

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1324

Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen

Von

Arne Dittloff



Duncker & Humblot · Berlin

ARNE DITTLOFF

Kommunale Bürger- und
Einwohnerbefragungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1324

Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen

Von

Arne Dittloff



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam
hat diese Arbeit im Jahr 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Fotosatz Voigt, Berlin
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14959-9 (Print)
ISBN 978-3-428-54959-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84959-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die Arbeit wurde im Februar 2015 eingereicht und von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam im August 2015 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im September 2015 statt. Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung wurden bis Januar 2015 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, der mir bereits zu Beginn des Vorhabens großes Vertrauen geschenkt und mich auch darüber hinaus fachlich hervorragend betreut hat. Ferner möchte ich Herrn Prof. Dr. Christian Bickenbach für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Gedankt sei an dieser Stelle auch Dr. Toni Glaser, Maren Klinsing, Dr. Esther Kollar, Johann Schuldt, Philipp Trube, Christopher Wolters und Tobias Zuber. Die gemeinsame Zeit mit euch in der Staatsbibliothek war großartig – ich werde sie ewig in Erinnerung behalten. Herzlichst danke ich schließlich meinen Eltern und meiner Schwester. Ihr habt mich stets unterstützt und gefördert. Euer Rückhalt hat die Entstehung dieser Arbeit erst möglich gemacht.

Berlin, im Februar 2016

Arne Dittloff

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Thematische Einführung	21
§ 1 Problemaufriss	21
§ 2 Untersuchungsgegenstand	23
§ 3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	25
I. Befragungen, die nicht von staatlicher Seite initiiert werden	25
II. Befragungen auf Bundes- und Landesebene	25
§ 4 Gang der Untersuchung	28

2. Teil

Grundlagen	30
§ 1 Das Wesen von Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen	30
I. Unverbindlichkeit des Befragungsergebnisses	30
II. Faktische Bindungswirkung des Befragungsergebnisses	34
§ 2 Praktische Relevanz der Thematik: Bisher durchgeführte Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen	37
I. Überblick über die Befragungspraxis aller Bundesländer	38
II. Befragungen mit gesetzlicher Grundlage	40
1. Bürgerbefragung zum Ausbau des Eintracht-Stadions in Braunschweig	40
2. Bürgerbefragung über die Planung und den Bau einer Elbbrücke zwischen Neu Darchau und Darchau	41
3. Einwohnerbefragung zum Kraftwerksneubau in Enseldorf	42
III. Befragungen ohne gesetzliche Grundlage	43
1. Bürgerbefragung zur Einräumung eines Abbaurechts für ein Zementwerk in Dettingen/Erms	44
2. Bürgerbefragung zur EXPO 2000 in Hannover	45
3. Einwohnerbefragung zum Ausbau des Godorfer Hafens in Köln	46
4. Bürgerbefragungen in Potsdam	48

5. Bürgerbefragungen im Vorfeld kommunaler Neugliederungsmaßnahmen	49
§ 3 Geschichtliche Entwicklung des Instruments der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung	51
§ 4 Rechtliche Qualifizierung der Befragungsteilnahme	57
I. Die Volksbefragungsurteile des Bundesverfassungsgerichts	58
II. Kernaussagen der Volksbefragungsurteile des Bundesverfassungsgerichts	60
§ 5 Funktionen des Instruments der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung	63
I. Informationsfunktion	64
II. Teilhabefunktion	65
III. Konsens- und Legitimationsfunktion	66
IV. Oppositionsfunktion	69
V. Kontrollfunktion	71
§ 6 Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen und kommunale Bürgerumfragen	71
I. Gemeinsamkeiten	73
II. Unterschiede	73
1. Teilnehmerkreis	73
2. Gegenstände von Befragungen bzw. Umfragen	74
3. Form der Meinungsäußerung	75
4. Die Situation im Vorfeld einer Befragung bzw. Umfrage	76
5. Die Art und Weise der Durchführung	77
6. Konsens- und Legitimationsfunktion	79
§ 7 Zwischenergebnis zum 2. Teil	79

3. Teil

Das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung im System kommunaler Beteiligungsrechte	81
§ 1 Bürgerbeteiligung als Charakteristikum der kommunalen Selbstverwaltung ...	81
§ 2 Erscheinungsformen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene	83
I. Die Verwendung des Begriffs der Bürgerbeteiligung im Sprachgebrauch .	84
II. Die Verwendung des Begriffs der Bürgerbeteiligung in der Literatur	85
III. Eigenes Begriffsverständnis	87
IV. Letztentscheidungsrechte	89
1. Bürgerbegehren	90
2. Bürgerentscheid	92
3. Ratsbegehren	94
4. Gemeindeversammlung	95

