

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 Ens Dorf	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

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 Obergerverwaltungsgerichts 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. Ausschlusstatbestände	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