

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1311

Plebiszite über Bebauungspläne

Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung
des Abwägungsgebotes mit Vorschlägen
zur praktischen Umsetzung

Von

Clara Volkert



Duncker & Humblot · Berlin

CLARA VOLKERT

Plebiszite über Bebauungspläne

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1311

Plebiszite über Bebauungspläne

Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung
des Abwägungsgebotes mit Vorschlägen
zur praktischen Umsetzung

Von

Clara Volkert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Bucerius Law School
– Hochschule für Rechtswissenschaft –
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: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-14789-2 (Print)
ISBN 978-3-428-54789-0 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84789-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

*Meinem Vater
Werner Volkert
(1955–2014)*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im September 2014 abgeschlossen und von der Buccerius Law School – Hochschule für Rechtswissenschaft – im Januar 2015 als Dissertation angenommen. Die mündliche Promotionsprüfung fand am 11. März 2015 statt. Rechtsprechung und Schrifttum konnten noch bis Oktober 2015 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gebührt Prof. Dr. Michael Fehling für die intensive Betreuung der Arbeit, seine Diskussionsbereitschaft und seine stets konstruktive Kritik. Prof. Dr. Christian Bumke danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat für diese Arbeit ein Promotionsstipendium gewährt, wofür ich ihr sehr herzlich danke. Sie hat mir nicht nur materielle Sicherheit, sondern in zahlreichen Veranstaltungen auch wertvolle Anregungen für die Promotion und darüber hinaus vermittelt.

Nicht zuletzt haben mich auch zahlreiche Personen aus meiner Familie und meinem Freundeskreis bei der Entstehung dieser Arbeit unterstützt. Insbesondere haben Werner Volkert und Lisa Böhmer die Mühe auf sich genommen, jeweils Teile der Arbeit kritisch durchzusehen, und haben wertvolle Hinweise zur Verbesserung gegeben. Ihnen allen sei an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt.

Hamburg, im Oktober 2015

Clara Volkert

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung	21
-------------------	----

Kapitel 2

Direkte Demokratie	23
---------------------------	----

A. Direkte Demokratie auf Bundes- und Landesebene	23
I. Bundesrecht	23
II. Landesrecht	25
B. Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene	26
I. Ausgestaltung des Verfahrens und Nutzung durch die Bürger/innen	26
II. Ausschluss von Planungsentscheidungen	27

Kapitel 3

Die Steuerung der planerischen Abwägung	30
------------------------------------------------	----

A. Wandlung der Anforderungen an Verwaltungsentscheidungen	30
I. Steuerungsperspektive der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“	31
II. Steuerungsinstrumente	34
1. Vielschichtigkeit der Steuerung durch Recht	34
a) Steuerung bei schwacher inhaltlicher Programmierung durch Verfahren, Organisation und Personal	35
b) Steuerung durch innovative Instrumente	37
2. Auswahl der Steuerungsebenen und -instrumente	38
a) Zusammenstellung in „Steuerungsarrangements“	38
b) Auswahl nach dem Principal-Agent-Ansatz	39
B. Steuerungsmix für die planerische Abwägung	42
I. Steuerung durch inhaltliche Programmierung	42
II. Prozeduralisierung der Abwägung durch das Abwägungsmodell des BVerwG	43
III. Steuerungsebene Verfahren	45
1. Äußeres Verfahren	45

2. Inneres Verfahren	46
a) Konkretisierung durch gesetzliche Wertungsvorgaben?	47
b) Konkretisierung durch numerische Verfahren?	49
IV. Steuerungsebene Organisation	50
1. Unparteilichkeit	51
2. Transparenz	53
V. Steuerungsebene Personal	55
C. Zwischenergebnis	56