	Inhaltsverzeichnis	11
V.	Mitwirkungsrechte	96
1.	Bürger- bzw. Einwohnerantrag	97
2.	Bürger- bzw. Einwohnerversammlung	98
3.	Einwohnerfragestunde	101
4.	Einwohnerunterrichtung	101
5.	Gemeindliches Petitionsrecht	102
§ 3	Die Einordnung des Instruments der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung in das System kommunaler Beteiligungsrechte	103
I.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als Form der Öffentlichkeitspartizipation	103
II.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als Instrument der Vertretungskörperschaft	104
III.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als aufwendiges Verfahren	105
IV.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als Form kollektiver Meinungskundgabe	105
V.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als Instrument hoher Einwirkungsintensität auf eine Vertretungskörperschaft	106
VI.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als aussagekräftiges Beteiligungsinstrument	109
VII.	Die Bürger- bzw. Einwohnerbefragung als Instrument geringen Erkenntnisgewinns für die Befragungsteilnehmer	110
§ 4	Zwischenergebnis zum 3. Teil	111

4. Teil

	Zulässigkeit und Erfordernis einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage	113
§ 1	Zulässigkeit der Durchführung von Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen	113
I.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	114
1.	Das Homogenitätsprinzip	114
2.	Volksbefragungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	118
3.	Umkehrschluss aus Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG	118
4.	Zwischenergebnis	120
II.	Der Grundsatz des freien Mandats	120
1.	Geltung des Grundsatzes für Mitglieder gemeindlicher Vertretungskörperschaften	121
2.	Verletzung des Grundsatzes	122
§ 2	Erfordernis einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage	126
I.	Auffassung der Niedersächsischen Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts	128

II.	Auffassung der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts	129
III.	Meinungsstand in der Literatur	129
	1. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ablehnende Ansichten .	129
	2. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bejahende Ansichten ..	131
IV.	Meinungsstand in der Rechtsprechung	132
	1. Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 12.11.1970	132
	2. Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 14.12.2006	133
	3. Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 08.04.2008 ...	134
	4. Urteile zur Frage der Zulässigkeit sonstiger Formen der Bürgerbeteiligung ohne gesetzliche Grundlage	135
	a) Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 15.03.1979	135
	b) Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 31.05.1983 ...	136
	c) Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 20.09.1985	137
	d) Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 22.10.1998	138
V.	Zwischenergebnis	139
VI.	Das Fehlen kommunalverfassungsrechtlicher Verbotstatbestände	139
VII.	Die Qualifizierung der Befragungsteilnahme als Ausübung von Staatsgewalt	140
VIII.	Die Wirkungen des Befragungsergebnisses	142
	1. Rechtliche Unverbindlichkeit	142
	2. Faktische Bindungswirkung	143
IX.	Der Vorbehalt des Gesetzes	144
	1. Gemeindliche Vertretungskörperschaft als Organ der ausführenden Gewalt	145
	2. Typologie der Gesetzesvorbehalte	146
	a) Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes	147
	b) Institutioneller Vorbehalt des Gesetzes	148
	3. Besteht für die Entscheidung zur Durchführung kommunaler Befragungen ein allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes?	150
	4. Besteht für die Entscheidung zur Durchführung kommunaler Befragungen ein institutioneller Vorbehalt des Gesetzes?	152
	a) Verhältnis zwischen der Bürger- bzw. Einwohnerschaft und der Vertretungskörperschaft	152
	b) Kompetenz der Vertretungskörperschaft	155
	5. Vorliegen eines innerdienstlichen Hoheitsaktes	156
X.	Gewährt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ein Beteiligungserfindungsrecht?	158
	1. Das Allzuständigkeitsprinzip	160
	2. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	163
	a) Gesetzliche Vorschriften zur Bürgerbeteiligung	164

b) Umgehung der Vorschriften über die Durchführung von Ratsbegehren	170
c) Umkehrschluss aus Nichtregelung der Möglichkeit zur Durchführung von Ratsbegehren	174
3. Unzulässiger Eingriff in die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung?	176
a) Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung	176
b) Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung	179
XI. Vorbestimmtheit der Modalitäten einer Entscheidungsbildung	181
XII. Schlussfolgerungen	183
1. Anforderungen an die Rechtsgrundlage	184
2. Sog. Öffnungsklauseln als Rechtsgrundlage	185
3. Bürger- bzw. Einwohneranhörungen im Rahmen kommunaler Neugliederungsmaßnahmen	186
§ 3 Zwischenergebnis zum 4. Teil	188

