

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	15
A. Problemstellung	15
B. Stand der Forschung	19
C. Gang der Untersuchung	20

## *1. Kapitel*

<b>Kennzeichen, Abgrenzung, Definition und Beispiele</b>	21
A. Kennzeichen	21
I. Keine rechtliche Bindungswirkung, sondern Entscheidungshilfe	21
II. Initiativberechtigung des Gemeinderats	23
III. Beschränkung auf Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats	24
IV. Vorgegebene Antwortmöglichkeiten	24
B. Abgrenzung zu demoskopischen Umfragen und zur dialogischen Bürgerbeteiligung	26
I. Abgrenzung zu demoskopischen Umfragen	26
II. Abgrenzung zur dialogischen Bürgerbeteiligung	28
C. Definition	29
D. Beispiele	29
I. Befragung der Stadt Köln zum Ausbau des Godorfer Hafens	30
II. Befragung der Stadt Falkensee zum Bau eines Hallenbads	30
III. Befragung der Stadt Tübingen zum (Um-)Bau eines Hallenbads und eines Konzertsaals	31
IV. Befragung der Stadt Bingen am Rhein über die Verkehrsanbindung des Rheinahe-Ecks	33
V. Befragung der Stadt Tübingen zur Sperrung der Mühlstraße	33
VI. Befragung der Stadt Seligenstadt zur zukünftigen Nutzung der Hans-Memling-Schule	34
VII. Befragung der Gemeinde Holdorf zur Finanzierung von Straßensanierungsmaßnahmen	35

## 2. Kapitel

<b>Befragungsteilnahme als Ausübung von Staatsgewalt?</b>	37
A. Volksbefragungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	39
I. Sachverhalt	39
II. Rechtliche Wertung des Bundesverfassungsgerichts	40
B. Übertragung der Volksbefragungsrechtsprechung auf Einwohner- und Bürgerbefragungen	42
I. Notwendigkeit zusätzlicher Abgrenzungskriterien	42
1. Durchführung der Befragungen aufgrund gesetzlicher Regelungen	42
2. Staatsvolk als Adressat der Befragung	43
a) Exkurs: Volksbegriff des Grundgesetzes	43
aa) Verständnis auf Gemeindeebene	43
bb) Anderes Verständnis infolge der Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG?	45
b) Zwischenergebnis	46
3. An Wahlen und Abstimmungen orientierte Ausgestaltung der Befragung	47
a) Formell-gesetzliche Vorgaben	47
b) Vorgaben aus gemeindlichen Satzungen	50
aa) Satzung für Einwohnerbefragungen der Stadt Eisenach	50
bb) Hauptsatzung der Stadt Potsdam	51
cc) Satzung über die Durchführung von Einwohnerbefragungen der Stadt Tübingen	52
dd) Einwohnerbeteiligungssatzungen der Stadt Brandenburg an der Havel und der Gemeinde Panketal	53
c) Zwischenergebnis	53
4. Schlussfolgerung	53
II. Unterschied zwischen politischer und staatlicher Willensbildung	54
III. Berücksichtigung des Kriteriums der Entscheidungsfindung für die Bestimmung der Zielsetzung einer Befragung	57
1. Faktische Beeinflussung des Gemeinderats als Ziel der Befragung	58
2. Maßgebliche Bewertungskriterien	59
C. Einordnung von Beispielen	62
I. Befragung der Stadt Tübingen zum (Um-)Bau eines Hallenbads und eines KonzertsaaIs	62
II. Befragung der Stadt Bingen am Rhein über die Verkehrsanbindung des Rhein-Nahe-Ecks	63

III. Befragung der Stadt Seligenstadt zur zukünftigen Nutzung der Hans-Memling-Schule .....	64
D. Ergebnis .....	65

*3. Kapitel*

**Vereinbarkeit von Einwohner- und Bürgerbefragungen  
mit dem Grundsatz des freien Mandats** 66

A. Verfassungsrechtliche Herleitung .....	67
B. Keine Bindung an Verpflichtungen und Aufträge .....	69
C. Faktische Bindung durch Einwohner- und Bürgerbefragungen .....	70
I. Unmöglichkeit einer allgemeinen Aussage zur faktischen Bindung .....	71
II. Maßgebliches Kriterium: Bestehen einer faktischen Befolgungspflicht .....	72
III. Zwangspotenzial von Einwohner- und Bürgerbefragungen .....	73
D. Ergebnis .....	76

*4. Kapitel*

**Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage** 77

A. Vorrang des Gesetzes .....	78
I. Abschließender Charakter der Gemeindeordnung Baden-Württemberg? .....	79
1. Bereits bestehende Regelungen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg .....	79
a) Einwohnerinformation .....	79
b) Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess .....	80
c) Bürgerentscheid .....	82
aa) Exkurs: § 21 Abs. 1 GemO BW als Rechtsgrundlage für Befragungen? .....	83
bb) Zwischenergebnis .....	84
d) Initiierungsrechte der Einwohner- und Bürgerschaft .....	84
2. Abschließender Charakter der Entscheidungszuständigkeiten .....	85
3. Beteiligungsformen unterhalb der „Schwelle“ des Entscheidens .....	87
a) Gemeindeordnung von 1955 .....	88
aa) Gesetzesbegründung .....	88
bb) Beratungen im Landtag .....	89
b) Reform von 1975 .....	91
aa) Gesetzesbegründung .....	91
bb) Beratungen im Landtag .....	93

c) Reform von 2005 .....	94
d) Reform von 2015 .....	95
4. Zwischenergebnis .....	96
II. Anwendung auf Einwohner- und Bürgerbefragungen .....	96
III. Ergebnis .....	97
B. Vorbehalt des Gesetzes .....	97
I. Wesentlichkeitsrechtsprechung .....	99
II. Verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung an die Gemeinden .....	103
1. Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung .....	103
2. Ausschließlichkeit der Kompetenzzuweisung .....	106
III. Demokratieprinzip .....	107
1. Anknüpfungspunkt 1: Kollision mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie .....	107
2. Anknüpfungspunkt 2: Befragungsteilnahme als Ausübung von Staatsgewalt .....	109
IV. Ergebnis .....	110
C. Abschließende Bewertung .....	111