Kapitel 4

Steuerungsbedarf der planerischen Abwägung im Plebiszit	57
A. Einfluss der landesrechtlichen Zuständigkeiten	57
B. Einfluss des Zeitpunktes und der Zielsetzung	60
I. Szenario 1: Plebiszit als Aufstellungsbeschluss	60
1. Keine unzulässige Einschränkung der Planungsfreiheit der Verwaltung	61
2. Einfluss des Grades der Detaillierung	62
II. Plebiszit als Beschluss während des Verfahrens	63
1. Szenario 2: Abstimmung über Planungsziele auf Initiative des Rates	63
2. Szenario 3: Eigene Vorschläge zur Berücksichtigung im Planungsverfahren	64
3. Szenario 4: Verhinderung der Planung durch die Verwaltung	64
III. Plebiszit als Abstimmung über den Plan	65
1. Szenario 5: Abstimmung über einen von der Gemeindeverwaltung erarbeiteten Plan	65
2. Szenario 6: Abstimmung über einen von der Initiative erarbeiteten Plan	66
C. Zwischenergebnis	66

Kapitel 5

Abwägungsvorgang bei der Gemeindeverwaltung und beim Plebiszit im Vergleich	68
A. Steuerungsebene Verfahren	69
I. Ermittlung des abwägungsrelevanten Materials	69
1. Ermittlung des abwägungsrelevanten Materials durch die Gemeinde und die Initiative im Vergleich	69
a) Durch die Gemeindeverwaltung	69
b) Durch die Initiative	71

2. Sicherungsinstrumente für die Ermittlung des abwägungsrelevanten Materials durch die Gemeindeverwaltung	72
3. Sicherungsinstrumente für die Ermittlung des abwägungsrelevanten Materials durch die Initiative	73
a) Unterstützung der Initiative durch Planungsbüros	73
b) Unterstützung der Initiative durch die Gemeindeverwaltung	75
aa) Zeitpunkt der Unterstützung durch die Gemeindeverwaltung	77
bb) Sicherung der Unterstützung durch die Gemeindeverwaltung in konfliktgeladenen Situationen	77
II. Kompromissmöglichkeiten	79
1. Bei der Gemeindeverwaltung	80
2. Bei der Initiative	80
a) Im Rahmen der Formulierung des Bürgerbegehrens	81
aa) Beratungspflicht der Gemeindeverwaltung	81
bb) Grad der Konkretisierung der Vorlagefrage	81
cc) Spätere Bindung an die Vorlagefrage?	83
b) Im Rahmen der Formulierung des Bürgerentscheides	85
aa) Formulierung durch die Initiative oder andere Stellen?	85
bb) Kooperation bei der Formulierung?	87
c) Im Rahmen der Übernahme der Vorlage durch den Gemeinderat	89
d) Durch die Rücknahme der Vorlage durch die Initiative	90
III. Freiheit von Vorabbindungen	91
1. Freiheit von Vorabbindungen bei der Gemeindeverwaltung und der Initiative im Vergleich	92
a) Bei der Gemeindeverwaltung	92
aa) Bei der Angebotsplanung	92
bb) Bei der Bedarfsplanung	92
b) Bei der Initiative	93
2. Sicherungsinstrumente für die Freiheit von Vorabbindungen bei der Gemeindeverwaltung	94
a) Nachvollziehende Abwägung	94
b) Begleitung des Planungsprozesses	95
aa) Bei der Angebotsplanung	96
bb) Bei der Bedarfsplanung	96
3. Sicherungsinstrumente für die Freiheit von Vorabbindungen bei der Initiative	97
a) Nachvollziehende Abwägung	98
b) Begleitung des Planungsprozesses	98

