

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*

<b>Thematische Einführung</b>	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*

<b>Grundlagen</b>	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*

	<b>Zulässigkeit und Erfordernis einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage</b>	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*

<b>Schlussbetrachtung und rechtspolitischer Ausblick</b> .....	308
§ 1 Schlussbetrachtung .....	308
§ 2 Rechtspolitischer Ausblick .....	309
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	314
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	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
VVDSfRL	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“<sup>1</sup>) im Jahr 2010 ist der Begriff „Bürgerbeteiligung“ wieder in aller Munde. Das Thema hat nicht nur Eingang in die gesellschaftliche Diskussion<sup>2</sup> gefunden, sondern ist auch vermehrt als Schwerpunkt wissenschaftlicher Beiträge<sup>3</sup> wiederzufinden. Während die Frage der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene nach intensiven, wenngleich auch im Ergebnis erfolglosen Bestrebungen zunächst in den siebziger<sup>4</sup> und sodann in den neunziger Jahren<sup>5</sup> sowie um die Jahrtausendwende<sup>6</sup> mittlerweile wieder im Be-

---

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

<sup>2</sup> 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“).

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> 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 gelangen<sup>7</sup>, 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“<sup>8</sup> 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 Erörterungen<sup>9</sup> 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-

---

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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.