### *5. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Kreis der Befragungsteilnehmer</b> .....	<b>113</b>
A. Teilnahmeberechtigung ausländischer Einwohner .....	113
I. Maßgebliches Kriterium: Befragungsteilnahme als Ausübung von Staatsgewalt .....	113
II. Schlussfolgerungen .....	114
III. Teilnahmeberechtigung von Unionsbürgern an Befragungen mit Abstimmungscharakter .....	115
1. Verfassungsmäßigkeit von Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV BW .....	116
a) Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG als Öffnungsklausel zugunsten des Unionsrechts .....	117
b) Entscheidungsspielraum der Länder .....	118
c) Begründung der Abstimmungsberechtigung anhand der unionsrechtlichen Maßgaben .....	120
2. Ergebnis .....	122
B. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines Mindestalters für die Befragungsteilnahme .....	123
I. Keine expliziten verfassungsrechtlichen Vorgaben .....	123
II. Befragungen mit Abstimmungscharakter .....	124
1. Prinzip der Volkssouveränität .....	124

a) Grundgesetz .....	124
b) Baden-württembergische Landesverfassung .....	126
2. „Abstimmungsreife“ .....	128
III. Befragungen ohne Abstimmungscharakter .....	130
IV. Ergebnis .....	131
C. „Befragung“ nur bestimmter gesellschaftlicher Gruppen .....	132

*6. Kapitel*

**Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fragestellung** 135

A. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Befragungsgegenstand .....	135
I. Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung .....	135
1. Begrenzung auf den gemeindlichen Kompetenzbereich .....	135
2. Ausnahme bei spezieller Betroffenheit .....	136
3. Zwischenergebnis .....	138
II. Vorrang des Gesetzes .....	138
1. Begrenzung auf den Aufgabenbereich des Gemeinderats .....	138
2. Zwischenergebnis .....	142
III. Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation .....	142
IV. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG .....	145
V. Ergebnis .....	147
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Fragestellung .....	147
I. Keine Beeinflussung der freien Willensbildung der Befragungsteilnehmer .....	147
II. Präzise Formulierung .....	149
III. Verknüpfung mehrerer Fragestellungen .....	151
IV. Ergebnis .....	153

*7. Kapitel*

**Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Befragungsverfahren  
und an die Ermittlung des Befragungsergebnisses** 155

A. Information der Teilnahmeberechtigten .....	155
I. Notwendigkeit und Mittel der Information .....	155
II. Information über die Auffassung der Gemeindeorgane .....	156
III. Ergebnis .....	158

B. Befragungstermin .....	158
I. Präferenz für einen Sonn- bzw. Feiertag als Befragungstag .....	158
II. Zulässigkeit mehrtägiger bzw. mehrwöchiger Befragungen .....	159
III. Kein Verbot der Befragung bei parallelem Bürgerbegehren .....	160
IV. Ergebnis .....	161
C. Stimmabgabe und Ergebnisermittlung .....	161
I. Befragungen mit Abstimmungscharakter .....	162
1. Anforderungen der Abstimmungsgrundsätze .....	162
a) Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, geheimen und gleichen Abstimmung .....	162
b) Grundsatz der öffentlichen Abstimmung .....	163
c) Zwischenergebnis .....	164
2. Briefbefragung .....	164
a) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der öffentlichen Abstimmung .....	164
b) Verfassungsrechtliches Leitbild der Urnenabstimmung? .....	166
c) Ergebnis .....	166
3. Online-Befragung .....	167
a) Die Abstimmungsgrundsätze als Herausforderung für die Realisierung von Online-Befragungen .....	167
b) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der öffentlichen Abstimmung .....	168
c) Ergebnis .....	170
II. Befragungen ohne Abstimmungscharakter .....	171

### *8. Kapitel*

<b>Verfassungswidrige Einwohner- und Bürgerbefragungen</b>	172
A. Widerspruch des Bürgermeisters .....	172
B. Einschreiten der Rechtsaufsicht .....	173
C. Keine Auswirkungen auf die Entscheidung in der Sache .....	174
D. Ergebnis .....	174

### *9. Kapitel*

<b>Zusammenfassung und Entwurf eines Regelungsvorschlags</b>	175
A. Inhaltliche Ausgestaltung des Regelungsvorschlags .....	176
I. Initiativberechtigung des Gemeinderats .....	176

Inhaltsverzeichnis	13
II. Befragungsgegenstand	177
III. Teilnahmeberechtigte	178
IV. Modalitäten der Stimmabgabe	178
B. Regelungsstandort	179
C. Regelungsvorschlag	180

*Anhang*

<b>Bestehende gesetzliche Regelungen zu Einwohner- und Bürgerbefragungen</b>	182
<b>Literaturverzeichnis</b>	184
<b>Sachwortverzeichnis</b>	201