

# 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 durchgeföhrte 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 Ensdorf .....	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*

<b>Das Instrument der Bürger- bzw. Einwohnerbefragung im System kommunaler Beteiligungsrechte</b>	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. Einwohnergemeinsamkeit .....	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**

§ 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 Enquête-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*

<b>Rechtliche Anforderungen an die Durchführung</b>	190
§ 1 Zuständigkeit zur Durchführung .....	190
I. Initierung durch die Vertretungskörperschaft .....	190
II. Initierung 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
<i>6. Teil</i>	
<b>Schlussbetrachtung und rechtspolitischer Ausblick</b>	<b>308</b>
§ 1 Schlussbetrachtung .....	308
§ 2 Rechtspolitischer Ausblick .....	309
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>314</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>329</b>