5. Teil

Rechtliche Anforderungen an die Durchführung		190
§ 1 Zuständigkeit zur Durchführung		190
I. Initiierung durch die Vertretungskörperschaft		190
II. Initiierung durch die Bürger- bzw. Einwohnerschaft		192
1. Rechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung einer Initiativberechtigung		193
2. Rechtspolitische Stellungnahme		194
§ 2 Rechtliche Anforderungen an den Beschluss einer Vertretungskörperschaft ..		197
I. Grundsatz: Erfordernis einer Mehrheit		197
II. Erforderliche Mehrheit		199
1. Rechtslage in Schleswig-Holstein		199
2. Rechtslage in Niedersachsen und im Saarland		199
a) Erfordernis einer einfachen Mehrheit		199
b) Zulässigkeit abweichender Satzungsregelungen		200
III. Stellungnahme		203
§ 3 Die Form der Entscheidung		204
I. Rechtslage in Niedersachsen und im Saarland		205
1. Pflicht zum Satzungserlass		205
2. Praxis des bisherigen Satzungserlasses		206
a) Niedersachsen		206
b) Saarland		207
3. Die Ausgestaltung der Pflicht zum Satzungserlass		207

a)	Keine Pflicht zum Erlass einer Grundlagensatzung auf Vorrat	208
b)	Pflicht zum Erlass einer Grundlagensatzung?	209
c)	Zwischenergebnis	211
4.	Satzungsinhalt	212
5.	Besonderheit für Befragungen in Ortsteilen und Stadtbezirken	212
II.	Rechtslage in Schleswig-Holstein	213
§ 4	Auferlegung einer freiwilligen Selbstverpflichtung	215
I.	Praktische Relevanz	216
II.	Rechtliche Wirkungen	217
III.	Zulässigkeit	218
§ 5	Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	221
§ 6	Gegenständliche Eingrenzung des Anwendungsbereichs	225
I.	Einschränkungen des Anwendungsbereichs durch gemeindliche Verbandskompetenz	225
1.	Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises	226
2.	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	227
3.	Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. Auftragsangelegenheiten	229
4.	Grundsätzliche Zulässigkeit der Durchführung kommunaler Befragungen zu Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. Auftragsangelegenheiten	232
5.	Bundes- und landespolitische Angelegenheiten	234
6.	Beschränkung auf wichtige Angelegenheiten?	235
7.	Ausschlussstatbestände	239
a)	Rechtslage in Niedersachsen und im Saarland	239
b)	Rechtslage in Schleswig-Holstein	242
8.	Vorbestimmtheit der Entscheidung	243
II.	Einschränkung des Anwendungsbereiches durch Organkompetenz der Vertretungskörperschaft	244
1.	Gesetzliche Ausgestaltung	245
2.	Stellungnahme	247
§ 7	Abstimmungsberechtigte Personen	248
I.	Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf Gemeindebürger	249
II.	Erweiterung der Abstimmungsberechtigung auf Einwohner	249
1.	Praktische Auswirkungen	250
2.	Verfassungsgemäßheit einer Teilnahmeberechtigung von Einwohnern	251
a)	Das deutsche Volk als Legitimationssubjekt	252
b)	Der Volksbegriff auf kommunaler Ebene	254
c)	Vorgaben des Homogenitätsprinzips	255

