>.

Da der Recall insbesondere dann erfolgreich ist, wenn Korruption und ähnliche Einflüsse von Sonderinteressen voliegen<sup>111</sup>, kann weitgehend ausgeschlossen werden, daß Sonderinteressen mittels Recall eine bevorzugte Position gewinnen.

Schließlich treffen auch Befürchtungen nicht zu, die Bevölkerung sei nicht hinreichend informiert und daher durch Recall-Wahlkämpfe meist überfordert und verwirrt, so daß Marginalien und versteckte Motive wahlentscheidend werden könnten<sup>112</sup>. Dafür gibt es keine empirischen Belege<sup>113</sup>. Dies verwundert auch nicht. Denn diese Befürchtungen sind nicht nur gegen den Recall an sich, sondern gegen demokratische Wahlen überhaupt gerichtet, weil sich die Fähigkeit, Personen in ein Amt zu wählen, prinzipiell nicht von derjenigen, Personen abzuwählen, unterscheidet<sup>114</sup>. Für eine generelle Überforderung bei regulären Wahlen liegen jedoch ebenfalls keine empirischen Nachweise vor.

### III. Ermutigung für die Bundesrepublik

Die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch plebiszitäre Entscheidungsverfahren soll allenthalben beklagte Staats- und Parteienverdrossenheit<sup>115</sup> abbauen helfen, indem mehr Demokratie gewagt wird<sup>116</sup>. Deshalb ist es zu begrüßen, daß neben mehr Einfluß des Volkes auf Sachentscheidungen in Form von Volksbegehren und Volksentscheid auch verstärkt Formen plebiszitärer Personalentscheidungen

106 Vgl. Cronin (FN 16), S. 144 f., 148 ff., 156 mit Verweis auf Governors von z. B. Arizona, Californien und Colorado.

107 Vgl. Cronin (FN 16), S. 145, 156.

108 Kleinert (FN 75), S. 258.

109 Vgl. Pomeroy (FN 75), S. 46; Beard (FN 54), S. 554; Kleinert (FN 75), S. 258; Cronin (FN 16), S. 134, 150.

110 Vgl. o. bei FN 99 f.

111 Vgl. o. bei FN 80 f.

112 Cronin (FN 16), S. 137 f.; Kleinert (FN 75), S. 259.

113 Vgl. Cronin (FN 16), S. 137 f., der lediglich theoretische Überlegungen referiert.

114 Vgl. Bourne (FN 75), S. 15.

115 Vgl. etwa Geißler, Zugluft, München 1990, S. 27 ff., 37 f., 48 ff.; Apel, Die deformierte Demokratie, Stuttgart 1991, S. 38 ff.; Hamm-Brücher, Der freie Volksvertreter – Eine Legende?, München 1990, S. 1 ff.

116 Vgl. etwa Ehlers, Einführungsreferat, NWVBl 1991, S. 399; v. Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, S. 93 ff.

diskutiert werden<sup>117</sup>. Die Urwahl des Bürgermeisters ist ein folgerichtiges Element dieser Reformstrategie<sup>118</sup>.

Da gerade kommunalen Spitzenbeamten aus Kontinuitäts- und Effektivitätsgründen eine lange Amtsdauer zukommen sollte<sup>119</sup>, müssen jedoch Mechanismen gefunden werden, die den aus der Urwahl resultierenden Gewinn an Bürgernähe absichern. Denn lange Amtsperioden können angesichts der Ferne regulärer Neuwahlen im besonderen Maße zu »abgehobener« Politik verleiten. Einen solchen Mechanismus könnte der Recall, d. h. das Abberufungsbegehren und die Abberufungswahl, darstellen. Das Bewußtsein, im Konfliktfall abgewählt werden zu können, steigert nämlich tendenziell die Bereitschaft, breit verankerten Anliegen in der Bevölkerung Folge zu leisten<sup>120</sup>. Zwar zeigt das Vorbild des amerikanischen Recall, daß dieser kein Allheilmittel ist. In den USA hat sich jedoch auch erwiesen, daß der Recall in vielen Fällen dem Bürgerwillen zum Durchbruch verhilft<sup>121</sup>, so daß die Bevölkerung den Recall dort, wo er eingeführt wurde, nicht mehr missen möchte<sup>122</sup>, und darüber hinaus auch auf Unionsebene einzuführen wünscht<sup>123</sup>. Der Recall birgt demnach gewisse Rückkopplungsreserven, auf die im Interesse einer starken Demokratie, jedenfalls bei langen Amtsperioden, auch in der Bundesrepublik nicht verzichtet werden sollte<sup>124</sup>.