B. Steuerungsebene Organisation	99
I. Unparteilichkeit	99
1. (Un-)Parteilichkeit der Gemeindeverwaltung und der Initiative	99
a) (Un-)Parteilichkeit der Gemeindeverwaltung	99
b) (Un-)Parteilichkeit der Initiative	102
2. Sicherungsinstrumente für die Unparteilichkeit der Gemeindeverwaltung	102
3. Sicherungsinstrumente für die Unparteilichkeit der Initiative	104
a) Ausschluss bei Befangenheit	104
b) Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren	105
II. Transparenz	106
1. Transparenz bezüglich der Gemeindeverwaltung	106
a) Planauslegung, insbesondere die Planbegründung	107
b) Ansprüche auf Zugang zu Informationen	107
c) Offenlegungspflichten	109
d) Überzeugung der Entscheidungsträger/innen	109
2. Transparenz bezüglich der Initiative	110
a) Planauslegung, insbesondere die Planbegründung	110
b) Ansprüche auf Zugang zu Informationen	112
c) Offenlegungspflichten	113
d) Überzeugung der Entscheidungsträger/innen	115
e) Begründung des Bürgerbegehrens	116
aa) Gesetzliche Grundlage eines „Irreführungsverbots“	116
bb) Umfang eines „Irreführungsverbots“	117
C. Steuerungsebene Personal	118
I. Bedeutung des Sachverstandes für den Abwägungsvorgang unter Berücksichtigung der post-positivistischen Perspektive	118
II. Sachverstand der Gemeindeverwaltung	121
1. Fachwissen	121
2. Pluralität	122
III. Sachverstand der Initiative	122
1. Fachwissen	122
2. Pluralität	123
D. Weitere Perspektiven: Rechtmäßigkeitskontrolle und Governance	124
I. Rechtmäßigkeitskontrolle des Abwägungsvorgangs	124
1. Abwägungsvorgang der Gemeindeverwaltung	124
2. Abwägungsvorgang der Initiative, insb.: die Zulässigkeitsentscheidung	125
a) Prüfungszeitpunkt und -maßstab für die Zulässigkeitsentscheidung	126
b) Kontrollinstanz für die Zulässigkeitsentscheidung	128

II. Verschränkung unterschiedlicher demokratischer Modi in einer Governance-Perspektive 129

1. Zur Vielseitigkeit demokratischer Modi, insb. zu Verfahren kooperativer Demokratie 130

2. Parameter für die Durchführung kooperativer Verfahren im Rahmen des Abwägungsvorganges 132

 a) Freiwilligkeit 132

 b) Zusammensetzung der Beteiligten 133

 c) Vertraulichkeit oder Transparenz? 134

3. Kooperativer Abwägungsvorgang im Kontext anderer kooperativer Elemente in der Planung 135

E. Ergebnis zum Abwägungsvorgang 136

Kapitel 6

**Das Abwägungsergebnis beim Gemeinderat
und den Bürger/innen im Vergleich** 139

A. Steuerungsebene Verfahren 140

 I. Information der Ratsmitglieder und der Bürger/innen im Vergleich 141

 1. Parameter der Informationsbereitschaft 141

 2. Gestaltung der Information der Ratsmitglieder 142

 a) Informationskanäle 142

 aa) Durch die Verwaltung 142

 bb) Durch die Medien 143

 b) Kontinuität der Informationen 145

 aa) Für die Mitglieder des Fachausschusses 145

 bb) Für die anderen Mitglieder des Gemeinderates 145

 3. Gestaltung der Information der Bürger/innen 146

 a) Informationskanäle 147

 aa) Durch die Initiative selbst 147

 bb) Durch die Kommune 149

 cc) Durch die Medien 151

 b) Kontinuität der Informationen 152

 II. Debatten 154

 1. Plenardebatte im Gemeinderat 154

 a) Form der Plenardebatte 154

 b) Meinungsbildende Funktion der Plenardebatte 155

 2. Abstimmungsdebatte unter den Bürger/innen 156

 a) Form der Abstimmungsdebatte 156

b) Meinungsbildende Funktion der Abstimmungsdebatte	157
III. Kompromissmöglichkeiten	158
1. Kompromissmöglichkeiten für den Gemeinderat	158
2. Kompromissmöglichkeiten für die Bürger/innen	159
a) „Gestuftes Plebiszit“	160
b) Grenzen des Einsatzes eines gestuften Plebiszits	161
aa) Verwaltungsaufwand	162
bb) Verständnisschwierigkeiten	162
c) Beifügen weiterer Vorlagen	164
aa) Erarbeitung mehrerer Vorlagen durch den Rat	164
bb) Gegenvorlage des Rates	165
cc) Gegenvorlage anderer Initiativen	165
dd) Verfahren bei mehreren Vorlagen	166
B. Steuerungsebene Organisation	168
I. Unparteilichkeit	169
1. (Un-)Parteilichkeit des Gemeinderates und der Bürger/innen	169
a) (Un-)Parteilichkeit des Gemeinderates	169
b) (Un-)Parteilichkeit der Bürger/innen, insbesondere die NIMBY-Metapher	170
2. Sicherungsinstrumente für die Unparteilichkeit des Gemeinderates	172
a) Mitwirkungsverbote bei Befangenheit	172
b) Quoren	173
3. Sicherungsinstrumente für die Unparteilichkeit der Bürger/innen	173
a) Mitwirkungsverbote bei Befangenheit	173
b) Quoren	175
aa) Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern	175
bb) Rechtspolitische Bedenken und Bewertung	176
cc) Maßnahmen zur Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung anstatt der Implementation von Quoren	178
II. Transparenz	179
1. Bei der Abwägung durch den Gemeinderat	180
2. Bei der Abwägung durch die Bürger/innen	181
C. Steuerungsebene Personal	181
I. Sachverstand bei der Entscheidungsfindung durch „common sense“	182
II. Fachwissenschaftlicher Sachverstand bei der Entscheidungsfindung auf „ratio- nale“ Weise	183
1. Gemeinderat	184
a) Fachwissen	184
b) Pluralität	185