d) Vergleich mit der rechtlichen Situation im Rahmen eines Bürgerentscheids	256
3. Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit	257
III. Abstimmungsberechtigung für Unionsbürger	260
IV. Teilnahmeberechtigung aller Bürger bzw. Einwohner	262
V. Mindestalter	264
§ 8 Verpflichtung zur Befragungsteilnahme	265
§ 9 Möglichkeit der Eingrenzung des Abstimmungsgebiets	267
I. Sonderfall: Eingrenzung des Abstimmungsgebiets auf Ortschaften, Stadtbezirke und Ortsteile	268
II. Eingrenzung des Abstimmungsgebiets auf frei gewählte Gemeindeteile ..	270
§ 10 Befragungen auf Kreisebene	272
§ 11 Informationspflichten im Vorfeld kommunaler Befragungen	272
I. Sinn und Zweck einer Informationspflicht	272
II. Bestehen einer Informationspflicht	273
III. Umfang und Grenzen der Informationspflicht	274
IV. Art und Weise der Informationserbringung	276
§ 12 Häufigkeit kommunaler Befragungen	277
§ 13 Durchführung kommunaler Befragungen	278
I. Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze	278
II. Art und Weise der Befragungsteilnahme	279
III. Zeitpunkt und Zeitraum einer Befragung	281
1. Grundsatz: Gemeindliches Ermessen	281
2. Zusammenlegung kommunaler Befragungen mit Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahlen	282
3. Durchführung während eines laufenden Bürgerbegehrens	285
IV. Anforderungen an die Ausgestaltung des Abstimmungszettels	288
1. Allgemeine Anforderungen	288
2. Anforderungen an die Formulierung der Abstimmungsfrage	289
a) Deutlichmachung der Unverbindlichkeit des Befragungsergebnisses	289
b) Bestimmtheit und Neutralität der Fragestellung	291
c) Antwortmöglichkeiten	292
d) Koppelung mehrerer Fragen	294
e) Befragung zu mehreren selbstständigen Fragen	297
§ 14 Besonderheiten bei Rechtsschutzfragen	299
I. Klage auf Verhinderung der Durchführung einer kommunalen Befragung	299
II. Klage auf Durchführung einer kommunalen Befragung	303

III. Klage im Nachgang einer kommunalen Befragung	304
§ 15 Zwischenergebnis zum 5. Teil	305

6. Teil

Schlussbetrachtung und rechtspolitischer Ausblick	308
§ 1 Schlussbetrachtung	308
§ 2 Rechtspolitischer Ausblick	309
Literaturverzeichnis	314
Sachwortverzeichnis	329

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
a. M.	am Main
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zs.)
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
Bay	Bayrische(r)
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister (Zs.)
BayGLKrWG	Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte in Bayern
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayGVBl.	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayLWG	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid in Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zs.)
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgKWG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg
BbgLWG	Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlnLWG	Berliner Landeswahlgesetz
BremGBI.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremWG	Bremisches Wahlgesetz
BT-Drs.	Bundestagdrucksache
BT-PlenProt	Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts

BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
BWKWO	Kommunalwahlordnung für Baden-Württemberg
BWLWG	Gesetz über die Landtagswahlen in Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zs.)
e. V.	Eingetragener Verein
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
f./ff.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
Gbl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessKWG	Hessisches Kommunalwahlgesetz
HessLWG	Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung (Zs.)
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. V. m.	in Verbindung mit
i. S. d.	im Sinne des
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zs.)
JuS	Juristische Schulung (Zs.)
JZ	Juristenzeitung (Zs.)
KommJur	Kommunaljurist (Zs.)
KommRRefG	Kommunalrechtsreformgesetz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zs.)
lit.	littera (= Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zs.)
Ls.	Leitsatz

LSAGO	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LSAKWG	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
LSALWG	Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LT	Landtag(s)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MVKV-DVO	Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
MVKVerf	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
MVLKWG	Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern
NdsGVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zs.)
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zs.)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKWG	Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz
NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
Nr.	Nummer
NSt-N	Niedersächsischer Städtetag – Nachrichten für Städte, Gemeinden, Samtgemeinden (Zs.)
NVerf	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zs.)
NWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWKWG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen
NWLWG	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGNW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
RhPfGO	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz
RhPfkWG	Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen
RhPflWG	Landeswahlgesetz für Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
RR	Rechtsprechungs-Report
RuP	Recht und Politik (Zs.)
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
S.	Satz; Seite
SaarIKSVG	Saarländisches Kommunalselbstverwaltungsgesetz
SaarIKWG	Saarländisches Kommunalwahlgesetz
SaarILWG	Saarländisches Landtagswahlgesetz
SaarIVerf	Verfassung des Saarlandes
SächsGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKWG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen

SächsWG	Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag
SH	Schleswig-Holstein
SHGKWG	Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein
SHGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
SHKWG	Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein
SHLWG	Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte; sogenannter
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
ThürKWG	Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden
ThürLWG	Thüringer Wahlgesetz für den Landtag
u. a.	und andere
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zs.)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zs.)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zs.)