Die vorzeitige Abberufung von Wahlbeamten durch das Gemeindeparlament ist grundsätzlich rechtlich zulässig. Sie stellt als Gegenstück zur Berufung durch den politischen Willensakt der Wahl eine Fortentwicklung der in Art. 33 V GG hergebrachten Grundsätze des Beamtentums dar<sup>125</sup>. Dagegen wird nicht verstoßen, wenn zum Schutz der Wahlbeamten vor übermäßiger Abhängigkeit von den Abwahlberechtigten und zur Verhütung übereilter Abwahlentscheidungen hinreichende Sicherungen eingebaut werden<sup>126</sup>. Ist somit eine Abwahl kommunaler Spitzenbeamter durch das Gemeindeparlament zulässig, so muß dies auch für eine Abwahl durch das Volk gelten. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die Bürgermeister und Landräte in Urwahl bestimmt werden. Denn wenn die Verstärkung des demokratisch-parlamentarischen Momentes in der kommunalen Selbstverwaltung und das daraus resultierende Erfordernis zunehmender Gleichgestimmtheit zwischen Gemeindevertretung und den leitenden Kommunalbeamten eine Abwahlkompetenz des Parlaments zulässig macht<sup>127</sup>, gilt dies analog auch im Verhältnis zwischen dem Volk und seinen kommunalen Spitzenrepräsentanten, sofern diese ihr Mandat aufgrund verstärkter

117 Vgl. oben bei FN 4 ff.

118 Vgl. o. FN 116.

119 In Baden-Württemberg beträgt die Wahlperiode 8 Jahre, § 42 III BaWüGemO, in Hessen und Bayern 6 Jahre, §§ 39 III i HeGemO, 37 II HeKreisO, Art. 34 V 1 BayGemO. Bis 1976 war in Hessen im Falle der Wiederwahl eine zweite Amtsperiode von sogar 12 Jahren möglich, vgl. v. Zezschwitz, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Stand April 1991, Bad Homburg v. d. Höhe, Art. 138, Erl. V.

120 Vgl. im Hinblick auf gemeindeparlamentarisches Abberufungsrecht v. Zezschwitz (FN 119), Art. 138, Erl. VI 2. b) mwN.

121 Siehe oben bei FN 64 ff., 91 ff., 100 ff.

122 Vgl. Beard (FN 54), S. 554 bzgl. Californien.

123 Vgl. oben bei FN 49 f.

124 Ein Recall für Richter, wie in einigen US-Staaten vorgesehen, vgl. o. bei FN 18 ff., ist abzulehnen. Richter sollen unabhängig und, falls nach ihrer jeweiligen rechtlichen Überzeugung notwendig, gerade auch gegen Mehrheiten in der Bevölkerung entscheiden können. – Eine Verstärkung bzw. Einführung direktdemokratischer Abwahl- bzw. Auflösungskompetenzen gegenüber Parlamenten, vgl. o. bei FN 9, ist hingegen schon eher diskussionswürdig, soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

125 BVerfGE 7, 155, 166, 169, weitere Nachweise bei Schneider/Jordan, Hessische Gemeindeordnung, 10. Lieferung, Mainz 1989, §§ 75, 76, Rz. 3.

126 BVerfGE 7, 155, 169 f. Vgl. Schneider/Jordan (FN 125), Rz. 3, 4 mit Hinweisen auf Rspr. des BVerwG und des HeVGH zum Abwahlrecht des Gemeindeparlamentes.

127 Vgl. BVerfGE 7, 155, 164 f., 167 f.

direktdemokratischer Kompetenzen erlangt haben. Dies muß insbesondere dann anzunehmen sein, wenn dem Volk auch direkter Einfluß auf Sachentscheidungen der Kommune in Form von Bürgerbegehren und Bürgerantrag eingeräumt wird<sup>128</sup>.