2. Bürger/innen	187
a) Fachwissen	187
b) Pluralität	188
III. „Sachverstand“ bei der Entscheidungsfindung durch Heuristiken	189
1. Insbesondere: „Information cues“	191
2. Risiken von Heuristiken im Rahmen der planerischen Abwägung	192
3. Fähigkeit des Gemeinderates und der Bürger/innen, Heuristiken effektiv zu nutzen	193
a) Gemeinderat	194
b) Bürger/innen	195
D. Zwischenergebnis	196

Kapitel 7

Zusammenfassung und Vorschläge für die Durchführung eines Plebiszits im Planungsrecht 198

A. Szenario 1: Plebiszit als Aufstellungsbeschluss	198
B. Szenario 2: Plebiszit über Planungsziele auf Initiative des Rates	198
C. Szenario 3: Plebiszit über eigene Vorschläge zur Berücksichtigung im Planungsverfahren	200
D. Szenario 4: Plebiszit über die Verhinderung der Planung durch die Verwaltung	203
E. Szenario 5: Plebiszit über einen von der Gemeindeverwaltung erarbeiteten Plan . . .	203
F. Szenario 6: Plebiszit über einen von der Initiative erarbeiteten Plan	204

Kapitel 8

Resümee 207

Literaturverzeichnis	209
Sachwortverzeichnis	237

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AGBauGB BLN	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches Berlin
akt.	aktualisiert(e)
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BaulPIFG HBG	Bauleitplanfeststellungsgesetz Hamburg
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	Brandenburg
Bd.	Band
Beschl. v.	Beschluss vom
BezAbstDurchfG HBG	Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz Hamburg
BezVG HBG	Bezirksverwaltungsgesetz Hamburg
BG BRE	Beamtengesetz Bremen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BLN	Berlin
BRE	Bremen
BrHv	Bremerhaven
BT-Drs.	Bundestags Drucksache
BürgBetOG BrHv	Bürgerbeteiligungsortsgesetz Bremerhaven
BürgEntschDV NRW	Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides Nordrhein-Westfalen
Bürgerschafts-Drs. HBG	Bürgerschaftsdrucksache Hamburg
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BzVwG BLN	Bezirksverwaltungsgesetz Berlin
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
ebda.	ebenda
erw.	erweiterte
f.	folgende (Einzahl)
Festg.	Festgabe
ff.	folgende (Mehrzahl)
Fn.	Fußnote
FOIA	Freedom of Information Act
FS	Festschrift
GA	Gewerbearchiv
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVObI. SH	Gesetzes- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HalbBd.	Halbband
HBG	Hamburg
HGO	Gemeindeordnung Hessen
Hrsg.	Herausgeber/in
HS	Halbsatz
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
Insb.	insbesondere
iSd	im Sinne des
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JbStVwW	Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
JZ	Juristen-Zeitung
KO TH	Kommunalordnung Thüringen
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist
KSVG SL	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz Saarland
KV MV	Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern
KVerf BBG	Kommunalverfassung Brandenburg
lauf.	laufend
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LWG	Landeswahlgesetz
md-magazin	Mitgliederzeitschrift mehr-demokraie e.V.
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz
Nds	Niedersachsen
neubearb.	neubearbeitete
NIMBY	Not In My Backyard
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Woche
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer

NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.Ä.	oder Ähnliches
o.J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
OVG	Oberverwaltungsgericht
PA-Theorie	Principal-Agent-Theorie
pr.	print
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SA	Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
sog.	sogenannt(e)
StGH BRE	Staatsgerichtshof Bremen
TG HBG	Transparenzgesetz Hamburg
TH	Thüringen
u. a.	und andere, unter anderem
u. ä.	und ähnliche, und ähnliches
u. U.	unter Umständen
überarb.	überarbeitete
UIG	Umweltinformationsgesetz
unveränd.	unverändertete
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt. v.	Urteil vom
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VAbstG	Volksabstimmungsgesetz
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwBehG HBG	Verwaltungsbehördengesetz Hamburg
VerwBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VolksentschG BRE	Volksentscheidgesetz Bremen
vollst.	vollständig
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRR BY	Verwaltungsrechtsreport Bayern
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlG BRE	Wahlgesetz Bremen
WahlKostVO Nds	Wahlkostenverordnung Niedersachsen
WRV	Weimarer Rechtsverfassung
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Kapitel 1

Einleitung

Bürgerbeteiligung ist „en vogue“.¹ Zuletzt prominent diskutiert wurde die plebiszitäre Teilhabe der Bürger/innen am Beispiel von Stuttgart 21. Dort wurde ein Volksentscheid darüber durchgeführt, ob das Land die Verträge mit der Bahn zur Finanzierung des Projektes kündigen sollte. Vorangegangen waren dem Volksentscheid monatelange öffentliche Auseinandersetzungen mit regelmäßigen großen Demonstrationen und eine umfangreiche politische und rechtliche Diskussion, die bundesweit in den Medien geführt wurde und entsprechend breite Resonanz hervorrief. Thematisiert wurde dabei sowohl die Recht- und Zweckmäßigkeit des Projektes selbst als auch die des Volksentscheides.²

Stuttgart 21 stellt zwar in der Intensität der Auseinandersetzung einen (bisher) singulären Fall dar, gleichzeitig steht es aber im Kontext einer immer weiter verbreiteten Beteiligung der Bürger/innen an hoheitlichen Entscheidungen: Plebiszite auf kommunaler Ebene sind teilweise seit 1956, flächendeckend aber erst seit 1991 möglich, und insgesamt wurden schon weit über 6000 Verfahren angestrengt. Die Anzahl der jährlich eingeleiteten Verfahren steigt vor allem seit 1997.³

Diese allgemeine Grundstimmung in der Bevölkerung hat auch die Politik aufgegriffen. Deutlich formulierte der Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/die Grünen und der SPD in Baden-Württemberg 2011 das Ziel, Baden-Württemberg „zum Musterland demokratischer Beteiligung“ zu machen.⁴ Auch in den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD nach der Bundestagswahl 2013 wurde über die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene diskutiert. Auf kommunaler Ebene wurden außerdem in zahlreichen Ländern die Regelungen über die Durchführung von Plebisziten reformiert.⁵ All diese Entwicklungen werden

¹ Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam, S. 9.

² BVerfG, Beschl. v. 21. 11. 2011 – 2 BvR 2333/11; Kirchhof, Paul, S. 412.

³ Vgl. für Zahlen bis Ende 2011 Geitmann, Roland/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank/Schiller, Theo/Sterk, Thorsten, S. 7, 19; weitere Informationen bei *Forschungsstellen Bürgerbeteiligung der Universitäten Wuppertal und Marburg*: Datenbank Bürgerbegehren, lauf. akt., URL: <http://www.datenbank-buergerbegehren.info>, zuletzt abgerufen am 18. 7. 2015.

⁴ *Bündnis 90/die Grünen/SPD Baden-Württemberg*: Koalitionsvertrag 2011 – 2016, 2011, URL: <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Koalitionsvertrag-web.pdf>, zuletzt abgerufen am 18. 7. 2015, S. 2. Siehe auf der gleichen Seite: „Wir verstehen uns als echte Bürgerregierung“.