1. Teil

Thematische Einführung

§ 1 Problemaufriss

Spätestens seit den Diskussionen und Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart („Stuttgart 21“¹) im Jahr 2010 ist der Begriff „Bürgerbeteiligung“ wieder in aller Munde. Das Thema hat nicht nur Eingang in die gesellschaftliche Diskussion² gefunden, sondern ist auch vermehrt als Schwerpunkt wissenschaftlicher Beiträge³ wiederzufinden. Während die Frage der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene nach intensiven, wenngleich auch im Ergebnis erfolglosen Bestrebungen zunächst in den siebziger⁴ und sodann in den neunziger Jahren⁵ sowie um die Jahrtausendwende⁶ mittlerweile wieder im Be-

¹ Eine lesenswerte Darstellung des Ablaufs des Planfeststellungsverfahrens dieses Projekts findet sich bei *Schönenbroicher*, VBIBW 2010, 466, 466 f.

² Vgl. nur den Artikel der F.A.Z. vom 21.10.2010 („Bürgerbeteiligung – Lebendige Demokratie“) sowie den Artikel der DIE ZEIT vom 24.11.2011 („Was Parteien von Stuttgart 21 lernen können“).

³ Vgl. nur *Hien*, DVBl. 2014, 495 ff.; *Ziekow*, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag 2012, Bd. I; *Ziekow*, NVwZ 2013, 754 ff.; *Frey*, VBIBW 2013, 417 ff.; *Dolde*, NVwZ 2013, 769 ff.; *Zenke/Dessau*, KommJur 2013, 288 ff.; *Sarcinelli*, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2012/1, S. 35 ff.; *Stender-Vorwachs*, NVwZ 2012, 1061 ff.; *Burgi*, NVwZ 2012, 277 ff.; *Röper*, ZRP 2012, 25 ff.; *Schütte*, ZUR 2011, 169 ff.; *Wulforst*, DÖV 2011, 581 ff.; *Schönenbroicher*, VBIBW 2010, 466 ff.; vgl. in diesem Zusammenhang auch *Thormann*, DÖV 2013, 325 ff.; *Böhm*, DÖV 2013, 1 ff.

⁴ Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ vom 09.12.1976, BT-Drs. 7/5924.

⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 05.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.

⁶ Nachdem die SPD und das Bündnis 90/Die Grünen in ihrem am 20.10.1998 abgeschlossenen Koalitionsvertrag für die 14. Legislaturperiode („Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“) die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene vereinbart hatten, brachten die Fraktionen beider Parteien am 13.03.2002 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz in den Bundestag ein, BT-Drs. 14/8503. In der am 07.06.2002 stattgefundenen dritten Beratung im Bundestag kam die für eine Änderung des Grundgesetzes erforderliche Zweidrittelmehrheit jedoch nicht zustande (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht der 240. Sitzung vom 07.06.2002, Plenarprotokoll 14/240, S. 24032), da die CDU/CSU-Fraktion dem Gesetz mehrheitlich die Zustimmung verweigerte.

griff ist, auf die Tagesordnung der politischen Diskussion zu gelangen⁷, sehen die Kommunalverfassungen der Länder bereits seit Jahrzehnten umfangreiche Regelungen zur Beteiligung der Bürger und Einwohner an der kommunalen Willensbildung vor. Diese Entwicklung entspricht dem Sinn und Zweck kommunaler Selbstverwaltung, der gerade auch darin besteht, den Bürgern „eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens“⁸ zu ermöglichen. Auf kommunaler Ebene bestehen dementsprechend bereits umfangreiche Erfahrungen mit den kommunalverfassungsrechtlich verankerten Instrumenten der Bürgerbeteiligung. Das Phänomen der Bürgerbeteiligung ist auf kommunaler Ebene damit keine gänzlich neue Erscheinung. Insbesondere Beteiligungsinstrumente wie das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid sind mittlerweile aus dem Alltag bürgerschaftlicher Mitwirkung auf Gemeindeebene nicht mehr wegzudenken und können als etabliert angesehen werden. Dem entspricht es, dass bereits eine Vielzahl umfangreicher wissenschaftlicher Erörterungen⁹ zu diesen Beteiligungsinstrumenten erschienen sind. Auch über diese als allgemein bekannt anzusehenden Beteiligungsinstrumente hinaus sehen die Kommunalverfassungen einen in der Ausgestaltung ähnlichen, wenngleich nicht identischen Kanon an Beteiligungsrechten der Bürger und Einwohner vor. Als die nach Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bekanntesten Beteiligungsinstrumente dürften dabei der Bürger- bzw. Einwohnerantrag sowie die Bürger- bzw. Einwohnerversammlung angesehen werden.