Zur Effektivierung des Recall, zur Sicherung gegen eine zu starke Abhängigkeit der Wahlbeamten und um vorschnellen Abwahlentscheidungen des Volkes vorzubeugen, könnten folgende Ausgestaltungen vorgesehen werden:

Um eine möglichst umfassende Rückkopplungs- und Befriedungswirkung zu erzielen, ist davon abzusehen, den Recall nur bei Vorliegen bestimmter sachlicher und/oder persönlicher Abwahlgründe zuzulassen<sup>129</sup>. Sodann sollte ein Abwahltermin überhaupt nur angesetzt werden, wenn die Abwahl ein weit verbreitetes Anliegen darstellt. Die Unterstützung von mindestens 15% der Stimmberechtigten der für die Wahl zuständigen wahlberechtigten Bevölkerung scheint dafür ein angemessenes Quorum zu sein. Dieses sollte in amtlichen Eintragungsverfahren nachgewiesen werden, um eine schnelle und sichere Kontrolle zu gewährleisten<sup>130</sup>. Damit der Amtsträger die Chance erhält, unbeeinflusst von »Augenblicksmehrheiten« die von ihm als richtig erkannte Politik verfolgen und die Bevölkerung aufgrund praktischer Anwendung überzeugen zu können, ist ein Abwahantrag erst nach Ablauf einer »Schonfrist« zuzulassen. Diese könnte zwei Jahre betragen. Um Diskontinuitäten und durch Abwahlen verursachte öffentliche Kosten zu vermeiden, sollte eine Abwahl gegen denselben Amtsträger auch nicht unbegrenzt wiederholbar sein. Angemessen erscheint es, nach Ablauf der »Schonfrist« eine Abwahl für jedes folgende Jahr einmal zuzulassen. Um Sachlichkeit im Abwahlkampf und in der Abwahl selbst zu maximieren, empfiehlt es sich, auf dem Stimmzettel eine Zusammenfassung sowohl der Abwahlgründe der Initiatoren als auch der Rechtfertigung des Amtsinhabers abzudrucken<sup>131</sup>. Darüber hinaus sollte schon im Abwahlkampf eine öffentliche Informationsbroschüre an alle Wahlberechtigten verschickt werden, in der neben einer neutralen Zusammenfassung der umstrittenen Amtsführung sowohl Befürworter als auch Gegner der Abwahl Argumente und Gegenargumente darstellen können<sup>132</sup>. Außerdem sollten öffentliche Hearings vorgeschrieben werden, in denen beide Seiten ihre Standpunkte darlegen müssen. Daneben ist außer einer Pflicht zur Offenlegung aller finanziellen Ressourcen und Quellen durch die Initiatoren eine öffentliche Finanzierung des Abwahlkampfes zu befürworten, um einseitiger politischer Macht aufgrund finanzieller Überlegenheit bestimmter gesellschaftlicher Gruppen entgegenzuwirken<sup>133</sup>. Weiterhin muß im Interesse einer von Augenblicks-emotionen freien Entscheidung der Bürger das Abwahlverfahren zeitlich gestreckt sein. Sodann könnte die Abwahl »konstruktiv« ausgestaltet werden, um bloße Negativkoalitionen auszuschalten. Ein Abwahantrag wäre danach nur zulässig, wenn gleichzeitig ein Gegenkandidat aufgestellt wird<sup>134</sup>. Schließlich wäre zu überlegen, ob für die Abwahl ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum gefordert werden sollte.

128 Vgl. o. bei FN 3.

129 Auch im Rahmen des gemeindeparlamentarischen Abberufungsrechtes ist die Art des Beweggrundes rechtlich unerheblich, vgl. v. *Zeischwitz* (FN 119), Art. 138, Erl. VI 1. c) mit Verweis auf *BVerwGE* 56, 163, 172 f.

130 Bei freien Unterschriftensammlungen kommt es hingegen gehäuft zu Unregelmäßigkeiten, vgl. etwa *Magleby*, *Direct Legislation*, Baltimore/London 1984, S. 61 ff. bzgl. freier Unterschriftensammlungen in USA bei Volksbegehren.

131 Vgl. oben bei FN 32.

132 Vgl. näher etwa Bestimmungen in Oregon Stat. §§ 251.185 ff.

133 Zu entsprechenden Vorschlägen in den USA für Abstimmungskämpfe im Rahmen von Volksgesetzgebung vgl. *Lowenstein*, *Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment*, in: 29 *University of California Los Angeles Law Review* (1982), S. 578 ff.

134 Zu Problemen bei Formulierung der Abwahlfragen vgl. *Cronin* (FN 10), S. 151.