⁵ Überblick über die Rechtsänderungen in den Ländern bis 2011 bei Geitmann, Roland/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank/Schiller, Theo/Sterk, Thorsten, S. 14 ff. Keine Reformen in

weiterhin von einer Diskussion plebiszitärer Elemente in der Presse begleitet, die jedoch das verstärkte Engagement von Bürger/innen nicht immer positiv kommentieren, wie etwa deren Bezeichnung als „Wutbürger“⁶ deutlich macht.

Auf die direktdemokratische Einbeziehung der Bürger/innen ist also aktuell ein besonderes Schlaglicht gerichtet. Die öffentliche Diskussion der letzten Jahre beherrschte zwar die Diskussion um Stuttgart 21 im Kontext eines Planfeststellungsbeschlusses. Tatsächlich relevant sind aber genauso Entscheidungen über Bebauungspläne, über die in den Gemeinden nicht seltener plebiszitäre Entscheidungen durchgeführt werden. Auch wenn diese kein vergleichbares (bundesweites) Echo hervorrufen, sind sie regelmäßig im gemeindlichen Alltag nicht weniger präsent und auch nicht weniger kontrovers. Bezogen auf die Erarbeitung und den Erlass eines Bebauungsplans unternimmt diese Arbeit daher den Versuch, Möglichkeiten und Grenzen von Plebisziten aufzuzeigen, und soll damit einen Beitrag zur Diskussion um Demokratie und Bürgerbeteiligung insgesamt leisten.

Die juristische Kernproblematik wird dabei die Frage bilden, ob die Bürger/innen in einem Plebiszit über einen Bebauungsplan dem planerischen Abwägungsgebot des § 1 VII BauGB entsprechen können. Diese Frage wird einerseits anhand der geltenden Rechtslage der einzelnen Bundesländer diskutiert, andererseits werden darüber hinausgehend aber auch rechtspolitische Vorschläge zur Reform der jeweiligen Regelungen unterbreitet.

den letzten fünf Jahren lediglich im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

⁶ *Kurbjuweit*, Dirk, Der Wutbürger, Der Spiegel, 11. 10. 2010, S. 26.

Kapitel 2

Direkte Demokratie

A. Direkte Demokratie auf Bundes- und Landesebene

Das Volk vermittelt als Souverän demokratische Legitimation durch Wahlen und Abstimmungen, Art. 20 II 2 GG. Das Grundgesetz sieht also grundsätzlich Elemente repräsentativer und direkter Demokratie vor. Während nämlich bei Wahlen über die personelle Zusammensetzung eines Organs entschieden wird, dem dann eigene Entscheidungsgewalt zukommt, werden bei Abstimmungen Sachentscheidungen getroffen. Diese können in verschiedenen Formen durchgeführt werden¹: So kann das Volk auf eigene Initiative hin über eine Sachfrage abschließend entscheiden (Volksentscheid), oder diese Entscheidung kann ihnen von den jeweiligen staatlichen Entscheidungsorganen übertragen werden (Referendum)². Es besteht aber auch die Möglichkeit, eine Abstimmung mit einem nicht bindenden Ergebnis durchzuführen, nämlich etwa ein Entscheidungsorgan zu verpflichten, sich mit einem bestimmten Gegenstand zu befassen (Volksinitiative), oder ein Meinungsbild der Bürger/innen zu einem Thema einzuholen (Volksbefragung).³

Diese grundsätzlich möglichen Ausformungen direkter Demokratie sind in den Verfassungen des Bundes und der Länder auf unterschiedliche Weise aufgenommen worden:

I. Bundesrecht

Das Grundgesetz trifft für die Bundesebene keine weiteren Aussagen zu Plebisziten, als in Art. 20 II GG Abstimmungen als mögliche Ausformung von Demokratie zu konstituieren. Insbesondere wird die Volksbeteiligung nach Art. 29, 118 und 118a GG bei der Neugliederung von Bundes- oder Landesgebieten nicht als Form der Abstimmung iSd Art. 20 II GG verstanden, weil nicht das ganze Volk abstimmungsberechtigt ist, sondern lediglich die Bürger/innen in den betrof-

¹ Herzog, Roman/Grzeszick, Bernd, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 108; Rux, Johannes, S. 38 ff.; Sommermann, Karl-Peter, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 157 ff.

² Rux, Johannes, S. 40 ff.

³ Ebda., S. 44.