In diesen Kanon der gesetzlich geregelten Beteiligungsrechte reiht sich auch das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung ein. Im Unterschied zu den bereits erwähnten Beteiligungsrechten hat dieses Instrument jedoch bisher lediglich in drei Bundesländern Eingang in die Kommunalverfassung gefunden. Auch ist das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung zumindest im Vergleich zu den Instrumenten des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids im rechtswissenschaftlichen Schrifttum bisher kaum behandelt worden. Es fehlt bislang an einer umfassenden Darstellung und wissenschaftlichen Erörterung der im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen auftreten-

⁷ Vgl. nur den von der Bundestagsfraktion der SPD am 11.06.2013 in den Bundestag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum, BT-Drs. 17/13873; demgegenüber sieht der am 16.12.2013 zwischen den Parteien CDU, CSU und SPD geschlossene Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode („Deutschlands Zukunft gestalten“) keine entsprechenden Vereinbarungen vor.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127, 150.

⁹ Vgl. nur *Ardelt*, Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren; *Dustmann*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; *Durinke*, Bürgerentscheide in der Bauleitplanung; *Gebhardt*, Direkte Demokratie; *Leukart*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; *Rüten*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; *Spies*, Bürgerversammlung – Bürgerbegehren – Bürgerentscheid; *Karr*, Institutionen direkter Demokratie; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände.

den Probleme und rechtlichen Fragen.¹⁰ Dies ist insoweit verwunderlich, als dass dem Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung durchaus eine praktische Relevanz zukommt. In der Vergangenheit wurde bereits in allen Bundesländern von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Insbesondere in den letzten Jahrzehnten kann ein deutlicher Anstieg der Anzahl durchgeführter kommunaler Befragungen verzeichnet werden.

Mit dieser Arbeit soll erstmalig eine umfassende Darstellung und wissenschaftliche Untersuchung aller wesentlichen Probleme und rechtlichen Fragen vorgenommen werden, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen auf kommunaler Ebene stellen.

§ 2 Untersuchungsgegenstand

Mit den vorausgegangenen Erörterungen wurde bereits das zu untersuchende Themenfeld umrissen: Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind Befragungen der Bürger bzw. Einwohner, die auf kommunaler Ebene durchgeführt und dabei von staatlicher Seite initiiert werden. Das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung hat bisher lediglich in Niedersachsen, im Saarland sowie in Schleswig-Holstein eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung erfahren. Die gesetzlichen Regelungen lauten im Einzelnen wie folgt:

§ 35 NKomVG – Bürgerbefragung

Die Vertretung kann in Angelegenheiten der Kommune eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger beschließen. Satz 1 gilt nicht in Angelegenheiten einzelner Mitglieder der Vertretung, des Hauptausschusses, der Stadtbezirksräte, der Ortsräte und der Ausschüsse sowie der Beschäftigten der Kommune. Einzelheiten sind durch Satzung zu regeln.

§ 20b SaarlKSVG – Einwohnerbefragung

(1) Der Gemeinderat kann beschließen, dass zu wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde eine Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner durchgeführt wird.

(2) Wird eine Befragung durchgeführt, müssen den Einwohnerinnen und Einwohnern zuvor die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Eine Befragung hat in anonymisierter Form zu erfolgen. Die Teilnahme ist freiwillig.

(3) Das Nähere bestimmt eine Satzung.

¹⁰ Die bisher umfassendsten Ausführungen finden sich bei *Schellenberger*, VBIBW 2014, 46 ff.; *Everts*, Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, S. 190 ff.; *Rommelkanger*, Das konsultative Referendum; S. 54 ff., 159 ff., 272 ff.; *Ziegler*, in: Kühne/Meissner, Züge unmittelbarer Demokratie, S. 135 ff.; *Ziegler*, Bürgerbeteiligung, S. 191 ff.; *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 595; *Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, S. 120 f.; *Knemeyer*, BayBgm. 1971, 87 ff.; *Wejelmeier*, in: Blum/Baumgarten/Freese u. a., NKomVG, § 35; *Püttner/Jacoby*, in: Püttner, HKWP, Bd. II, S. 26, 32 f.; *Schmidt*, Kommunalrecht, Rn. 599a.